



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit public
Unité Législation I

Projet de loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux
Révision des art. 7a et 7b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA] et de l'art. 152 de la loi sur le Parlement [LParl]

Synthèse des résultats de la consultation

Sommaire

1	Objet du projet envoyé en consultation	3
2	Déroulement de la procédure de consultation	3
3	Participants à la consultation	3
4	Appréciation générale du projet	4
4.1	Approbation de principe	4
4.2	Rejet de principe	4
5	Remarques sur les différents points du projet	5
5.1	Compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure	5
5.1.1	Définition des traités internationaux de portée mineure (art. 7a, al. 2 LOGA).....	5
5.1.2	Définition des traités internationaux qui ne sont pas de portée mineure (art. 7a, al. 3 LOGA (<i>nouveau</i>))	6
5.2	Application provisoire des traités internationaux	7
5.2.1	Observations générales	7
5.2.2	La proposition va (tendanciellement) trop loin.....	8
5.2.3	La proposition ne va pas assez loin	8
6	Remarques générales	8

1 Objet du projet envoyé en consultation

Le projet mis en consultation, qui porte sur la révision partielle des art. 7a et 7b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) ainsi que de l'art. 152 de la loi sur le Parlement (LParl), traite de deux domaines différents.

D'une part, il précise et complète la disposition relative à la conclusion de traités internationaux de portée mineure par le Conseil fédéral. Le but est d'établir une délimitation plus claire par rapport aux traités qui ne sont pas de portée mineure et qui nécessitent donc l'approbation de l'Assemblée fédérale.

D'autre part, une modification est apportée à la réglementation relative à l'application à titre provisoire de traités internationaux dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral doit notamment renoncer à l'application à titre provisoire si une majorité d'au moins deux tiers des membres de l'une et de l'autre des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale s'y opposent.

Le projet mis en consultation trouve son fondement dans deux motions dont le Conseil fédéral a proposé l'acceptation dans son avis du 4 juin 2010 : la motion 10.3354 concernant la base légale pour la conclusion de traités internationaux par le Conseil fédéral, déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil des États, approuvée par le Conseil des États lors de la session d'été 2010 et par le Conseil national lors de la session d'hiver 2010 ; la motion 10.3366 concernant la révision des bases légales régissant la conclusion d'un traité international par le Conseil fédéral, déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, approuvée par le Conseil national lors de la session d'été 2010 et par le Conseil des États lors de la session d'hiver 2010.

2 Déroulement de la procédure de consultation

La procédure de consultation a été ouverte par le Conseil fédéral le 30 novembre 2011 et a duré jusqu'au 12 mars 2012. Le Conseil fédéral a invité 51 instances à se prononcer, à savoir les 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les 13 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, 3 associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national et 8 associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national.

3 Participants à la consultation

Ont pris position 22 cantons, 6 partis et 4 associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national. Par ailleurs, deux réponses spontanées ont été enregistrées. Un participant a expressément renoncé à se prononcer.¹

Liste : voir annexe 1.

¹ UVS.

4 Appréciation générale du projet

Le tableau ci-après donne un aperçu de la tendance générale qui se dégage des avis exprimés par les 51 instances invitées à participer à la consultation² et des deux participants qui n'ont pas été sollicités.

	Nombre	Participants
Approbation de la proposition	20	14 cantons (AG, BE, BL, FR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VS, ZG) 3 partis (PDC, PEV, PES) 3 autres instances (economiesuisse, UPS, USS)
Approbation assortie de demandes de modification	8	7 cantons (AR, BS, GE, GL, SG, TI, ZH) 1 autre instance (Centre Patronal)
Rejet	2	1 parti (PLR) 1 autre instance (FER)
Approbation partielle de la proposition , (art. 7a LOGA) Rejet partiel (art. 7b LOGA et art. 152 LParl)	4	1 canton (AI) 2 partis (PS, UDC) 1 autre instance (USAM)
N'ont donné aucun avis / Ont renoncé à s'exprimer	19	4 cantons (GR, NE, SZ, VD) 7 partis (PBD, PCS, UDF, PVL, Lega, PST, Alternative Zug) 8 autres instances (CdC ; UVS, SAB, ACS ; USP, ASB, SEC Suisse, Travail.Suisse)

4.1 Approbation de principe

Une grande majorité de cantons et la plupart des partis souscrivent, sur le principe, à la révision partielle de la LOGA et de la LParl. Ils estiment que les précisions et modifications envisagées renforcent la sécurité du droit³ et constituent une solution appropriée et opportune.⁴ Plusieurs avis mentionnent que la réglementation actuelle – concernant en particulier la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure⁵ – est fondamentalement satisfaisante et ne nécessite aucune modification majeure.⁶ Le projet, qui apporte des précisions aux dispositions pertinentes tout en maintenant le système actuel dans ses grandes lignes, est de ce fait jugé positif.⁷

4.2 Rejet de principe

Un seul parti⁸ ainsi qu'un autre participant⁹ se prononcent contre le projet dans son ensemble. Deux autres partis¹⁰ ainsi qu'un canton¹¹ et un autre participant¹² ne sont pas favo-

² Voir annexe 2 pour la liste.

³ AG, BE, VS.

⁴ BL, UR.

⁵ AR, SO ; PDC, UDC.

⁶ AR, GE.

⁷ JU, LU ; PEV.

⁸ PLR.

⁹ FER.

¹⁰ PS, UDC.

rables à la réglementation proposée relative à l'application provisoire des traités internationaux. En revanche, ils souscrivent, sur le principe, aux précisions apportées en ce qui concerne la compétence de conclure des traités internationaux.

Les critiques et les propositions de modifications formulées portent essentiellement sur la nouvelle réglementation de l'application à titre provisoire de traités internationaux qui nécessitent l'approbation de l'Assemblée fédérale. Certains opposants au projet¹³ estiment qu'il faut laisser au Conseil fédéral une marge de manœuvre la plus large possible et donc renoncer à donner un effet obligatoire à l'avis des commissions parlementaires. D'autres opposants sont favorables à ce que l'avis émis par celles-ci ait un effet obligatoire, mais sont opposés à ce qu'une majorité des deux tiers des membres des deux commissions soit requise.¹⁴

5 Remarques sur les différents points du projet

Les arguments et les objections avancés dans les avis recueillis sont repris dans les sections ci-après.

5.1 Compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure

5.1.1 Définition des traités internationaux de portée mineure (art. 7a, al. 2 LOGA)

La plupart des participants approuvent les précisions proposées dans le projet.

Deux participants¹⁵ jugent peu importantes les modifications proposées en ce qui concerne l'al. 2 de l'art. 7a LOGA. Un canton¹⁶ ajoute que le Conseil fédéral dispose encore d'une grande marge de manœuvre – point qui est salué en principe –, mais qu'il n'est pas satisfait à l'objectif des motionnaires visant à créer une base légale plus claire. C'est pourquoi il estime qu'il faut renoncer aux modifications législatives proposées dans cet alinéa. Un autre participant¹⁷ considère que les modifications proposées à l'art. 7a, al. 2 LOGA ne sont pas nécessaires et qu'elles nuisent à la lisibilité de cette disposition.

Un parti¹⁸ se dit déçu qu'il n'y ait pas de liste des domaines dans lesquels la conclusion des traités internationaux restera du seul ressort du Conseil fédéral. Il estime que l'objectif d'établir une délimitation claire de ses attributions par rapport à celles du Parlement n'est donc pas atteint dans le projet.

Un participant¹⁹ propose de transférer l'art. 7a, al. 2, let. a de la LOGA actuelle dans le nouvel al. 3 dudit article pour en faire une condition négative. Les traités qui créent de nouvelles obligations pour la Suisse ou qui entraînent la renonciation à des droits existants seraient

¹¹ AI.

¹² USAM.

¹³ PLR ; USAM ; FER.

¹⁴ AI ; PS, UDC.

¹⁵ SG, GE.

¹⁶ GE.

¹⁷ FER.

¹⁸ PLR.

¹⁹ Centre Patronal.

ainsi exclus de la catégorie des traités de portée mineure, au lieu que soient inclus ceux qui ne remplissent pas ces conditions.

Un canton²⁰ considère qu'il faut renoncer à supprimer la let. c. Il estime que la possibilité d'édicter des normes de délégation dans le cadre de lois spéciales, qui rend cette disposition caduque selon le rapport explicatif, ne saurait remplacer la compétence exécutive fondamentale de l'Exécutif.

Un canton²¹ allègue que si l'expression « en premier lieu » est supprimée à la let. d, cette disposition n'indiquera pas de manière suffisamment claire que la compétence du Conseil fédéral ne doit pas être limitée aux traités qui s'adressent *exclusivement* aux autorités et règlent des questions administratives ou techniques. Il demande d'examiner dans quelle mesure il serait possible de le préciser dans la loi.

Pour clarifier la relation entre l'al. 2 et l'al. 3, deux cantons suggèrent de formuler une réserve dans l'un des deux alinéas, afin d'établir la hiérarchie de ces dispositions.²²

5.1.2 Définition des traités internationaux qui ne sont pas de portée mineure (art. 7a, al. 3 LOGA (nouveau))

La plupart des participants à la consultation approuvent, voire jugent opportune²³ l'introduction d'un nouvel alinéa précisant quelles catégories de traités ne sont en aucun cas considérées comme des traités internationaux de portée mineure.

Conformément à l'art. 7a, al. 3, let. a, LOGA, un traité international n'est pas de portée mineure s'il remplit l'une des conditions fixées par l'art. 141, al. 1, let. d Cst. pour l'application du référendum facultatif en matière de traités internationaux. Deux cantons²⁴ expliquent que cette disposition répète ce qui se trouve déjà dans la Constitution et proposent donc d'y renoncer.

Le nouvel art. 7a, al. 3, let. b, LOGA exclut en outre de la catégorie des traités de portée mineure les traités internationaux qui contiennent des dispositions dont l'objet relève de la seule compétence des cantons. Plusieurs participants soulignent que les cantons doivent également pouvoir exercer leur droit de participation avant la conclusion de traités qui ne tombent pas sous le coup de la let. b du projet mais qui confèrent aux cantons d'importantes tâches d'exécution²⁵ ou qui relèvent des compétences parallèles de la Confédération et des cantons²⁶. Un canton²⁷ propose d'étendre la let. b par exemple aux traités qui affectent « d'autres intérêts essentiels des cantons ». Un participant²⁸ suggère de supprimer le terme « seule » dans cette disposition, celle-ci étant jugée trop restrictive. Un autre participant soutient cette proposition ou souhaite, à titre d'alternative, qu'elle soit reformulée de la manière

²⁰ ZH.

²¹ GL.

²² Proposition du canton de GL visant à modifier l'al. 2 comme suit : « Sont notamment considérés comme tels, sous réserve de l'al. 3, ... » ; proposition du canton de ZH visant à modifier l'al. 3 comme suit : « Indépendamment des cas visés à l'al. 2, ne sont pas considérés comme des traités de portée mineure notamment les traités qui : ... ».

²³ GE, SG, ZH ; UDC.

²⁴ AR, SG.

²⁵ GL, OW.

²⁶ AR ; FER.

²⁷ GL.

²⁸ USAM.

suivante : « contiennent des dispositions dont l'objet ne relève pas de la compétence de la Confédération ». ²⁹

Un canton³⁰ demande la suppression de la let. b. La raison avancée est que cette disposition permet de conclure a contrario que le Conseil fédéral peut toujours conclure seul les traités contenant des dispositions qui ne relèvent pas de la seule compétence des cantons. Selon lui, il convient plutôt d'évaluer au cas par cas et selon des critères matériels la portée des traités internationaux qui concernent les cantons.

Un parti³¹ propose de compléter l'al. 3 de telle sorte que les traités qui sont en contradiction avec le droit suisse soient eux aussi considérés comme n'étant pas de portée mineure.

Un participant³² ajoute à titre de remarque générale que les traités qui sont certes « de portée mineure » au sens strict, mais qui portent sur un sujet politiquement controversé (par ex. la libre circulation des personnes), doivent également être soumis à l'approbation du Parlement.

5.2 Application provisoire des traités internationaux

5.2.1 Observations générales

La majorité des participants à la consultation s'expriment en faveur des modifications proposées de l'art. 7b, al. 1^{bis} LOGA et de l'art. 152, al. 3^{bis} LParl, en vertu desquelles le Conseil fédéral renonce à appliquer un traité international à titre provisoire si une majorité d'au moins deux tiers des membres de l'une et de l'autre des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale s'y oppose. Deux participants considèrent la solution proposée comme un compromis satisfaisant. ³³

Un participant³⁴ estime qu'il est important de renforcer la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure. Dans cette optique, il juge acceptable qu'une majorité des deux tiers soit requise dans les commissions compétentes des deux Chambres pour empêcher l'application provisoire de traités, pour autant que le plenum se prononce ensuite rapidement sur l'approbation du traité.

Un canton³⁵ critique le fait que le projet ne fait pas ressortir assez clairement que l'avis des commissions parlementaires a un caractère contraignant du point de vue politique (et non juridique) et que le véritable pouvoir de décision concernant l'application provisoire des traités internationaux reste entre les mains du Conseil fédéral.

²⁹ Centre Patronal : « contiennent des dispositions dont l'objet ne relève pas de la compétence de la Confédération. »

³⁰ ZH.

³¹ UDC.

³² USS.

³³ JU, SG.

³⁴ economiesuisse.

³⁵ BS.

5.2.2 La proposition va (tendanciellement) trop loin

Quelques participants³⁶ estiment que le fait de donner un caractère contraignant à la décision des commissions parlementaires concernant l'application provisoire des traités internationaux complique inutilement les procédures. La conscience politique du Conseil fédéral constitue, selon eux, une garantie suffisante pour que le Parlement soit consulté dans les cas importants. Ils sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'adopter une réglementation sur la question.

Un participant³⁷ tient à relever que le Conseil fédéral n'est habilité à appliquer des traités internationaux à titre provisoire que si deux conditions cumulatives sont remplies, à savoir la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière (art. 7b, al. 1, LO-GA). Il s'ensuit que, dans de telles circonstances, les objets concernés exigent par nature une grande réactivité. Afin d'assurer la rapidité des procédures, il est proposé de fixer un délai légal avant l'échéance duquel les commissions parlementaires compétentes doivent exprimer leur éventuelle opposition à l'application provisoire d'un traité international.

5.2.3 La proposition ne va pas assez loin

Un parti³⁸ fait observer que le projet s'écarte à plusieurs égards du mandat assigné par les motionnaires. Il est d'avis que le Conseil fédéral doit renoncer à appliquer à titre provisoire des traités internationaux dès le moment où la moitié au moins des membres de l'une et de l'autre des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale s'y opposent. La même proposition est faite par un canton³⁹.

Selon un parti⁴⁰, une décision prise à la majorité simple des votants dans *une* commission doit suffire pour obliger le Conseil fédéral à renoncer à appliquer à titre provisoire un traité international.

Un canton⁴¹ propose de soustraire à la possibilité d'application provisoire par le Conseil fédéral les traités internationaux qui affectent les droits et les obligations de tiers ou qui portent atteinte à des intérêts publics ou privés dignes de protection.

6 Remarques générales

Un parti⁴² relève que seuls deux précédents ayant donné lieu à controverse sont à l'origine des modifications législatives prévues dans le projet. Aussi fait-il observer que légiférer sur des cas particuliers ne doit pas devenir une habitude.

Un participant⁴³ regrette que le dossier envoyé en consultation ne fasse aucune mention des conséquences des réglementations proposées.

³⁶ PLR ; USAM ; avis similaire : FER.

³⁷ Centre Patronal.

³⁸ PS.

³⁹ AI.

⁴⁰ UDC.

⁴¹ TI.

⁴² PDC.

⁴³ USAM.

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organisations ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni:	
AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.- Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.- Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici :	
CVP PDC PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti Démocrate-Chrétien Partito Popolare Democratico
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei Parti Evangélique Suisse Partito evangelico svizzero
FDP PLR PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radiciaux I Liberali
GPS PES PES	Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
SP Schweiz	Sozialdemokratische Partei der Schweiz

PS PS	Parti Socialiste Suisse Partito Socialista Svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre Unione Democratica di Centro

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 :

SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
--------------------------	--

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

economiesuisse economiesuisse economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
SAV UPS SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SGB USS USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri

Nicht individuell eingeladene Teilnehmer / Participants qui n'avaient pas été sollicités / Cerchie non consultate :

Centre Patronal	
FER	Fédération des Entreprises Romandes

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Liste des destinataires

Elenco dei destinatari

- 1. Kantonsregierungen / Gouvernements cantonaux / Governi cantonali**
 - Alle Kantonsregierungen / Tous les gouvernements cantonaux / Tutti i governi cantonali
 - Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) / Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) / Conferenza dei Governi cantonali (CdC)

- 2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell' Assemblea federale**
 - BDP Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
PBD Parti bourgeois-démocratique
PBD Partito borghese-democratico Svizzero
 - CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
PDC Parti Démocrate-chrétien
PPD Partito Popolare Democratico
 - FDP. Die Liberalen
PLR Les Libéraux-Radicaux
PLR I Liberali
 - SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS Parti Socialiste Suisse
PS Partito Socialista Svizzero
 - SVP Schweizerische Volkspartei
UDC Union Démocratique du centre
UDC Unione Democratica di Centro
 - CSP Christlich-soziale Partei
PCS Parti chrétien-social
PCS Partito cristiano sociale
 - EDU Eidgenössisch-Demokratische Union
UDF Union Démocratique Fédérale
UDF Unione Democratica Federale
 - EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz
PEV Parti Evangélique Suisse
PEV Partito evangelico svizzero
 - GPS Grüne Partei der Schweiz
PES Parti écologiste suisse
PES Partito ecologista svizzero
 - GB Grünes Bündnis
AVeS Alliance Verte et Sociale
AVeS Alleanza Verde et Sociale
 - GLP Grünliberale Partei Schweiz
PVL Parti des Verts libéraux
PVL Partito verde-liberale

- Lega dei Ticinesi
- PdAS Partei der Arbeit der Schweiz
PST Parti suisse du Travail
PSdL Partito svizzero del Lavoro
- Alternative Kanton Zug

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

- Schweizerischer Gemeindeverband (SGmV) / Association des communes suisses (ACS) / Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)
Schweizerischer Städteverband (SSV) / Union des villes suisses (UVS) / Unione delle città svizzere (UCS)
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) / Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) / Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)

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

- economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen / fédération des entreprises suisses / federazione delle imprese svizzere
- Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) / Union suisse des arts et métiers (USAM) / Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV) / Union patronale suisse (UPS) / Unione svizzera degli imprenditori (USI)
- Schweiz. Bauernverband (SBV) / Union suisse des paysans (USP) / Unione svizzera dei contadini (USC)
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBankV) / Association suisse des banquiers (ASB) / Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
- Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) / Union syndicale suisse (USS) / Unione sindacale svizzera (USS)
- Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz) / société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) / società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)
- Travail.Suisse