

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlements

CONTRIBUTION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

au débat général sur

LE ROLE DU PARLEMENT DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

Session de Genève
Octobre 2016

Négocier avec d'autres Etats ou des organisations internationale est généralement du ressort des gouvernements. Selon la répartition traditionnelle des rôles, le pouvoir exécutif dirige la politique étrangère alors que le pouvoir législatif définit la politique intérieure. La politique extérieure est ainsi devenue le « domaine réservé » du gouvernement, une sorte de territoire d'exception démocratique largement soustrait à l'influence du parlement. Pendant longtemps, l'unique prérogative du parlement en matière de politique étrangère a été d'approuver les traités internationaux.

Au fil du temps, les parlements se sont mis à encadrer les négociations internationales. Il faut dire que la donne a changé avec l'évolution du droit international, le renforcement de la coopération entre Etats, le processus d'intégration régionale, sans compter l'influence croissante de la politique extérieure sur la législation nationale. Aujourd'hui, bon nombre de décisions prises dans les enceintes internationales doivent être traduites en droit interne ; certains auteurs ont nommé ce processus la « domestication de la politique internationale ». Les parlements nationaux n'ont généralement aucune prise sur ces normes mais doivent les appliquer dans le droit interne. Dans ces conditions, il semble donc logique qu'ils cherchent à peser sur le cours des négociations et à anticiper le contenu des décisions qu'ils devront introduire dans leur législation.

Les parlements ont également à cœur de démocratiser les relations internationales et de les rendre plus transparentes et inclusives.

En Suisse, le Parlement dispose d'une large panoplie d'outils pour influencer sur les négociations internationales. Il intervient à plusieurs moments et à divers titres.

Avant la négociation

Selon la constitution et la loi, le Parlement suisse « participe à la définition de la politique extérieure » (art. 166 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse). Il « suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure » (art. 24 al. 1 de la loi sur le Parlement). Pour exercer cette compétence, le Parlement utilise les instruments parlementaires traditionnels tels les questions au Gouvernement, les interventions parlementaires, les mandats ou les débats en séance plénière.

Le Parlement reçoit en outre régulièrement les rapports que le Gouvernement est tenu par la loi de lui soumettre : des rapports sur la politique étrangère (art. 148 al. 3 de la loi sur le Parlement) et sur la politique économique extérieure (art. 10 al. 1 de la loi sur les mesures économiques extérieures). Avant de les discuter en séance plénière, il charge ses deux commissions de politique extérieure d'en mener l'examen préalable. Ces commissions organisent par ailleurs des échanges de vues fréquents avec des représentants du Gouvernement et des fonctionnaires de l'administration sur les orientations de politique extérieure, de politique économique extérieure et de politique européenne (art. 152 al. 1 de la loi sur le Parlement).

Le Gouvernement quant à lui doit obligatoirement consulter les commissions de politique extérieure avant de définir tout mandat de négociations. La loi sur le Parlement stipule en effet que le Gouvernement « consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales (...) et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat » (art. 152 al. 3 de la loi sur le Parlement). Cela vaut tant pour les mandats susceptibles de créer des obligations juridiques que pour les négociations sur des recommandations et décisions d'organismes spécialisés (« soft law »). Le Gouvernement n'est cependant pas tenu par les considérations des commissions et il est

libre de s'en écarter au besoin. Les débats sur les mandats de négociation sont confidentiels et ne font pas l'objet d'un débat en séance publique.

Pendant la négociation

Durant la phase de négociation proprement dite, le Parlement suisse n'exerce aucun rôle. Il n'est pas prévu que des parlementaires participent dans le cadre des délégations gouvernementales aux réunions ministérielles ou aux sommets internationaux. En 1978, un groupe d'experts¹ avait envisagé de permettre à des parlementaires de participer en qualité d'observateurs aux négociations de traités internationaux, mais l'idée n'a pas été retenue pour des motifs liés à la séparation des pouvoirs. En revanche, les commissions de politique extérieure peuvent en tout temps demander au Gouvernement qu'il les tienne informées de l'évolution d'une négociation (« le (gouvernement) informe (les commissions compétentes en matière de politique extérieure) de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations », art. 152 al. 3 de la loi sur le Parlement). Cette compétence découle aussi bien de la loi que de la constitution qui prévoit que le Parlement « surveille les relations avec l'étranger » (art. 166 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse).

Après la négociation

Une fois la négociation terminée, le Parlement « approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du (Gouvernement) en vertu d'une loi ou d'un traité international » (art. 166 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse). Il pourvoit ensuite à leur mise en œuvre dans le droit interne. La procédure d'approbation des traités suit la procédure législative ordinaire avec un examen préalable des commissions préparatoires, puis une délibération publique dans les deux Chambres. Il arrive parfois que le Parlement rejette un traité d'importance, mais c'est plutôt rare.

Les traités de moindre importance ne sont pas soumis à l'approbation du Parlement. Ils font l'objet d'un rapport public annuel (art. 48a al. 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Ce rapport contient également les décisions à valeur de traité international ou qui modifient un traité international, décisions prises par des comités mixtes et d'autres organes institués par les traités. Il est examiné par les commissions parlementaires compétentes, puis débattu en séance publique.

Le Parlement peut influencer aussi indirectement une négociation internationale, lors de l'approbation du budget ou encore de crédits spécifiques..

Cette brève description montre que le Parlement suisse est devenu un acteur incontournable dans la définition de la politique extérieure de la Confédération. Son organisation répond, pour l'essentiel, aux lignes directrices de l'Union interparlementaire (UIP). Selon l'UIP², pour qu'un « *Parlement puisse jouer un rôle effectif dans les affaires internationales, il doit :*

1. *disposer d'une base juridique claire sur laquelle fonder sa participation;*

¹Rapport final de la commission d'étude « Avenir du Parlement », du 29.6.1978 (FF 1978 II 1139).

²*Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle. Guide des bonnes pratiques*, Union interparlementaire, Genève, 2006, p. 166.

2. être informé des politiques suivies par le gouvernement et de ses positions de négociation suffisamment à l'avance et se voir communiquer des informations précises sur la teneur et le contexte des politiques préconisées;
3. disposer de l'organisation et des ressources nécessaires à l'étude de ces questions et, en particulier, compter dans ses rangs des parlementaires ayant acquis l'expertise voulue à l'occasion de leurs travaux au sein de commissions spécialisées;
4. se voir accorder la possibilité de poser des questions aux ministres et aux négociateurs concernés et, de ce fait, être en mesure d'exprimer son point de vue politique au gouvernement, même si son avis n'est pas juridiquement contraignant ;
5. être intégré de plein droit aux délégations gouvernementales aux organisations internationales. »

Le temps où le Parlement suisse se bornait à approuver formellement et *a posteriori* des traités dont il ne connaissait ni les tenants et ni les aboutissants est bien révolu. Il est difficile toutefois de mesurer la prise d'influence du législatif. Ce qui est sûr, c'est qu'en participant plus à la politique extérieure, le Parlement donne une meilleure assise démocratique aux processus décisionnels internationaux et il confère une plus grande légitimité aux résultats des négociations menées par le Gouvernement.

La participation des parlements aux affaires internationales soulève deux questions fondamentales :

La première tient à la séparation des pouvoirs. En participant plus étroitement à la définition de la politique étrangère, les parlementaires risquent de sortir de leur rôle et de confondre leurs compétences avec celles de l'exécutif. L'influence des parlements doit donc se manifester *ex ante*, afin que l'exécutif sache clairement ce que le parlement attend de lui, puis, *ex post*, au moment où il s'agit d'approuver les traités négociés et de les mettre en œuvre. En intervenant en amont, les parlements peuvent faire dépendre leur approbation des traités de la prise en compte de leurs revendications. La conduite de la négociation à proprement parler doit rester la prérogative exclusive des gouvernements qui doit pouvoir parler d'une seule voix.

La seconde question est celle de la confidentialité. Un Etat doit disposer du maximum de latitude pour négocier efficacement avec des partenaires étrangers. Les considérations tactiques des négociateurs s'accommodent mal de la publicité. C'est pourquoi, il est indispensable que les commissions chargées de l'examen des mandats de négociation prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir que leurs travaux ne soient connus que par un nombre restreint de personnes.

Bases légales concernant le rôle du Parlement dans les négociations internationales

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

Art. 166 Relations avec l'étranger et traités internationaux

1 L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger.

2 Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international.

Loi sur le Parlement du 13 décembre 2002

Art. 24 Participation à la définition de la politique extérieure

1 L'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure.

2 Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale.

3 Elle approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral, lorsqu'ils sont soumis à référendum et sous la forme d'un arrêté fédéral simple, lorsqu'ils ne le sont pas.

4 Elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers.

Art. 148 Autres planifications ou rapports

3 Le Conseil fédéral adresse régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure.

Art. 152 Information et consultation en matière de politique extérieure

1 Les commissions compétentes en matière de politique extérieure et le Conseil fédéral procèdent régulièrement à des échanges de vues.

2 Le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les collèges présidentiels des conseils et les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants survenus dans ce domaine. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure transmettent ces informations aux autres commissions compétentes.

3 Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales, sur les modifications prévues de la configuration du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat. Le Conseil fédéral informe ces commissions de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations.

3bis Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes avant d'appliquer à titre provisoire un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale. Il renonce à l'application à titre provisoire si les commissions compétentes des deux conseils s'y opposent.

4 En cas d'urgence, le Conseil fédéral consulte les présidents des commissions compétentes en matière de politique extérieure. Ceux-ci informent immédiatement leurs commissions respectives.

5 Les commissions compétentes en matière de politique extérieure ou d'autres commissions compétentes peuvent demander au Conseil fédéral qu'il les informe ou les consulte.

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997

Art. 48a Conclusion de traités internationaux

1 Le Conseil fédéral peut déléguer à un département la compétence de conclure un traité international. En ce qui concerne les traités internationaux de portée mineure, il peut également déléguer cette compétence à un groupement ou à un office.

2 Il rend compte chaque année à l'Assemblée fédérale des traités conclus par lui-même, par les départements, par les groupements ou par les offices. Seule la Délégation des Commissions de gestion est informée des traités internationaux qui, en vertu de l'art. 6 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles, ne sont pas publiés.

Loi fédérale sur les mesures économiques extérieures du 25 juin 1982

Art. 10 Rapport et approbation

¹ Le Conseil fédéral renseigne au moins une fois par an l'Assemblée fédérale sur des questions importantes touchant la politique économique extérieure. Toutefois, l'Assemblée fédérale n'approuve la gestion que lors de l'examen du rapport annuel d'activité du Conseil fédéral.