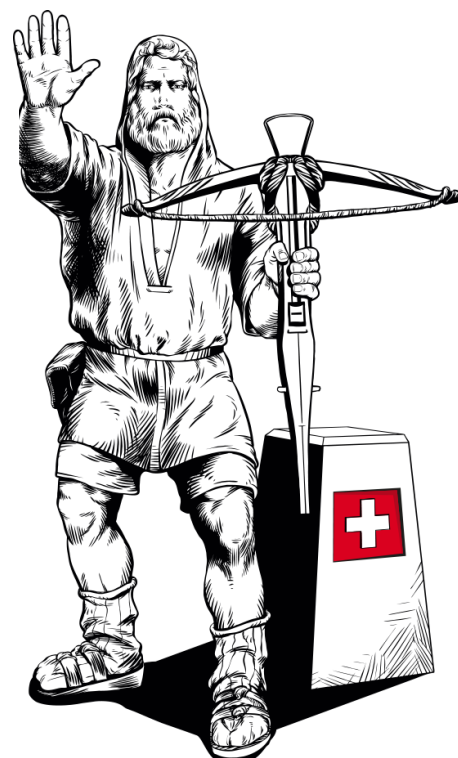


Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Monsieur le Conseiller fédéral Ignazio Cassis
3003 Berne

Par voie électronique :
vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Berne, le 30 octobre 2025



Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE »

Réponse de PROTELL à la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

Sous le nom de « paquet stabilisation et développement des relations Suisse-UE », le Conseil fédéral présente le résultat des négociations engagées avec l'Union européenne pour prolonger les relations bilatérales. PROTELL a pris connaissance des détails du projet et souhaite se prononcer comme suit.

PROTELL rejette fermement le paquet d'accords avec l'UE qui donne un chèque en blanc à l'Union européenne dans de nombreux aspects de la vie des citoyens et en particulier des propriétaires et utilisateurs d'armes. Les chasseurs sont par exemple directement menacés par le paquet proposé. Avec ces accords, il est impossible d'exclure que l'Union européenne puisse décider de nombreuses lois et réglementations restrictives à l'avenir, à l'image de la directive sur les armes adoptée en 2019 dans notre pays. La Suisse ne pourra alors plus s'y opposer et devra les reprendre sous peine de sanctions.

Le projet proposé représente une nouvelle définition des relations entre la Suisse et l'UE. Largement fondé sur les bases de l'accord cadre institutionnel abandonné par le Conseil fédéral, il comprend une partie appelés « stabilisation des relations Suisse-UE » avec l'inclusion sectorielle d'éléments institutionnels dans les accords relatifs au marché intérieur existants, tels que la libre circulation des personnes, les obstacles techniques au commerce (ARM), les transports terrestres et le transport aérien, en tenant compte des exceptions,

PROTELL
Thunstrasse 10
Postfach 271
CH-3000 Bern 6
Telefon +41 31 312 19 78
E-Mail info@protell.ch

PROTELL
Thunstrasse 10
Case postale 271
CH-3000 Berne 6
Téléphone +41 31 312 19 78
Courriel info@protell.ch

PROTELL
Thunstrasse 10
Casella postale 271
CH-3000 Berna 6
Telefono +41 31 312 19 78
E-Mail info@protell.ch

www.protell.ch

sauvegardes et principes, l'intégration de dispositions relatives aux aides d'Etat dans les accords existants sur les transports terrestres et le transport aérien, d'autres adaptations des accords existants (dont la libre circulation des personnes et l'agriculture), des accords de coopération dans les domaines de la recherche, de la formation et de l'espace et l'ancrage dans la temps d'une contribution financière suisse régulière. Une autre partie sur le développement des relations Suisse-UE comprend de nouveaux accords relatifs au marché intérieur dans les domaines de l'électricité (y c. les éléments institutionnels et les aides d'Etat) et de la sécurité des aliments (y c. les éléments institutionnels) et un nouvel accord de coopération dans le domaine de la santé.

PROTELL limite sa réponse aux éléments qui concernent les plus directement les propriétaires d'armes d'une part et aux éléments institutionnels en général d'autre part, étant donné que ces derniers ont frappé les propriétaires d'armes de manière particulièrement directe par le passé.

1. Contexte : reprise dynamique selon les Bilatérales II

En préambule, PROTELL souhaite rappeler les conséquences déjà connues par la Suisse en matière de reprise dynamique du droit de l'Union, telle qu'elle existe dans le cadre des Bilatérales II. Malgré les promesses d'antan, ce système s'est révélé bien plus proche de l'automatisme que de la codécision. Il convient de revenir sur cet exemple pour comprendre le mécanisme de reprise dynamique.

En 2005, dans la brochure liée à la votation sur les Bilatérales II, le Conseil fédéral était catégorique : « Un comité référendaire redoute que notre législation sur les armes ne devienne extrêmement restrictive. Ses craintes sont infondées ». Plus loin : « Il ne faudra toutefois pas prouver que l'acquisition d'une arme répond à un besoin » (...) « Ni la souveraineté de notre pays, ni les processus de décision démocratiques ne sont remis en cause ».

Moins de 15 ans plus tard, la directive européenne sur les armes à feu a été présentée au Parlement puis au peuple par référendum, prévoyant entre autres l'obligation de prouver que l'acquisition d'une arme répond à un besoin. Dans sa brochure de votation, le Conseil fédéral adoptait cette fois un tout autre ton : « Un rejet de la révision partielle mettrait fin automatiquement à cette coopération », « Cela ferait perdre plusieurs milliards de francs par an à l'économie suisse ».

Les tireurs, les collectionneurs, les chasseurs et tous les autres propriétaires d'armes ont donc été directement concernés par l'application de la reprise dynamique du droit de l'Union européenne, telle qu'elle existe dans les Bilatérales II. Cette expérience démontre que lorsqu'un chèque en blanc est donné à l'Union européenne dans un domaine, elle n'hésite pas à l'utiliser. Quand bien même des garanties auraient été consenties, l'interprétation future est extensive et la souveraineté de la Suisse diminuée.

2. Nouveaux principes : intégration et équivalence

Le nouveau système distingue deux approches : la méthode d'intégration et la méthode d'équivalence. Selon la première, les actes juridiques de l'UE intégrés dans les accords feront automatiquement partie du système juridique suisse, sans même qu'un acte de transposition en droit interne ne soit nécessaire. La hiérarchie des normes a pour conséquence inévitable que les dispositions internes contraires au nouveau droit de l'Union doivent être adaptées sous peine de ne plus être appliquées par les tribunaux. Selon la seconde méthode, les actes de l'Union ne sont pas directement applicables. Toutefois, la Suisse est tenue de faire en sorte que son droit aboutisse au même résultat que celui visé par les actes juridiques de l'Union. Si le droit n'est pas identique, il n'en est pas moins équivalent.

Il découle de ce qui précède que les deux approches contenues dans le nouveau paquet ont un point commun : il n'existe plus de processus législatif interne. En d'autres termes, lorsque les institutions ou le peuple suisse désireront se prononcer sur la reprise d'un acte, ils ne pourront que l'accepter ou le rejeter, mais en aucun cas l'amender. De telles décisions constitueront l'exception et se feront sous la menace de sanctions (infra, 4). Il en découle que, dans la pratique, tout référendum s'opposant à une reprise déterminée du droit européen se verra opposer les mêmes arguments qu'en 2019, à savoir des conséquences dramatiques pour l'économie suisse. Le peuple ne pourra plus qu'accepter le droit européen et se taire.

Une autre insécurité juridique découlant du paquet d'accord concerne les initiatives populaires. En effet, les protocoles bilatéraux constituant du droit international, il est probable que même en cas d'acceptation par la population, les dispositions constitutionnelles contraire ne puissent pas être mises en œuvre en raison des dernières jurisprudences du Tribunal fédéral. Le seul fait qu'il existe une incertitude à ce sujet et que le Conseil fédéral soit incapable de donner de quelconques garanties devrait justifier le refus du paquet proposé. Il ne s'agit en outre pas de quelques cas isolés, mais de pans entiers du droit européen qui seront repris automatiquement dans le droit suisse – à l'avenir aussi, sans collaboration parlementaire.

Pour PROTELL, l'automatisme qui sera désormais en vigueur pour la reprise du droit de l'Union est inacceptable. Malgré le vocabulaire technique et les formulations complexes des explications du Conseil fédéral, il apparaît indubitablement que la Suisse accepte à l'avance de se soumettre au droit de l'Union, de le considérer comme supérieur et de le reprendre soit directement, soit au sein de son droit interne.

3. Autonomie des tribunaux suisses et Cour de Justice de l'Union européenne

Jusqu'à présent, le principe en vigueur concernant la jurisprudence européenne était statique : dans les domaines liés aux accords bilatéraux, la Suisse n'était tenue que par la jurisprudence préexistante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Désormais, le principe de l'interprétation uniforme a pour conséquence que « les dispositions de l'accord sont interprétées et appliquées à la jurisprudence de la CJUE antérieure et postérieure à la signature de l'accord », dans la mesure où l'application d'actes juridiques de l'UE implique des notions de droit européen. En d'autres termes, dans les domaines concernés par le pacte (ou estimés l'être à l'avenir par les organes de l'Union européenne), les autorités suisses seront soumises aux jugements futurs des tribunaux compétents de l'Union européenne.

Pour PROTELL, la mise sous tutelle des tribunaux suisses est une ligne rouge inacceptable. D'une part, les tribunaux suisses devront se soumettre aux jurisprudences futures de l'Union et, d'autre part, le droit concerné par le paquet d'accord pourra continuellement être interprété de manière plus large par les instances européennes. Il en découle un risque fort d'intrusion du droit européen dans des domaines actuellement considérés comme externes au paquet d'accords.

4. Règlement des différends

Le Conseil fédéral présente le mécanisme de règlement des différends comme une avancée notoire qui permettrait d'éviter des mesures de rétorsion arbitraires, comme la Suisse en a connues en matière de formation (Erasmus, Horizon) ou d'équivalence boursière. Cet état d'esprit doit être contredit par les faits. Dans la réalité, le mécanisme proposé souffre de défauts de conception qui se retourneront automatiquement et constamment contre la Suisse.

Premièrement, contrairement à l'affirmation selon laquelle il s'agit d'un mécanisme valable dans les deux sens, il ne s'appliquera dans les faits (pratiquement) qu'à la reprise d'actes de l'Union européenne par la Suisse, respectivement aux réserves que la Suisse pourrait émettre vis-à-vis de cette reprise (supra, 2). En effet, son rôle porte sur l'interprétation et l'application du droit de l'Union européenne.

Deuxièmement, dès lors que le litige porte sur l'interprétation du droit européen, le tribunal arbitral devra soumettre la question pertinente à la CJUE. Cette dernière est de facto le tribunal de la partie adverse et ne pourra rendre de jugements neutres et objectifs conforme aux interprétations modernes de l'Etat de droit. La décision de la CJUE est contraignante pour le tribunal arbitral. Ce sont donc des juges étrangers qui trancheront in fine sur la quasi-totalité des questions ayant trait aux domaines soumis au paquet.

Troisièmement, ces jugements portant aussi sur la portée du paquet d'accord, ce sont donc des institutions européennes qui pourront déterminer si un domaine doit être soumis ou pas au droit européen. L'histoire nous a déjà démontré que donner un chèque en blanc aux instances européennes conduit inmanquablement à l'utilisation de la marge de manœuvre par ces dernières. Il faut s'attendre à une extension permanente des domaines considérés comme liés au marché commun.

Quatrièmement, dans le cas où la CJUE aurait conclu à une violation de l'accord par la Suisse, l'Union européenne pourra prononcer des « mesures de compensation » à l'encontre de la Confédération, soit des sanctions en langage courant. Présentée comme un garde-fou, la notion de « mesures proportionnées » est vague et peu apte à garantir une quelconque sécurité du droit pour la Suisse. Cela d'autant plus que de telles mesures pourront être prises dans le cadre de tous les accords relatifs au marché intérieur : il ne sera pas nécessaire que la mesure de compensation soit liée à l'objet du litige. Partant, le mécanisme de règlement des différends, présenté comme une garantie pour la Suisse, constitue en réalité un nouveau moyen de pression pour forcer à la reprise automatique du droit européen.

Dans l'intérêt des droits de ses membres et des entreprises affiliées, PROTELL ne peut pas accepter un mécanisme de règlement des différends qui ouvre la porte à une application extensive du droit européen et permet des sanctions ciblées, sans lien avec les objets litigieux. A terme, un tel système pourrait aboutir sur des restrictions des aides d'Etat dans des domaines élargis unilatéralement, des sanctions en matière d'entraves techniques au commerce dans des litiges sans lien avec ce domaine ou encore à des nouvelles réglementation diverses et variées impactant les membres de PROTELL.

5. Chasse

En matière alimentaire, le Conseil fédéral affirme avoir exclu la politique agricole de la reprise dynamique et des mesures compensatoires. Toutefois, cette affirmation doit être fortement nuancée : factuellement, le champ d'application de l'accord agricole a été scindé en deux et une part conséquente de ses dispositions sont transposées dans le nouvel accord sur la sécurité alimentaire qui, lui, est soumis à la reprise dynamique et sujet aux mesures compensatoires. Les animaux et les produits d'origine animale ne font pas exception à cette dynamique : ils sont transposés dans l'accord sur la sécurité alimentaire et seront donc soumis au principe d'intégration. Le droit européen s'appliquera directement et sera considéré comme faisant partie de l'ordre juridique suisse dès son acceptation par les instances européennes.

Pour les chasseurs, la conséquence est directe, comme en témoigne l'article 2 du protocole sur la sécurité alimentaire, par ailleurs considéré comme un accord relevant du marché intérieur : « Le champ d'application de l'espace commun de sécurité des aliments doit couvrir toutes les étapes relatives à la production, la transformation et la distribution des denrées alimentaires, (...) la santé et le bien-être des animaux; (...) l'élevage; les contaminants et les résidus; les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires; l'étiquetage ainsi que les contrôles officiels qui y sont liés. » En outre, les directives européennes relatives au gibier, à la formation des chasseurs et à la mise à disposition de viande de gibier sont expressément mentionnées comme intégrées au droit suisse.

L'avenir de la branche est remis entre les mains de l'administration européenne. Toute nouvelle directive y relative devra être reprise et le domaine pourra être sujet à des mesures de compensation. Il va sans dire que l'autonomie des cantons, chère à la tradition fédéraliste de la chasse en Suisse, sera fortement impactée par cette centralisation. Il faut tabler sur une centralisation continuelle, la reprise des directives de l'UE et une augmentation des coûts administratifs pour les chasseurs.

PROTELL rejette fermement l'assujettissement de la Suisse à l'Union européenne en matière de chasse et de viande issue de la chasse. Le paquet d'accords prévoit expressément l'intégration directe des normes européennes y relative dans le droit suisse. Toute nouvelle directive européenne concernant le gibier sera à l'avenir considérée comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique suisse, sans la moindre intervention parlementaire helvétique.

Conclusions

Pour les raisons susmentionnées, PROTELL rejette fermement le paquet d'accords proposé. PROTELL demande au Conseil fédéral de communiquer de manière transparente et correcte plutôt que de dissimuler les conséquences de ces accords derrière un vocabulaire technique et des formulations complexes. En tout état de cause, PROTELL exige fermement que ces accords soient soumis au référendum obligatoire, donc à la double majorité du peuple et des cantons. En effet, étant donné que des pans entiers du droit seront à l'avenir considérés comme supérieurs et qu'il ne sera plus possible de les modifier au moyen de la Constitution fédérale, il est incompréhensible que le Conseil fédéral envisage une simple soumission au référendum facultatif.

Nous vous remercions d'avance pour l'attention et la bonne suite que vous voudrez bien donner aux observations développées ci-dessus et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'expression de notre haute considération.

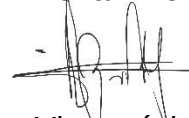
PROTELL

Jean-Luc Addor



Président
Conseiller national

Yohan Ziehli



Vice-président