

Madame Pascale Bruderer
Présidente de la Commission des institutions politiques du Conseil des États
Secrétariat de la Commission des institutions politiques
Services parlementaires
3003 Berne

13 avril 2018

Réponse à la consultation sur l'initiative parlementaire 16.456 Dénonciation et modification de traités internationaux. Répartition des compétences

Madame la Présidente,

Pour commencer, nous vous remercions de nous avoir invité à participer à la consultation sur l'initiative parlementaire 16.456/CIP-E et donc à prendre position sur la répartition des compétences pour la dénonciation et la modification de traités internationaux. economie suisse a consulté ses membres sur cette question.

Pour rappel, c'est dans le cadre de l'examen de la motion Caroni (15.3557 Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel) que les membres de votre commission (CIP-E) ont demandé la clarification des compétences pour la dénonciation de traités internationaux. Ils estiment que les compétences de l'Assemblée fédérale d'approuver la conclusion de traités importants et les droits référendaires y afférents doivent s'appliquer par analogie aux dénonciations et modifications importantes de traités (parallélisme matériel). Aux yeux des milieux économiques, il convient de tenir compte des considérations fondamentales suivantes :

Les milieux économiques ne sont pas opposés à l'orientation du projet, mais émettent des réserves

- Les milieux économiques soutiennent les règles de la participation démocratique. Cependant, pour mener une politique d'économie extérieure efficace, le gouvernement fédéral a également besoin d'une marge de manœuvre maximale dans le cadre des lois existantes. La pratique en vigueur a fait ses preuves, il n'y a pas de nécessité criante d'adapter la législation.
- La clarification formelle souhaitée de la compétence de dénoncer des traités internationaux est certes pertinente sur le plan juridique, mais elle n'a guère d'importance dans la pratique. Le risque qu'un accord important soit dénoncé se situe moins du côté du Conseil fédéral et davantage de celui d'initiatives populaires. Le projet n'apporte pas de réponse en ce qui concerne ce champ de tension.
- En ce qui concerne l'adaptation de traités internationaux, la marge de manœuvre du Conseil fédéral n'est pas tellement restreinte par le projet de loi mais surtout par la modification de la pratique en vigueur, d'un point de vue de l'économie extérieure suisse.
- L'examen de la motion Caroni 15.3557 permettrait de supprimer des aspects considérés comme incohérents entre les réglementations aux niveaux constitutionnel (compétence de conclure) et légal (compétence de modifier et de dénoncer).

Principe : Une politique extérieure efficace suppose une marge de manœuvre sur le plan juridique interne

La demande relative à une clarification des compétences de politique interne pour la modification et la dénonciation de traités internationaux est compréhensible dans le contexte de la mondialisation et d'interconnexions internationales croissantes – aussi contractuelles – de la Suisse. economiesuisse salue un débat nuancé sur cette question. Les thèmes abordés intéressent de près les milieux économiques. Fortement interconnectée à l'échelle internationale, l'économie exportatrice suisse s'appuie en effet sur plus de 600 traités internationaux (libre-échange, protection des investissements, double imposition, etc.).

Au-delà de la question de la légitimité des traités internationaux en Suisse, il importe de tenir compte de critères tels que la sécurité juridique, la marge de manœuvre en politique extérieure et la préservation active des intérêts de la Suisse à l'étranger. Pour mener une politique économique extérieure efficace, le gouvernement fédéral a besoin d'une marge de manœuvre maximale à l'intérieur du cadre juridique.

En comparaison internationale, la Suisse connaît une participation démocratique très forte dans le domaine de la politique extérieure : toute conclusion et modification d'un traité international entraînant en effet l'adaptation de lois nationales ou la restriction de la souveraineté sont soumis au référendum. Le Parlement et le peuple peuvent ainsi dénoncer des traités internationaux indésirables. Les milieux économiques adhèrent totalement à ces principes démocratiques qui ont fait leurs preuves.

Pour rappel, en 2012 lors de la votation sur l'initiative populaire « Accords internationaux : la parole au peuple ! », le peuple suisse a refusé fermement l'instauration d'un vote automatique sur des traités internationaux. economiesuisse estime, sur la base de ces premières considérations, qu'il n'est pas nécessaire de modifier en profondeur la participation démocratique à la politique extérieure, mais ne s'oppose pas à l'orientation du projet.

Instaurer un parallélisme matériel pour les compétences en matière de dénonciation de traités internationaux est pertinent sur le plan juridique, mais n'a guère d'importance dans la pratique

La proposition visant à préciser la compétence de dénoncer des traités internationaux est jugée, pour l'essentiel, non problématique et pertinente sous l'angle juridique. En vertu de celle-ci, il revient au Conseil fédéral de dénoncer des accords internationaux devenus peu importants en raison de leur faible valeur matérielle. Le Parlement et, le cas échéant, la population, doivent participer à la décision quand il s'agit de dénoncer des accords internationaux de grande importance.

La nouvelle réglementation équivaut, dans les faits, à une protection contre la dénonciation d'accords par le gouvernement. Ses conséquences pratiques semblent gérables : la dénonciation de traités internationaux par le seul Conseil fédéral représente un scénario tout au plus théorique et souvent contraire aux intérêts du pays. Le rapport explicatif confirme que cette question « importait peu dans la pratique [jusqu'à présent] ». Il est peu probable que cela change. La menace d'une dénonciation d'accords importants vient davantage d'initiatives populaires – il n'y a qu'à voir les récents développements. Le projet de loi n'apporte donc pas de réponse à cette question.

Le rapport explicatif ne précise pas la procédure pour des traités complexes et la dénonciation éventuelle d'éléments légitimés démocratiquement de différentes manières (CEDH, accords de l'OMC, par exemple). Il n'explique pas non plus la procédure pour suspendre des accords internationaux. Une clarification serait dès lors utile.

Compétence pour modifier des traités internationaux : modifier la pratique actuelle répond en partie seulement aux intérêts de l'économie extérieure

La question de la modification de traités internationaux semble compliquée mais elle est à peine évoquée dans le rapport. Sachant que le droit international considère que toute modification d'un contrat

donne naissance à un nouvel accord, les termes de conclusion et de modification seraient fondamentalement synonymes. C'est ce que dit aussi l'art. 39 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Partant de là, seule la pratique actuelle en ce qui concerne la compétence de conclure des traités internationaux est importante (art. 140, 141, 184 Cst.). En vertu de celle-ci, la conclusion et la modification de traités internationaux sont soumises au référendum facultatif, pour autant que ceux-ci contiennent des « dispositions normatives importantes ».

Cet aspect s'applique aussi fréquemment à des accords économiques importants. Dans ce contexte, la pratique a évolué dans le sens que tous les accords de libre-échange, de protection des investissements et conventions de double imposition nouveaux ou actualisés sont nécessairement soumis au référendum facultatif (arrêté fédéral du 22 juin 2016). Cela vaut également lorsqu'aucune loi nationale ne doit être adaptée ou lorsque des traités internationaux correspondent, sur le plan du contenu, à de précédents accords (accord standard). D'un point de vue de l'économie extérieure suisse, la réinterprétation de « dispositions normatives importantes » incombe clairement au Conseil fédéral :

- Des retards dans le processus de ratification d'accords négociés qui ne peuvent pas être dénoncés et n'entraînent pas la modification de lois nationales ni une restriction de la souveraineté (adhésion à des organisations internationales) affaiblissent la sécurité juridique et de planification de même qu'ils restreignent la marge de manœuvre du Conseil fédéral dans la politique extérieure.
- En particulier dans le cas d'accords de libre-échange, les entreprises suisses doivent pouvoir profiter des allègements négociés au plus vite.
- Le Parlement a la compétence et la légitimité de se prononcer de façon définitive sur l'acceptation et le refus d'accords de libre-échange, pour autant qu'aucune loi nationale ne doive être modifiée.
- Évaluer des traités internationaux avant tout sur la base de leur légitimité du point de vue de la démocratie directe risque d'entraîner une dévalorisation des autres droits de participation démocratiques garantis par la Constitution.

Établir une réglementation cohérente au niveau constitutionnel conjointement avec la motion Caroni 15.3557

Pour finir, nous devons relever que la compétence de conclure des traités internationaux est réglée au niveau de la Constitution et que le présent projet propose de régler au niveau de la loi la compétence de les modifier et de les dénoncer. Cette différence n'est pas optimale du point de vue juridique. Examiner l'initiative parlementaire 16.456 conjointement avec la motion Caroni 15.3557 pourrait permettre d'aboutir à une réglementation cohérente (au niveau de la Constitution).

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à nos remarques et restons à votre disposition pour toute question.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de notre haute considération.

Jan Atteslander
Membre de la direction

Mario Ramò
Responsable suppléant Économie extérieure