

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Commission des institutions  
politiques  
CH-3003 Berne

## **16.456 é Iv. pa. CIP-CE. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences**

# **Rapport sur les résultats de la consultation**

Berne, le 14 mai 2018



## 1 Déroulement de la procédure

La procédure de consultation sur l'avant-projet du 16 novembre 2017 relatif à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 16.456 n « Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences » s'est déroulée du 9 janvier au 16 avril 2018. Ont été invités à se prononcer les gouvernements cantonaux, la Conférence des gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national ainsi que les associations faitières de l'économie.

Le projet prévoit que les compétences de l'Assemblée fédérale d'approuver la conclusion de traités importants et les droits référendaires y afférents s'appliquent par analogie aux dénonciations et modifications importantes de traités. Il existe un parallélisme entre les compétences pour légiférer au niveau national et au niveau international.

La commission a reçu **36 prises de position**, émanant de 24 gouvernements cantonaux, de 6 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, de 4 associations faitières et de 2 autres organisations.

## 2 Nécessité de légiférer et projet : analyse de fond

Estimant que la question mérite d'être clarifiée, **24 des 36 participants à la consultation** considèrent nécessaire de légiférer dans le sens proposé par la CIP-E dans son projet. Il s'agit de 15 gouvernements cantonaux (BE, SZ, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, NE), de 5 partis politiques (PBD, PDC, PLR, PVL, PS), de 2 associations œuvrant à l'échelle nationale (Union des villes suisses [UVS], Union suisse des arts et métiers [USAM]) et de 2 autres organisations (Centre Patronal, Association suisse de politique étrangère [ASPE]).

3 participants s'opposent à la réglementation proposée (GL, TG, UDC).

9 participants ont renoncé à prendre position (OW, Association des communes suisses) ou ne se sont pas prononcés explicitement pour ou contre la réglementation proposée par la CIP-E (ZH, LU, FR, VD, VS, GE, economiesuisse).

Les partisans du projet souscrivent à la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral proposée par la CIP-E. Ils soulignent le fait que la dénonciation d'un traité peut avoir autant de conséquences pour les citoyens que la conclusion d'un traité. Plusieurs cantons indiquent que leurs législations respectives prévoient déjà que la conclusion et la dénonciation de traités soient soumises à des compétences analogues. Cependant, certains participants, rejetant l'idée d'un parallélisme formel strict, appuient la disposition du projet selon laquelle les compétences doivent être attribuées en fonction de critères de fond. Divers participants relèvent la nécessité de réglementer la répartition des compétences de manière proactive, car si aucun problème n'est encore survenu pour l'instant à l'échelon fédéral, on ne saurait exclure cette éventualité dans le futur.

GL et TG ont émis des critiques – avec une tendance au refus pour GL (« *kritisch bis ablehnend* ») – vis-à-vis du projet. Pour GL, ce dernier va rendre la procédure de dénonciation plus complexe et risquerait de porter une atteinte exagérée aux compétences du Conseil fédéral. Quant à TG, il s'interroge sur la plus-value d'un projet qui soulève de nouvelles questions. Enfin, l'UDC craint un affaiblissement de la démocratie directe ; à ses yeux,



l'initiative populaire est la voie la plus judicieuse pour demander la dénonciation ou la renégociation de traités internationaux.

Certains gouvernements cantonaux n'ont pas souhaité s'exprimer sur la répartition des compétences entre des organes de la Confédération (FR, VD, GE). ZH et economiesuisse doutent du caractère fondamental du problème dans la réalité. economiesuisse est d'avis que le gouvernement a besoin de la plus grande marge de manœuvre possible pour pouvoir mener une politique économique étrangère efficace, mais elle n'est pas pour autant opposée à l'orientation du projet.

### **3 Niveau auquel la réglementation doit être intégrée (loi ou Constitution)**

Sur 28 participants qui se sont prononcés sur la question, 16 sont expressément favorables à une réglementation au niveau de la loi. 4 d'entre eux (SZ, ZG, PBD, PVL) déclarent explicitement qu'une réglementation au niveau de la loi suffit et qu'une disposition constitutionnelle est superflue. 6 gouvernements cantonaux (NW, ZG, SH, SG, TI, NE), 3 partis politiques (PDC, PLR, PS) et 3 organisations (USAM, UVS, ASPE) soutiennent expressément les modifications légales prévues (NE : « nous nous déclarons favorables au projet de loi tel que présenté »), ce qui signifie implicitement qu'ils ne considèrent pas nécessaire de modifier la Constitution.

Les participants à la consultation qui ne voient pas la nécessité de modifier la Constitution soulignent que cette dernière contient déjà des dispositions prévoyant que les traités internationaux doivent être approuvés ou soumis ; elle ne se limite donc pas à la conclusion des traités, raison pour laquelle les dispositions correspondantes s'appliquent également aux dénonciations et aux modifications. Le PVL considère cependant qu'il serait judicieux d'adapter, à l'occasion, les dispositions constitutionnelles en fonction du présent projet.

6 participants estiment qu'une modification de la Constitution s'impose. Ainsi, BE et AI sont favorables à une réglementation dans le sens du projet de la CIP-E. Le gouvernement de TG souligne lui aussi la nécessité de modifier la Constitution, tout en s'opposant d'une manière générale à une réglementation au niveau de la loi. FR, VD et GE, qui sont également favorables à une modification de la Constitution, ne s'expriment pas sur le fond de la réglementation proposée par la CIP-E.

6 autres participants souhaitent que la nécessité de modifier la Constitution fasse l'objet d'une analyse plus approfondie : il s'agit de ZH, LU et economiesuisse, qui ont émis un avis neutre sur le fond de la proposition, et de SH, AR et GR, qui sont certes favorables au projet, mais qui souhaiteraient un examen plus poussé.

Pour les participants favorables à une modification constitutionnelle, le projet porte sur une question de fond touchant à la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement, qui doit être réglée au niveau constitutionnel ; ils soulignent cependant que la Constitution actuelle ne contient aucune disposition explicite relative à la compétence en matière de dénonciation de traités internationaux. ZH veut qu'un avis de droit soit établi afin de clarifier la question. À noter que les participants en question n'ont pas abordé les arguments de la commission contre la nécessité d'une modification de la Constitution.



#### 4 **Autres remarques**

Certains participants à la consultation ont proposé des modifications du projet.

AR souhaite que soit étudiée une possible modification de l'art. 2, let. b, de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC, RS 138.1), de sorte que les cantons aient aussi un droit de participation dans le cas de la dénonciation de traités internationaux.

Le PVL aimerait que le projet soit remanié de manière que les compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral soient bien réparties en fonction de critères de fond et non de forme. Concrètement, il propose de reformuler l'art. 152, al. 3<sup>bis</sup>, LParl et l'art. 7a, al. 2, LOGA afin d'opérer une meilleure distinction entre, d'une part, l'acte d'approuver ou de conclure un traité et, d'autre part, l'acte de dénoncer un traité, car les deux processus ne doivent pas forcément relever des compétences des mêmes organes.

L'UDC a émis des propositions de formulation prévoyant que des organes suprêmes puissent toujours décider ou prescrire la dénonciation de traités internationaux conclus par des organes de rang inférieur.



## **Anhang / Annexe / Allegato**

### **Verzeichnis der Eingaben Liste des organismes ayant répondu Elenco dei partecipanti**

#### **Kantone / Cantons / Cantoni**

<b>ZH</b>	Zürich / Zurich / Zurigo
<b>BE</b>	Bern / Berne / Berna
<b>LU</b>	Luzern / Lucerne / Lucerna
<b>SZ</b>	Schwyz / Svitto
<b>OW</b>	Obwalden / Obwald / Obvaldo
<b>NW</b>	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
<b>GL</b>	Glarus / Glaris / Glarona
<b>ZG</b>	Zug / Zoug / Zugo
<b>FR</b>	Freiburg / Fribourg / Friburgo
<b>SO</b>	Solothurn / Soleure / Soletta
<b>BS</b>	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
<b>BL</b>	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
<b>SH</b>	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
<b>SG</b>	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
<b>GR</b>	Graubünden / Grisons / Grigioni
<b>AG</b>	Aargau / Argovie / Argovia
<b>TG</b>	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
<b>TI</b>	Tessin / Ticino
<b>VD</b>	Waadt / Vaud
<b>VS</b>	Wallis / Valais / Vallese
<b>NE</b>	Neuenburg / Neuchâtel
<b>GE</b>	Genf / Genève / Ginevra

#### **In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / Partiti politici rappresentati in Assemblea federale**

<b>BDP</b>	Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois démocratique Partito borghese democratico
------------	---



<b>CVP</b>	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
<b>FDP</b>	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali
<b>GLP</b>	Grünliberale Schweiz Vert'libéraux Suisse Verdi liberali Svizzera
<b>SP</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna**

<b>SSV</b>	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gemeindeverband Union des Associations des Communes Suisses Associazione de Comuni Svizzeri

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia**

<b>economiesuisse</b>	economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
<b>sgv</b>	Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)

**Andere Teilnehmer / Autres participants / Altri partecipanti**

<b>CP</b>	Centre Patronal (CP)
<b>SGA-ASPE</b>	Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik Association suisse de politique étrangère Associazione svizzera di politica estera