

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Le secrétaire général  
CH-3003 Berne

## Réunion de l'Association des secrétaires généraux des Parlements (ASGP) à Genève, Suisse

Le 25 octobre 2016

### Rôle du Parlement dans les négociations internationales : la fin du monopole de l'exécutif ?

L'actualité récente est venue nous rappeler la nécessité d'impliquer la société civile en général, et les parlements en particulier, dans les négociations internationales. Je pense aux vicissitudes qu'a connues l'accord de libre-échange entre l'Union européenne (UE) et le Canada. Plus connu sous l'acronyme CETA pour *comprehensive economic and trade agreement*, cet accord qui vise à réduire les droits de douane entre l'UE et le Canada et à uniformiser les barrières non-tarifaires au commerce s'est achoppé au refus d'un parlement régional belge.

A priori, rien ne devait enrayer le processus de signature du résultat des négociations menées par l'UE pour le compte des 28 Etats-membres. Mais le Parlement de Wallonie, appuyé par la région de Bruxelles, a mis son veto à la signature de cet accord le 14 octobre 2016, les Wallons craignant les mécanismes d'arbitrage des conflits entre Etats et multinationales.

A cause de ce blocage, la Belgique se trouve aujourd'hui dans l'impossibilité de signer l'accord qui concerne 500 millions d'Européens et qui a besoin de l'unanimité des pays-membres. Or, la signature du CETA est prévue le 27 octobre en présence des dirigeants européens et du Premier ministre canadien.

Si l'opposition belge est un signe de bonne santé démocratique, elle constitue un grave revers pour les négociateurs. Ce genre de blocage peut en outre rendre incertaine l'issue d'autres négociations comme celle sur le traité transatlantique entre l'UE et les Etats-Unis (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Sans parler du Brexit dont les enjeux sont autrement plus compliqués que ceux de l'accord avec le Canada.

Il est difficile de faire la part des choses mais peu importe finalement que les réticences wallonnes soient fondées ou non. Le refus inattendu du Parlement de Namur montre que la diplomatie secrète entre gouvernements a atteint ses limites. Devant la forte mobilisation populaire et l'intensité des critiques en Belgique, mais aussi en Allemagne, en Autriche, en France ou en Espagne, nous devons admettre que les temps ont changé. Sans un minimum de transparence et de pédagogie, le succès des négociations des accords internationaux n'est plus assuré. L'ère des accords commerciaux discrètement discutés entre spécialistes, à l'écart des parlements, semble bel et bien révolue.



Aujourd'hui, bon nombre de décisions internationales ont une influence directe sur le droit interne des Etats. C'est la rançon de l'évolution du droit international, du renforcement de la coopération entre Etats et du processus d'intégration régionale. Dans ces circonstances, il paraît logique que les parlements cherchent à s'informer, à anticiper les décisions et à peser sur le cours des négociations. Les relations internationales exigent plus de transparence et une approche plus inclusive et participative.

En Suisse, le Parlement participe avec une intensité variable à toutes les étapes du cycle de négociation des accords internationaux. Il intervient du mandat de négociation à la mise en œuvre du traité en passant par la négociation proprement dite et l'approbation du traité. Ce rôle est assez récent.

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 comme les questions au Gouvernement, les interventions parlementaires, les mandats ou les débats en séance plénière.

Le Parlement reçoit en outre régulièrement les rapports du Gouvernement sur la politique étrangère et sur la politique économique extérieure, en vertu de la loi. 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, des fonctionnaires et des experts sur les orientations de politique extérieure, de politique économique extérieure et de politique européenne.

De son côté, le Gouvernement doit obligatoirement consulter les commissions de politique extérieure chaque fois qu'il définit un mandat de négociations. 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 »). Les considérations des commissions ne sont pas contraignantes sur le plan juridique, mais elles pèsent d'un poids politique certain sur les négociateurs. Les débats sur les mandats de négociations sont confidentiels.

Durant la phase de négociation proprement dite, le Parlement suisse n'exerce aucun rôle. Il n'est pas prévu que des parlementaires soient intégrés aux délégations gouvernementales participant aux réunions ministérielles ou aux sommets internationaux. 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. 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).

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). 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.

Cette brève description montre que le Parlement suisse est devenu un acteur incontournable de la définition de la politique extérieure de la Confédération. 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 définitivement révolu. Il est difficile toutefois de mesurer la prise d'influence réelle du législatif. Ce qui est sûr, c'est qu'en participant davantage à la politique extérieure, le Parlement donne une meilleure assise démocratique aux processus décisionnels internationaux et confère une plus grande légitimité aux résultats des négociations menées par le Gouvernement.

Pour participer aux affaires internationales, les Parlements doivent intégrer quatre contraintes fondamentales :

La première tient à la séparation des pouvoirs. En participant plus étroitement à la définition de la politique étrangère, les parlementaires courent le risque de sortir de leur rôle et de confondre leurs compétences de représentants du peuple et de législateurs avec celles de l'exécutif. L'influence des parlements doit donc se manifester dans un cadre bien précis ; elle peut s'exprimer *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 ou de leurs objections. La conduite de la négociation à proprement parler doit rester la prérogative exclusive du gouvernement qui doit pouvoir parler d'une seule voix, sans risquer d'être en porte à faux avec les opinions du Parlement.

La deuxième contrainte 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 en effet de la publicité. C'est pourquoi, il est indispensable que les commissions chargées de l'examen des mandats de négociations prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir que leurs travaux ne soient connus que d'un nombre limité de personnes. C'est la seule manière de conserver la marge de manœuvre utile à la négociation.

La troisième contrainte à affronter est celle de la complexité des négociations internationales, liée à la diversité des acteurs, des enjeux, des contextes économiques ou culturels, des variétés sociopolitiques et des sujets. La plupart des négociations sont de nature très technique et nécessitent des capacités d'expertise qui font souvent défaut dans les parlements. Par exemple, le CETA est un texte aride de 1'600 pages bourré de jargon juridique et technique. Le caractère complexe des négociations internationales requiert une organisation et des moyens techniques et humains à la hauteur des situations. C'est la



condition pour que les Parlements puissent répondre en qualité et en temps aux différentes sollicitations du calendrier international.

Finalement, la quatrième contrainte est posée par le rythme des négociations. Certaines décisions doivent être prises dans l'urgence. Le temps manque parfois pour une analyse et une réflexion en profondeur. Le sens commun voudrait que l'on puisse abrégé la discussion au nom de l'efficacité. Mais c'est incompatible avec l'idée du débat parlementaire.

La conjonction de ces quatre contraintes crée un champ de tensions dans lequel le Parlement a encore de la peine à s'insérer.

Le défi de la participation des parlements aux relations internationales est immense. Mais nous devons le relever.

-----