

SUISSE

1 ASPECTS SUBSTANTIELS

1.1 Distinctions

1.1.1 Votre législation nationale établit-elle une distinction entre différentes catégories de traités ? Si oui, comment sont-ils classés ?

Dans la mesure où tous les traités – qu'ils requièrent ou pas l'approbation du Parlement – ont dans l'ordre juridique suisse la même valeur, on ne peut pas dire que notre législation établit une distinction entre les différentes catégories de traités. Cela étant, notre législation fixe les compétences respectives du Parlement et du Gouvernement en matière de conclusion des traités (voir réponse à la question 1.2.3).

1.1.2 Quels sont les critères pour leur classification dans des catégories spécifiques (objet, champ d'application, effets financiers, etc.) ? La forme de l'instrument conduit-elle à adopter une catégorie différente de traité ?

Lorsque le Parlement a délégué dans une loi ou un traité la compétence de conclure un traité dans un domaine spécifique (voir réponse à la question 1.2.3), il en délimite l'étendue, en règle générale en précisant l'objet sur lequel le traité peut porter. Il lui arrive également de fixer des critères qui se réfèrent aux effets juridiques ou aux effets financiers (voir par ex. art. 7a al. 2 et 4 de la Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration).

La forme de l'instrument n'a pas d'influence sur la question de la compétence de conclure. Ce sont l'examen du texte et son interprétation qui sont pertinents pour déterminer si le traité est bien couvert par une délégation de compétence contenue dans une loi fédérale ou dans un traité approuvé par le Parlement (voir réponse à la question 1.2.3).

1.1.3 Quel est le statut juridique des traités ne requérant pas l'approbation du Parlement dans la hiérarchie interne des normes ?

Tous les traités ont le même statut juridique.

1.2 Compétence

1.2.1 Quelle autorité est chargée de la rédaction du texte de chaque catégorie de traité ?

Ce sont les offices compétents pour la matière dont relève le traité qui en négocient le texte et le rédigent. Dans ce cadre, ils peuvent consulter la Direction de droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ou l'Office fédéral de la justice du Département fédéral de justice et police (DFJP) en fonction des questions qui se posent.

1.2.2 Dans le processus de rédaction d'un traité, quelle autorité est responsable de l'évaluation de la nature juridique et de la catégorie d'un accord ?

Dans le processus de rédaction d'un traité, ce sont les offices compétents pour la matière dont relève le traité qui sont responsables pour déterminer l'autorité compétente pour conclure le traité en question. Les offices compétents consultent, en cas de doute, la Direction de droit international public du DFAE ou l'Office fédéral de la justice du DFJP.

Les traités qui relèvent de la compétence du Parlement et ceux qui relèvent de celle du Conseil fédéral (voir réponse à la question 1.2.3) font l'objet d'une consultation des offices de l'administration fédérale. Dans ce cadre, la Direction de droit international public et l'Office fédéral de la justice examinent la question de la compétence de conclure. Le traité est ensuite soumis au Conseil fédéral qui décidera de le soumettre au Parlement.

1.2.3 Quelle autorité possède la responsabilité générale des procédures de ratification / approbation / confirmation des traités (est-ce généralement la responsabilité du Parlement et seulement certaines catégories sont confirmées par le gouvernement ou inversement) ?

Nous ne connaissons pas de procédure de confirmation.

Nous comprenons ici les termes « procédure de ratification » comme se référant à la ratification sur le plan interne et non pas à la procédure de ratification sur le plan international, à savoir l'acte par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité (art. 2 al. 1 lit. a de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Cela étant précisé, les règles générales sont les suivantes :

Il appartient à l'Assemblée fédérale (Parlement) d'approuver les traités internationaux (art. 166 al. 2 de la Constitution fédérale [Cst.]). Le Parlement a toutefois la faculté de déléguer, dans une loi ou dans un traité, au Conseil fédéral (Gouvernement), voire à un Département ou à un office, la compétence de conclure un traité (voir par ex. l'art. 7a de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, l'art. 26 al. 2 de la Loi sur l'Etat hôte ; l'art. 100 al. 2 de la Loi sur les étrangers et l'intégration ; l'art. 8a de la Loi sur l'entraide internationale en matière pénale). L'article 184, alinéa 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux.

Le Conseil fédéral peut à son tour déléguer à un Département sa compétence de conclure, voire à un office ou à un groupement lorsqu'il s'agit d'un traité de portée mineure (art. 48a al. 1 et 7a al. 2 et 4 de la Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Il présente chaque année au Parlement un rapport sur les traités conclus par lui, un département, un groupement ou un office. Ce rapport permet au Parlement d'examiner pour chaque traité si celui-ci relève effectivement de la compétence du Conseil fédéral aux termes de la loi.

Il découle de ce qui précède que, même lorsqu'un traité relève de la compétence du Parlement, il lui appartient uniquement de l'approuver et d'autoriser le Conseil fédéral à le ratifier. L'approbation du Parlement n'implique par ailleurs pas pour le Conseil fédéral l'obligation de prendre la décision de ratification.

Lorsqu'un traité relève de la compétence du Conseil fédéral, d'un Département ou d'un office, il appartient à l'autorité compétente pour conclure le traité de l'approuver et de le ratifier.

1.2.4 Quelles sont les responsabilités des ministères compétents et du ministère des Affaires étrangères tout au long de la procédure de conclusion et de ratification de chaque catégorie de traité ?

Ce sont les ministères compétents pour la matière dont relève le traité qui sont responsables du respect des règles applicables relatives à la compétence de conclure et de celui de la procédure interne. Le DFAE ainsi que le DFJP veillent à ce que ces règles soient

effectivement respectées et conseillent le ministère compétent sur toute question juridique ou de politique extérieure. Quand un instrument de ratification doit être déposé, l'office compétent en informe le DFAE qui préparera l'instrument et procédera au dépôt de celui-ci.

1.2.5 Quelle est la compétence des régions/territoires autonomes dans le cadre de la conclusion d'un traité ?

Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit ni aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons.

Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

Les cantons peuvent directement traiter avec les autorités étrangères de rang inférieur. Dans les autres cas, les relations avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

1.2.6 Le ministère des Affaires étrangères dispose-t-il d'une compétence déléguée pour conclure seul des accords internationaux moins importants, en produisant des pleins pouvoirs signés par le ministre des Affaires étrangères ? Si tel est le cas, quelles sont les caractéristiques typiques de ces accords ?

Le DFAE ne dispose pas d'une compétence générale déléguée pour conclure seul des accords internationaux moins importants.

2 ASPECTS PROCEDURAUX

2.1 Procédure avant conclusion / signature

2.1.1 Quelles sont les procédures requises pour la conclusion des différentes catégories de traités ? Un traité peut-il être conclu par le biais d'une procédure simplifiée ? Si oui, veuillez présenter de manière détaillée les circonstances dans lesquelles de telles procédures peuvent être appliquées et les décrire.

Comme indiqué à la réponse à la question 1.2.3, l'article 184, alinéa 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. Il ressort de ces principes que le Parlement n'est jamais compétent pour signer ou ratifier un traité (voir la réponse à la question 1.2.3).

C'est toujours l'office compétent quant à la matière qui négocie le texte d'un traité et qui mène la procédure d'approbation interne.

Lorsque le traité relève de la **compétence du Parlement**, l'office compétent soumettra le texte du traité au Conseil fédéral pour que ce dernier l'approuve et autorise une personne à le signer, sous réserve de ratification du Parlement. Le Conseil fédéral soumettra ensuite au Parlement un Message qui présente le traité et en détaille les dispositions. Le Parlement décidera ensuite d'approuver le traité.

Lorsque le traité relève de la **compétence du Conseil fédéral**, l'office compétent lui soumet le texte du traité pour que le Conseil fédéral l'approuve et autorise une personne à le signer.

Lorsque le traité relève de la **compétence du Département ou d'un office**, l'office compétent soumet le texte du traité à sa Cheffe ou son Chef de Département respectivement à sa Directrice ou à son Directeur pour qu'elle/il l'approuve et autorise une personne à le signer.

2.1.2 Avez-vous une procédure pour examiner l'harmonisation et la conformité des traités ne requérant pas l'approbation du Parlement avec les lois nationales existantes ? Quelle autorité procède à cet examen et quand ?

La conformité d'un traité avec la législation nationale ainsi qu'avec d'autres traités qui lient la Suisse est toujours examinée qu'il soit ou non soumis au Parlement pour approbation.

C'est l'office compétent qui négocie le traité qui doit procéder à cet examen, au besoin en consultant d'autres offices. De manière générale, l'office fédéral de la justice du DFJP examine la conformité du traité avec la Constitution fédérale (en plus des lois fédérales et des traités qui relèvent de sa compétence).

2.1.3 Ces procédures comportent-elles une ou deux phases (avant et/ou après la signature) ? Un traité peut-il entrer en vigueur dès sa signature ?

Voir les réponses données aux questions 2.1.2 et 2.2.2.

Lorsqu'un traité relève de la compétence du Conseil fédéral, d'un Département ou d'un office, il peut entrer en vigueur dès sa signature.

2.1.4 Existe-t-il des différences entre les procédures relatives à des traités multilatéraux et celles relatives à des traités bilatéraux ?

Il n'existe pas de différences entre les procédures relatives à des traités multilatéraux et celles relatives à des traités bilatéraux.

2.1.5 Existe-t-il certaines dénominations de traités qui, selon votre droit national, impliquent toujours un traité en forme simplifiée ? (par exemple, "Memorandum d'accord", "Procès-verbaux" etc.)

Non. Il convient toujours d'examiner le texte du traité pour déterminer la compétence de conclure et la procédure à suivre.

2.1.6 La procédure d'obtention du mandat de négociation est-elle différenciée selon les catégories de traités ? Si oui, de quelle manière ?

L'octroi d'un mandat de négociation relève du Conseil fédéral. Un mandat doit généralement être délivré par le Conseil fédéral pour la négociation de traités dont l'objet est important. La législation ne prévoit pas de critère juridique pour déterminer les domaines importants; l'appréciation politique est décisive.

Pour un traité bilatéral, l'octroi d'un mandat du Conseil fédéral n'est pas souvent considéré comme indispensable en pratique, sauf dans les relations avec des partenaires importants ainsi que dans certains domaines politiquement ou économiquement sensibles. En revanche, pour un traité multilatéral en préparation, l'octroi de mandats formels est plus fréquent.

2.1.7 Les signataires sont-ils tenus de présenter des pleins pouvoirs lors de la signature pour toutes les catégories de traités ou uniquement pour certaines d'entre elles ?

En principe les signataires, à moins qu'il ne s'agisse des chefs d'Etats, des chefs de Gouvernement ou des Ministres des affaires étrangères (art. 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités), doivent produire des pleins pouvoirs lors de la signature de tout traité. Cela étant, dans la pratique, les pleins pouvoirs ne sont pas toujours exigés.

2.1.8 Autorisez-vous la signature électronique des traités ? Dans l'affirmative, existe-t-il certaines exigences concernant le type de signature électronique acceptable ? Acceptez-vous la transmission électronique des traités au lieu de l'échange de copies physiques ? Quelle est la procédure à suivre ?

Nous autorisons la signature électronique des traités. En effet, la forme écrite prévue par la Convention de Vienne sur le droit des traités n'implique pas la signature manuscrite des parties. En conséquence, les parties peuvent valablement convenir de signer leur accord au moyen d'un procédé de signature électronique et ne doivent pas nécessairement choisir une signature électronique reconnue comme équivalente à la signature manuscrite par leur ordre juridique. La signature du partenaire étranger doit, d'une part, permettre d'identifier la personne qui signe (identité et appartenance à l'entité signataire) et, d'autre part, assurer l'intégrité du document signé (le document n'a pas été modifié depuis la signature). La signature doit en outre pouvoir être vérifiée.

Un traité doit être signé soit de manière manuscrite soit de manière électronique. Si le traité est signé de manière électronique, seule une transmission électronique est possible. Si le traité est signé de manière manuscrite, il doit y avoir un échange des copies physiques.

2.2 Procédure après conclusion

2.2.1 La procédure interne d'expression du consentement à être lié change-t-elle en fonction des différentes catégories de traités (c'est-à-dire la ratification, l'approbation, l'acceptation, etc.) ? Si oui, veuillez expliquer s'il vous plaît.

Non, la procédure interne d'approbation d'un traité ne change pas en fonction du mode d'expression du consentement à être lié prévu par le traité.

2.2.2 L'entrée en vigueur d'un traité est-elle possible à la date de la signature ? Si oui, quelles sont les exigences procédurales qui permettent cette entrée en vigueur ?

Lorsqu'un traité relève de la compétence du Conseil fédéral, d'un Département ou d'un office (voir réponse à la question 1.2.3), il peut entrer en vigueur dès sa signature.

2.2.3 Si l'entrée en vigueur n'est pas possible à la date de signature, est-il possible de recourir à une application provisoire pour une application anticipée de ce traité ?

La législation suisse prévoit la possibilité pour le Conseil fédéral de décider de l'application à titre provisoire du traité à certaines conditions (sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et urgence particulière). Le Parlement peut s'opposer à l'application provisoire.

2.3 Forme

2.3.1 Les différentes catégories de traités requièrent-elles des formes spécifiques lorsque les textes sont préparés pour la signature (c'est-à-dire impression sur un papier spécifique aux traités, sceau, couverture) ?

La préparation des alternats obéit aux mêmes règles quelle que soit l'autorité compétente pour conclure le traité.

2.3.2 Qui prépare les textes des différentes catégories de traités pour la signature ?

Le matériel suisse (papier, cartable, cordon et indications pratiques) est obtenu auprès du DFAE. L'alternat suisse est normalement imprimé sur du papier fourni par la Suisse, l'alternat du partenaire sur du papier fourni par celui-ci. En principe, il appartient à l'office compétent de s'assurer que le texte qui est finalement signé est conforme à celui approuvé par le Conseil fédéral.

2.4 Mise en oeuvre

Comment les traités ne requérant pas l'approbation du Parlement sont-ils mis en oeuvre dans la législation nationale afin de garantir le respect du principe de pacta sunt servanda conformément à l'article 26 de la CVDT ?

La Suisse est de tradition moniste. Les traités qu'elle conclut sont valables sans qu'une transposition en droit interne ne soit nécessaire. Il n'est pas fait de différence entre les traités qui relèvent de la compétence du Parlement et ceux qui relèvent de la compétence d'une autre autorité.

2.5 Publication, Enregistrement et fonction de Dépositaire

2.5.1 Toutes les catégories de traités doivent-elles être publiées ?

Sont publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO), pour autant qu'ils lient la Suisse:

- a. les traités et décisions de droit international qui relèvent de la compétence du Parlement et qui sont soumis au référendum facultatif en vertu de l'article 140 alinéa 1 lettre b Cst. ou sujets au référendum obligatoire en vertu de l'article 141 alinéa 1 lettre d Cst.;
- b. les autres traités et décisions de droit international qui contiennent des règles de droit ou qui autorisent à en édicter.

Le Conseil fédéral peut décider qu'un traité ou une décision qui ne contient pas de règles de droit soit tout de même publié dans le RO. Certains traités et décisions peuvent être publiés dans le RO uniquement par renvoi. Un traité non publié est tout de même, sur demande, généralement mis à disposition du public s'il n'est pas classifié.

2.5.2 Si ce n'est pas le cas, quelles catégories ne nécessitent pas d'être publiées et mises à la disposition du grand public ? Existe-t-il un pouvoir discrétionnaire en la matière ?

Voir réponse à la question 2.5.1

2.5.3 Quelle autorité décide qu'un traité ne doit pas être publié ?

Voir réponse à la question 2.5.1. Pour le surplus, la Chancellerie fédérale et l'office compétent sur le fond examinent si les conditions fixées pour la publication d'un traité sont remplies.

2.5.4 Où est publiée chaque catégorie de traité (Journal officiel, site web, base de données, etc.) ?

Les traités, lorsqu'ils sont publiés, sont publiés dans le RO le quel est disponible sur Internet. C'est la version électronique du RO qui fait foi. Le RO étant une publication chronologique, il existe, en plus, une publication systématique, selon la matière des traités, qui contient les textes consolidés (le Recueil systématique du droit fédéral). Le Recueil systématique est également disponible sur Internet.

2.5.5 Quelles catégories de traités sont enregistrées auprès du Secrétariat de l'ONU ?

Les traités bilatéraux sont enregistrés auprès de l'ONU.

2.5.6 Où sont conservés les originaux (ou les copies certifiées conformes) des différentes catégories de traités (par exemple, au MAE, auprès de l'autorité responsable de leur mise en oeuvre, dans les archives de l'État) ?

Les originaux sont conservés aux Archives fédérales.