



Berne, 26 juin 2019

Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple (« soft law »)

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 18.4104,
Commission de politique extérieure CE,
12 novembre 2018

Table des matières

1	Le postulat de la CPE-E	3
2	Contexte : le droit souple, une opportunité et un défi pour la Suisse	3
3	Qu'est-ce que le droit souple ?	4
4	Le droit souple en droit international public	7
4.1	Le droit international public aujourd'hui	7
4.2	Points communs et différences entre droit souple et droit international	7
5	Création du droit souple dans le contexte de traités internationaux	9
6	Importance accrue du droit souple en tant qu'instrument autonome d'organisation des relations internationales	10
7	Comprendre les différentes formes actuelles du droit souple	11
8	Relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans la politique extérieure	12
8.1	Répartition des compétences selon la Constitution	12
8.2	Définition des droits de participation	14
9	Proposition pour la suite	16
Annexe 1	Instruments du droit souple pertinents pour la Suisse – exemples illustratifs	I
Annexe 2	Normes juridiques relatives à la répartition des compétences dans le domaine de la politique étrangère de la Suisse	V
Annexe 3	Interventions parlementaires concernant le rôle du Conseil fédéral et du Parlement dans le domaine de la politique étrangère	VIII

1 Le postulat de la CPE-E

Le 12 novembre 2018, la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a déposé le postulat 18.4104 sur la consultation et la participation du Parlement dans le domaine du droit souple (« soft law »), dans lequel elle charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur le rôle croissant du droit souple et sur les conséquences de cette évolution pour la Suisse. Elle lui demande également d'indiquer les modifications à apporter éventuellement concernant l'implication du Parlement dans ce domaine.

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans les six mois un rapport sur le rôle croissant du droit souple ("soft law") dans les relations internationales et sur les autres évolutions à l'échelon international liées aux interconnexions globales, ainsi que sur l'affaiblissement insidieux qui en découle pour les parlements et leurs droits démocratiques consistant à participer aux questions considérées avant qu'elles ne mènent à une procédure législative qui n'a au fond pas été décidée. Le rapport indiquera tout particulièrement les conséquences de cette évolution pour la Suisse et les modifications à apporter éventuellement à l'article 152 de la loi sur le Parlement. »

Le 21 novembre 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat de la commission. Le 29 novembre 2018, le Conseil des États a accepté le postulat.

Le présent rapport en réponse à ce postulat se penche en particulier sur les opportunités et sur les défis liés à l'utilisation croissante du droit souple dans les relations internationales. Il montre comment le Parlement pourrait être associé de façon plus ciblée à ces questions, dans le respect de la répartition des compétences telle que prévue par la Constitution et de la capacité d'action du Conseil fédéral.

2 Contexte : le droit souple, une opportunité et un défi pour la Suisse

Le droit souple n'est pas un phénomène nouveau. Il s'est imposé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale comme instrument d'organisation des relations internationales. Cependant, le recours au droit souple a considérablement augmenté au cours des dernières années. Cela tient au fait que les instruments qui relèvent du droit souple peuvent être adoptés plus rapidement et plus facilement que les traités internationaux qui, avant d'entrer en vigueur, ont souvent fait l'objet de longues négociations et procédures de ratification. Mais le droit souple a également ceci d'attrayant que, dans un ordre international soumis à des tensions croissantes, qui voit les mécanismes multilatéraux subir toujours plus de pressions, ses instruments sont souvent la seule possibilité de parvenir à des ententes consensuelles à l'échelle internationale. Parallèlement, les échanges internationaux se multiplient sur le plan économique et social, en raison notamment de la transformation numérique en cours, et par conséquent la nécessité de résoudre les problèmes au niveau international croît elle aussi. C'est dans ce contexte que le droit souple occupe une place toujours plus importante, qualitativement comme quantitativement, en tant qu'instrument d'organisation des relations internationales. Il permet donc à l'ordre international de poursuivre son développement sur une base consensuelle, en dépit de l'affaiblissement du système multilatéral. Cette évolution est généralement dans l'intérêt d'États comme la Suisse, car, en l'absence de droit souple, la politique de puissance aurait souvent tendance à s'imposer, privilégiant les plus forts au

détriment des plus faibles. C'est la raison pour laquelle le droit souple représente une **opportunité pour la Suisse**.

Mais le droit souple constitue aussi un défi du point de vue de la Suisse. Certes, le droit souple est généralement le fruit d'un consensus au sein des instances internationales, mais les intérêts des grandes puissances peuvent peser davantage dans la balance que ce ne serait le cas dans une procédure formalisée visant la conclusion d'un traité international. Par ailleurs, les États peuvent davantage adapter leur application du droit souple à leurs propres représentations, ce qui, dans la mise en œuvre, peut provoquer de plus grandes distorsions qu'en présence d'un traité international. Enfin, et c'est sans doute l'aspect le plus important pour le présent rapport, il ne faut pas oublier que le droit souple constitue un défi en politique intérieure : lors de la création du droit souple, le processus de formation de l'opinion n'est pas toujours exploité entièrement ; de ce fait, la possibilité de mener des débats politiques approfondis, à laquelle recourent les travaux législatifs et les procédures d'approbation de traités internationaux, est utilisée dans une moindre mesure. Se pose dès lors la question de savoir comment tenir compte au mieux du droit de participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, notamment en ce qui concerne les instruments du droit souple, droit qui est garanti aux termes de la Constitution fédérale et des normes légales (voir art. 166, al. 1, et art. 184, al. 1, de la Constitution fédérale [Cst.]¹, art. 24 et art. 152 de la loi sur le Parlement [LParl]², art. 5b de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA])³.

La mise en œuvre de ces droits de participation ayant parfois donné lieu par le passé à des situations insatisfaisantes concernant le droit souple, le Conseil fédéral considère qu'il est important que le présent rapport permette au Parlement de mieux anticiper et appréhender les instruments du droit souple pour pouvoir ainsi mieux exercer ses droits de participation.

3 Qu'est-ce que le droit souple ?

La doctrine du droit international public⁴ considère qu'aujourd'hui les instruments du droit souple se manifestent sous des formes très variées. Le droit souple est abordé diversement par la doctrine ainsi que par les États dans leurs ordres juridiques respectifs, en particulier dans l'espace anglo-saxon. Il peut également être diversement compris d'un domaine juridique à l'autre. Le droit international ne possède pas de définition claire du droit souple. Seule une **description négative** peut en être faite : le droit souple est constitué des accords et règlements qui ne relèvent pas du droit international public. Citons à titre d'exemple le Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées, les normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relatives à l'assistance administrative en matière fiscale et à la fiscalité des entreprises ou encore les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme⁵.

¹ RS 101

² RS 171.10

³ RS 172.010.1

⁴ Dans son ouvrage « Soft Law », TERESA FAJARDO propose une vue d'ensemble de la doctrine actuelle du droit international public en matière de droit souple, dans : *Oxford Bibliographies of International Law*, Oxford 2018, pp. 1-43. Voir également les ouvrages suisses suivants : FRANCESCO NAEF, « Soft Law und Gewaltenteilung », dans : *AJP* 8/2015, pp. 1109-1121 et DANIEL THÜRER, « Soft Law - eine neue Form von Völkerrecht? », dans : *ZSR* 1985, pp. 429-453.

Les contributions particulièrement importantes sont les suivantes : ALAN BOYLE, « Soft Law in International Law-Making », dans : *International Law* (Malcolm Evans, éd.), Oxford 2018, pp. 118-136 ; JOOST PAUWELYN, *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012 ; JEAN D'ASPERMONT (éd.), « Symposium on Soft Law », dans : *Leiden Journal of International Law* 2012 ; ANNE PETERS, « Soft Law as a New Mode of Governance », dans : *The Dynamics of Change in EU Governance* (Udo Diedrichs, Wulf Reiners, Wolfgang Wessels, éd.), Cheltenham/Northampton 2011, pp. 21-51 ; DANIEL THÜRER, « Soft Law », dans : *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Oxford 2009 ; DINAH SHELTON, *Commitment and Compliance : The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford 2000.

⁵ Une liste plus complète d'exemples est proposée en annexe 1.

Les différentes formes du droit souple ont toutes en commun de constituer des règles normatives qui ne sont pas contraignantes en droit international public. Généralement, deux aspects distinguent le droit souple :

- le droit souple est constitué de **règles de conduite** qui vont au-delà des simples déclarations d'intention en matière de coopération et présentent donc un certain degré de normativité (droit ou « *law* ») ;
- ces règles n'ont **pas de force juridique contraignante** ; elles ne constituent pas des sources juridiques du droit international public et le droit international public ne prévoit pas d'obligation de les mettre en œuvre (souple ou « *soft* »).

Les instruments nationaux peuvent eux aussi posséder ces deux caractéristiques. À titre d'exemple, les normes cantonales de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) ont un caractère normatif et ne sont pas juridiquement contraignantes ; pour l'être, elles doivent être transposées dans le droit cantonal et communal. Précisons toutefois que le présent rapport est consacré aux instruments internationaux, plus précisément multilatéraux. Un instrument bilatéral peut certes présenter des caractéristiques du droit souple ; toutefois, il est souvent dénué de l'élément de la valeur normative, car il formule généralement des intentions politiques et ne crée pas de véritables règles de conduite.

Le droit souple, en tant qu'instrument propre d'organisation des relations internationales, doit donc être distingué verticalement du droit international public (vers le haut), et des pures déclarations d'intention politique, de l'analyse comparative et des bonnes pratiques (vers le bas).

Illustration 1 : Instruments d'organisation des relations internationales

Instruments d'organisation des relations internationales	Expression d'une volonté commune (généralement écrite)	Droit international, y c. droit coutumier
		Droit souple
	Déclarations d'intention purement politique, analyse comparative et bonnes pratiques	
	Pas de volonté commune	Actions unilatérales / Politique de puissance

La délimitation du droit souple présente les particularités suivantes :

- **Délimitation « vers le haut »**

Le droit souple peut devenir partie intégrante du droit international public via le processus usuel de création du droit international coutumier. Cette reprise peut également se faire avec toutes les autres pratiques internationales qui ne sont pas contenues dans un document de droit souple. Dans ces cas, le principe est le suivant : le droit coutumier international ne naît que si la pratique des États est uniforme et s'il y a acceptation juridique.⁶ La transformation en droit coutumier représente un processus long et difficile. Il est **rare** que de nouvelles normes de **droit international coutumier**

⁶ La première exigence de pratique uniforme des États signifie que le droit coutumier international ne naît que si un nombre important et représentatif d'États acceptent un comportement pour l'essentiel uniforme. La deuxième exigence – l'acceptation juridique – veut dire que les États font savoir, par exemple dans des déclarations publiques, qu'en adoptant la conduite qui est la leur, ils appliquent une règle juridiquement contraignante.

naissent. Il n'existe aucun exemple, au cours des dernières années, de disposition du droit souple ayant évolué pour se transformer en droit coutumier international. Le droit souple doit son importance non pas à sa transformation en droit coutumier, mais plutôt à ses **caractéristiques intrinsèques.**

Lorsqu'il adopte des résolutions contraignantes en droit international public, le Conseil de sécurité des Nations Unies (Conseil de sécurité de l'ONU) peut tenir compte du droit souple (des dispositions du droit souple ont ainsi été reprises dans des résolutions portant sur la lutte contre le terrorisme). Pour cela, il doit dans tous les cas rendre une décision formelle.

- **Délimitation « vers le bas »**

De nombreux instruments internationaux développés par des acteurs étatiques comme non étatiques ressemblent au droit souple mais ne peuvent pas en faire partie. **L'analyse comparative et les bonnes pratiques** sont des instruments courants. L'étude PISA de l'OCDE (*Programme for International Student Assessment*), qui analyse et compare les systèmes éducatifs dans le monde entier, ainsi que l'indice de la perception de la corruption des pays, de Transparency International, sont des exemples d'instruments qui décrivent des bonnes pratiques et permettent en outre une comparaison et une analyse internationales. Ces instruments n'ont pas pour objectif initial de créer des règles de conduite internationales. Mais ils peuvent faire émerger une référence internationale par leur développement et leur amélioration continus ainsi que par **l'importance qui leur est accordée dans le débat public international.** La notion de référence est proche de celle du droit souple, à ceci près que la référence n'a pas de valeur normative.

Généralement effectuée par des acteurs non étatiques, la **définition de normes** affiche elle aussi une proximité avec le droit souple, mais elle n'en relève toutefois pas. À l'échelle internationale, les normes les plus connues sont celles de l'Organisation internationale de normalisation (**normes ISO**), tandis qu'à l'échelle nationale, il existe par exemple des **codes de conduite sectoriels** (code de conduite de l'industrie pharmaceutique en Suisse, directives médico-éthiques de la Commission Centrale d'Éthique de l'Académie suisse des sciences médicales, etc.) ou encore des normes fondées sur des connaissances spécialisées (par ex. les normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports [normes VSS] et celles de la Société suisse des ingénieurs et des architectes [normes SIA]). Ces normes n'ont pas de caractère contraignant ; néanmoins, elles définissent des règles qui font autorité dans un secteur déterminé. Il arrive au demeurant qu'un État les reprenne dans son droit national, leur conférant alors force obligatoire.

Les instruments de définition de normes cités plus haut peuvent également avoir une pertinence légale dans la mesure où **des tribunaux ou d'autres autorités appliquant le droit** s'en servent au cas par cas pour rendre leurs décisions. Il en va de même pour le droit souple, sur lequel la jurisprudence peut s'appuyer pour interpréter et concrétiser des normes du droit international public. Pour préciser les droits fondamentaux et humains pertinents pour les conditions de détention en milieu pénitentiaire, le Tribunal fédéral s'est par exemple déjà appuyé à plusieurs reprises sur la recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes et sur le commentaire du Comité européen pour la prévention de la torture.⁷ Il a par ailleurs considéré que le commentaire sur le modèle de convention fiscale de l'OCDE était une aide importante pour l'interprétation de conventions en matière de double imposition.⁸ Mais les autorités judiciaires peuvent aussi décider de ne pas observer de dispositions du droit souple. À titre d'exemple, la Cour européenne des droits de l'homme

⁷ Voir ATF 140 I 125 consid. 3.2 p. 131 s.

⁸ Voir ATF 142 II 161 consid. 2.1 p. 164 s. Pour d'autres exemples, voir ATF 144 II 130 consid. 8.2.2 p. 140 ; ATF 143 II 162 consid. 3.2.6 p. 173 s.

(CEDH) a rendu un arrêt divergeant des dispositions pertinentes du droit souple concernant la question de la légitimité de la détention de personnes présentant un handicap⁹.

4 Le droit souple en droit international public

Au cours de l'évolution du droit international public, le droit souple s'est affirmé comme instrument autonome d'organisation des relations internationales. Pour l'appréhender plus précisément, il faut le mettre en rapport avec le droit international public.

4.1 Le droit international public aujourd'hui

L'ordre juridique international actuel est né après la césure provoquée par la Seconde Guerre mondiale. Ses principaux éléments sont au nombre de cinq :

1. **Il définit clairement les principales sources du droit international public.** Il s'agit :
 - des accords bilatéraux et multilatéraux ;
 - du droit coutumier et
 - des principes généraux du droit qui sont contenus dans la plupart des ordres juridiques nationaux (par ex. la protection de la confiance légitime ou la proportionnalité)¹⁰.
2. Les traités reposent sur un **accord de volonté** entre les États participants sur la manière dont un domaine doit être régi.
3. La conclusion des traités s'inscrit dans un **processus formalisé de négociations**.
4. Généralement, un traité international ne lie que les États qui l'ont **signé et ratifié ou y ont adhéré**. De leur côté, le droit coutumier et les principes généraux du droit ne nécessitent ni signature ni ratification pour être valables.
5. Le droit international public contient des **prescriptions claires sur les conséquences du non-respect de ses obligations internationales par un État** :
 - les parties peuvent prendre des **contre-mesures** à l'encontre d'un État défaillant (voir ci-dessous ill. 2) ;
 - dès lors que les parties ont accepté la compétence d'un tribunal (arbitral) international, une **procédure judiciaire** peut être ouverte à l'encontre de l'État défaillant.

4.2 Points communs et différences entre droit souple et droit international

En s'appuyant sur les cinq aspects présentés ci-dessus, on peut identifier entre le droit international public, notamment les traités internationaux, et le droit souple les **points communs** suivants :

1. Les États participants se sont entendus sur un texte commun.
2. Il existe un **processus de négociation formalisé** jusqu'à un certain degré.

⁹ Arrêt de la Grande Chambre du 31.1.2019, affaire Rooman contre Belgique, 18052/11, § 203 ; voir aussi arrêt de la CEDH (Grande Chambre) du 20.10.2016, Muršić contre Croatie, 7334/13, § 75 ss., concernant la question du nombre de mètres carrés auquel un détenu a droit dans une cellule surpeuplée pour que ses conditions de détention ne correspondent pas à des traitements inhumains ou dégradants. Concernant la pratique du Tribunal fédéral, voir ATF 136 IV 97 consid. 6.2.2 p. 112 s. au sujet de la valeur juridique des directives de l'Académie suisse des sciences médicales en matière d'alimentation forcée.

¹⁰ Cette réglementation claire des sources du droit est formulée dans l'art. 38 du statut de la Cour internationale de justice. Cette disposition a dans le droit international public une portée générale, qui va au-delà de la compétence de la Cour internationale de justice.

Les **différences** entre le droit international public et le droit souple sont au nombre de trois :

1. Le droit souple **n'est pas une source du droit international public aux termes de l'art. 38 du statut de la Cour internationale de justice**¹¹. Faute de volonté de se lier de la part des États participants, le droit souple ne crée pas d'obligation de droit international public à l'intention des destinataires des règles de conduite. Un État qui ne respecte pas le droit souple n'engage donc pas sa responsabilité en droit international.
2. La violation du droit souple ne peut donner lieu à l'adoption de mesures compensatoires telles que des représailles ou être invoquée devant un tribunal par d'autres États. La seule possibilité existante est celle des **mesures de rétorsion prises au niveau politique**. C'est là que réside la principale différence entre les instruments juridiquement contraignants et les instruments non contraignants. Cela ne signifie pas que les mesures de rétorsion politiques sont toujours moins efficaces pour l'État concerné que les représailles ou les procédures judiciaires internationales ; elles peuvent même avoir des conséquences plus graves. Elles peuvent prendre la forme de sanctions ou de menaces de sanctions, à la suite par exemple de l'inscription d'un État sur une liste (noire).

Illustration 2 : Contre-mesures utilisées dans les relations internationales¹²

	Représailles	Mesures de rétorsion
Définition	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure à l'encontre d'un État qui a enfreint le droit international public. - La mesure elle-même est une violation des obligations internationales. - Une violation du droit international public est exceptionnellement justifiée lorsqu'elle est proportionnée. - Possibilité de faire examiner par un tribunal ou tribunal arbitral international l'admissibilité des mesures (dès lors qu'une instance judiciaire est prévue). 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure à l'encontre d'un État, même s'il n'y a pas violation du droit international public. - La mesure ne constitue pas une violation des obligations internationales. - La sanction porte sur une violation du droit international public, mais aussi du droit souple et de déclarations d'intention purement politique. - L'examen des mesures par un tribunal n'est en principe pas possible (sauf si la question d'une violation du principe juridique de la bonne foi est soulevée).
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'autorisation d'atterrissage délivrée aux avions de l'État défaillant en dépit d'un accord contractuel - Dénonciation ou suspension d'un traité bien que ces deux mesures ne soient pas prévues dans le traité. 	<ul style="list-style-type: none"> - Refus de l'accès au marché boursier américain prononcé à l'encontre des établissements financiers de l'État concerné - Surveillance renforcée de certaines transactions provenant de l'État concerné - Application des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées pour les filiales de l'État concerné - Fin des prestations d'aide au développement fournies librement - Restrictions commerciales et restrictions aux investissements - Pas de prolongation d'un traité limité dans le temps

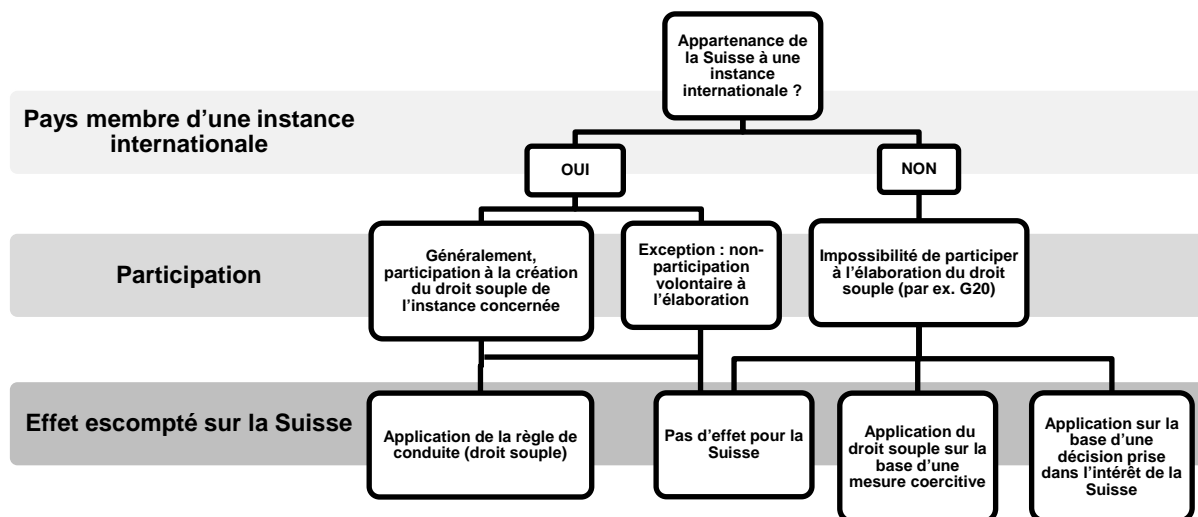
3. Contrairement aux traités internationaux, les instruments du droit souple peuvent, **dans certains cas**, avoir des effets sur des États qui n'ont pas participé à leur création. Si, par exemple, les États du G20 se sont mis d'accord sur une règle de conduite et affichent la volonté de l'imposer à l'échelle internationale (généralement par le biais des instances correspondantes, par ex. le Conseil de stabilité financière [CSF] ou le GAFI), cette règle de conduite sera également importante pour les pays qui ne font pas partie du G20 du fait du poids politique de ce groupe de pays. La non-application d'une règle peut avoir des **répercussions politiques ou économiques**

¹¹ Le droit souple n'est pas mentionné dans la liste des sources du droit international public selon l'art. 38 du statut de la Cour internationale de justice. Il n'est pas non plus compris dans la notion de droit international aux termes de l'art. 5, al. 4, Cst. (voir aussi le message du Conseil fédéral du 5.7.2017 sur l'initiative pour l'autodétermination, FF 2017 5027, p. 5052).

¹² En règle générale, la doctrine du droit international public considère comme des synonymes les termes mesures compensatoires, contre-mesures et sanctions. Les mesures compensatoires sont par exemple toutes les mesures prises unilatéralement par un État à l'encontre d'un autre État en réaction à une faute politique, morale ou juridique. Il peut s'agir autant de mesures de rétorsion que de représailles.

que la Suisse doit prendre en considération au cas par cas. Dans d'autres cas, la Suisse peut considérer qu'une **application volontaire** est pertinente et appliquer le droit souple indépendamment de la pression politique ou économique. La Suisse peut notamment décider d'appliquer un instrument de droit souple dans son propre intérêt, en particulier lorsque le respect de la disposition du droit souple facilite par exemple les opérations transfrontalières ou a l'effet positif d'un label (voir les accords de réglementation bancaire Bâle III sur les capitaux propres et les liquidités du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui renforcent la confiance dans les banques suisses et la place financière suisse).

Illustration 3 : Effet escompté du droit souple sur la Suisse



5 Création du droit souple dans le contexte de traités internationaux

Fondées dans le cadre de l'ordre international actuel, des organisations internationales telles que l'ONU, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) reposent sur un **traité international**, dans lequel a été prévue la mise en place d'**organes déterminés** (par ex. l'Assemblée générale de l'ONU ou le Conseil de l'OCDE) à qui des **compétences** précises ont été **octroyées**. Le droit souple est né dans le contexte suivant :

- Les États membres d'une organisation souhaitent que celle-ci puisse intervenir dans certains domaines ; pour qu'elle soit en mesure d'**agir**, il fallait que les décisions puissent être prises au moins partiellement à la majorité au sein des organes.
- Par ailleurs, les États ne souhaitent **pas que, dans les cas où ils étaient en minorité, la majorité puisse leur imposer le respect d'obligations internationales**. Cela aurait signifié une perte trop importante de leur souveraineté.
- Dans certaines organisations internationales, ces réflexions ont donné naissance à un mécanisme au sein duquel certains organes (par ex. l'Assemblée générale de l'ONU) peuvent adopter à la majorité des voix des résolutions sur des thèmes particuliers sans toutefois que **ces résolutions ne constituent des obligations légales pour les États membres**. Ces résolutions non contraignantes relèvent du droit souple.

Dans ce contexte, les instruments du droit souple ont donc toujours été **étroitement liés aux règles du droit international public**. Une base conventionnelle autorisait l'organe d'une organisation internationale à créer du droit souple et la résolution renvoyait généralement à des règles existantes du droit international public, qu'elle appliquait dans un domaine particulier (par ex. déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU de 1970 sur les relations amicales). Le droit souple venait donc **préciser les bases existantes du droit international**.

Illustration 4 : Exemples de droit souple précisant le droit international existant

Exemple 1 : déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1970 sur les relations amicales

La déclaration sur les relations amicales donne une interprétation de la Charte des Nations Unies en expliquant notamment le principe d'interdiction du recours à la force, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État ainsi que le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

Exemple 2 : Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées

Le Document de Montreux présente un ensemble d'obligations juridiques internationales à l'intention des entreprises militaires et de sécurité privées intervenant dans des conflits armés. Il contient également une série de recommandations pour aider les États à prendre les mesures adéquates afin d'honorer leurs obligations internationales.

6 Importance accrue du droit souple en tant qu'instrument autonome d'organisation des relations internationales

Au cours des années passées, le droit souple s'est imposé comme instrument autonome d'organisation des relations internationales. Alors que les tensions ne cessent de croître dans le système multilatéral et que le monde est confronté à des phénomènes globaux tels que la numérisation et les crises financières et sanitaires, le droit souple a tiré son épingle du jeu en s'affichant comme instrument en phase avec les besoins et les intérêts des États. Voici les principales raisons de cette évolution :

- Le droit souple permet de **réagir plus rapidement** à de nouveaux enjeux mondiaux que ce n'est le cas avec les traités internationaux multilatéraux, dont la négociation prend souvent plusieurs années. Cela tient à la gouvernance partiellement informelle des instances qui développent le droit souple. Parallèlement, l'adoption d'un instrument du droit souple et, partant, une entente internationale sont **davantage réalisables**, car le consensus n'est pas juridiquement contraignant. De plus, le principe de l'unanimité ne vaut pas toujours : des décisions peuvent être prises par consensus moins une voix, voire à la majorité. Les instruments du droit souple sont donc plus flexibles que les traités internationaux et les processus peuvent se dérouler avec une plus grande célérité.
- Le droit souple permet d'**associer des acteurs non étatiques** à des procédures internationales (c'est moins le cas avec les instruments internationaux classiques, bien que cela ne soit pas exclu). L'identité de ces acteurs non étatiques dépend du sujet concret et, donc, du secteur dans lequel l'instrument du droit souple déploie ses effets. Ces acteurs peuvent être davantage associés à la résolution d'un problème, sachant que leur rôle concret peut varier en fonction de la procédure. Ils peuvent même parfois

endosser un rôle formel : des instances telles que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui est composé de représentants des banques centrales et d'autorités de surveillance financière de 28 États et crée du droit souple dans le domaine de la surveillance bancaire, organisent des procédures de consultation formalisées pour de futures directives réglementaires. Des établissements bancaires privés ou leurs fédérations peuvent participer au processus dans le cadre de telles consultations. Dans d'autres procédures de droit souple, les acteurs non étatiques ne jouent pas de rôle formel de ce type et tentent d'influencer les États ou les organisations internationales de manière informelle, en recourant au lobbying. Globalement, il revient aux États et aux organisations internationales de définir le rôle concret des acteurs non étatiques dans ces procédures.

- Le droit souple permet également de définir des **règles de conduite** lorsque les résultats obtenus ne garantissent pas encore de réglementation définitive juridiquement contraignante. Si ces règles ne s'avèrent pas probantes, elles peuvent être modifiées rapidement.

Les instruments du droit souple sont de plus en plus utilisés lorsque, pour une ou plusieurs des raisons évoquées plus haut, une réglementation juridiquement contraignante n'est pas possible, n'est pas souhaitable ou s'avère trop compliquée. Parallèlement, il est **nécessaire de disposer de règles de conduite internationales** qui soient plus concrètes que les simples déclarations d'intention. Le droit souple est alors utilisé **comme instrument autonome d'organisation des relations internationales** et il n'est plus lié étroitement aux règles et institutions existantes du droit international public. On trouve cette fonction du droit souple au sein des organisations internationales bien établies, mais aussi à l'extérieur, par exemple au sein des organes dont le G20 assure la coordination politique. Les instruments du droit souple sont en partie créés et mis en œuvre hors du cadre du droit international public en vigueur et des organisations internationales.

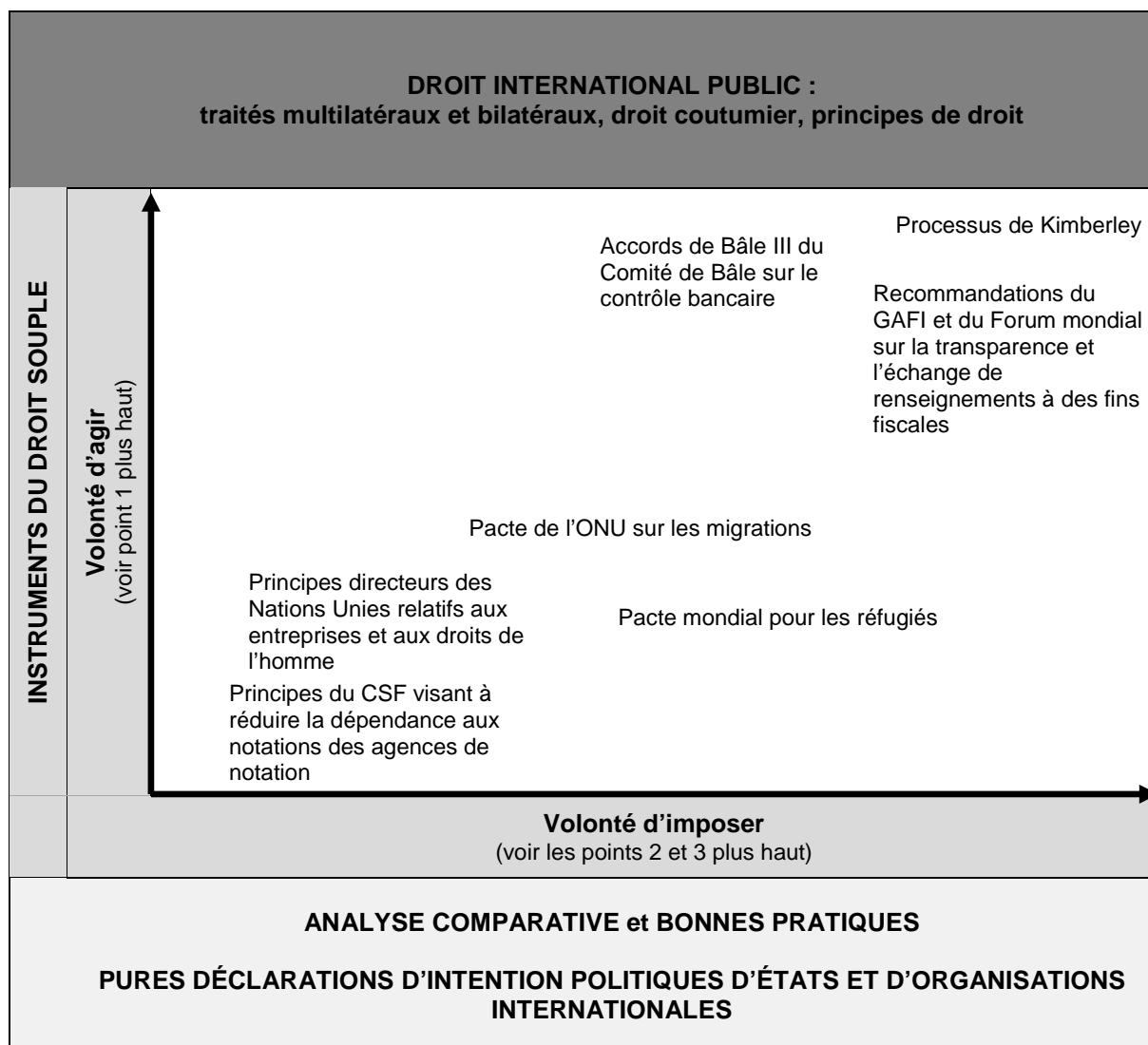
7 Comprendre les différentes formes actuelles du droit souple

Le droit souple revêt des formes diverses et variées, qu'il n'est pas possible de délimiter et de classer de manière précise. L'aperçu suivant peut toutefois être utile pour s'y retrouver. Il classe les instruments du droit souple en fonction de la volonté manifestée à l'échelle internationale d'agir et d'imposer ces instruments. Trois aspects guident cette volonté :

1. **Étendue et degré de détail des règles de conduite** : si un instrument de droit souple prévoit des règles de conduite détaillées, la volonté d'agir est forte. Si les principes indiqués sont généraux, cette volonté est plus faible. Elle est généralement aussi moindre lorsque l'instrument se contente de renvoyer à des obligations de droit international déjà existantes.
2. **Existence et configuration de mécanismes de suivi** : plus la surveillance du respect des règles de conduite est rigoureuse, plus la volonté d'imposer l'instrument est forte. Cela va des évaluations détaillées effectuées par des organes internationaux (forte volonté d'imposer l'instrument) à des processus d'auto-évaluation et d'auto-reporting (volonté plutôt faible). Les mécanismes de ce type peuvent aussi bien être mis en place au sein d'une organisation internationale qu'être prévus pour un instrument spécifique.
3. **Mesures de rétorsion prévues** : si l'instrument prévoit des mesures de rétorsion concrètes en cas de non-respect des règles de conduite, cela indique une volonté

encore plus forte d'imposer son application. Si aucune mesure de rétorsion n'est prévue et si ces mesures ne découlent pas de règles existantes ou du rattachement de l'instrument à une institution, cela indique une volonté plus faible d'imposer celui-ci.

Illustration 5 : Les différentes formes du droit souple



Cet aperçu propose un classement du point de vue international. Il **ne permet pas d'évaluer la pertinence politique**, pour la Suisse, d'un instrument de droit souple déterminé (voir ci-dessous le chap. 8.2 au sujet du critère de l'importance).

8 Relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans la politique extérieure

8.1 Répartition des compétences selon la Constitution

La participation du Parlement en matière de droit souple s'inscrit dans le **contexte plus large de la séparation des pouvoirs dans le domaine de la politique extérieure**. Depuis la création de l'État fédéral, en 1848, le Conseil fédéral joue un rôle primordial dans la sauvegarde des intérêts du pays envers l'étranger. Les constitutions de 1848 et de 1874 ne

formulaient pas de droit général de participation du Parlement à la politique extérieure. L'Assemblée fédérale disposait toutefois de certaines compétences, notamment en matière d'alliances et de traités avec l'étranger, de sécurité extérieure ou encore de déclarations de guerre et d'accords de paix (voir art. 85, ch. 5 et 6, de l'ancienne Constitution fédérale¹³).

Les droits de participation de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique extérieure ont été étendus au XX^e siècle. Les CPE du Conseil national et du Conseil des États obtinrent dans les années 1940 le statut de commissions à part entière¹⁴, tandis que la délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe voyait le jour dans les années 1960¹⁵. Les évolutions de ce type ont permis une meilleure perception de la coopération entre le Conseil fédéral et le Parlement dans les affaires étrangères.

Outre les droits de participation octroyés au Parlement, les **liens entre la politique extérieure et la politique intérieure se sont faits plus étroits au cours du XX^e siècle**. L'introduction en 1921¹⁶ du référendum en matière de traités internationaux et les débats de politique intérieure qu'elle a suscités y ont contribué. Les cantons aussi ont davantage participé aux questions de politique extérieure au fil du temps.

Ces évolutions ont été **reprises dans la Constitution de 1999, entièrement révisée**. La **participation du Parlement** à la définition de la politique extérieure a alors été inscrite expressément dans la Constitution (art. 166, al. 1, Cst.), la **conduite opérationnelle de la politique extérieure étant confiée au Conseil fédéral**. Celui-ci est en effet « **chargé** » des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale et il représente la Suisse à l'étranger (art. 184, al. 1, Cst.). Les compétences des deux pouvoirs se recoupent donc dans le domaine de la politique extérieure ; ceux-ci sont ainsi « **les doigts d'une même main** »¹⁷. Cette interaction ne signifie toutefois pas que les deux pouvoirs doivent faire la même chose. Du fait de l'organisation constitutionnelle, de sa fonction de légitimation et de sa méthode de travail, le **Parlement a vocation à participer au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure** (voir art. 24, al. 1, LParl). À l'exception de l'approbation des traités internationaux (art. 166, al. 2 et art. 184, al. 2, phrase 2, Cst.), cette participation n'inclut cependant en principe pas de droit de codécision ni de droit de donner des instructions. Pour pouvoir **interagir efficacement**, il est donc déterminant que chacun des deux pouvoirs respecte les compétences et les rôles de l'autre et qu'ils se complètent lors de l'accomplissement de leurs tâches. Une répartition claire des compétences et des tâches entre les pouvoirs s'impose également pour éviter les doublons et les tâches inutiles.

Concernant le rôle des **cantons**, la Constitution indique que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, tout en précisant que cette dernière tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts (art. 54, al. 1 et 3, Cst.). De leurs côtés, les cantons peuvent participer aux décisions de politique extérieure (art. 55 Cst.). Aux termes de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)¹⁸, qui est une loi d'exécution, les intérêts des cantons doivent être pris en considération lors de la préparation et de la mise en œuvre des décisions de la Confédération en matière de politique extérieure ; de plus, la participation des cantons vise à soutenir la politique extérieure de la Confédération sur le plan interne. Par ailleurs, les cantons peuvent organiser eux-mêmes

¹³ RO 1 1

¹⁴ Règlement du Conseil national du 19.6.1945 : Commission des affaires étrangères, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1945, vol. II, p. 233 ss. (en allemand uniquement) ; procès-verbal du Conseil des États du 20.9.1945 : Règlement. Commission permanente des affaires étrangères, procès-verbaux de l'Assemblée fédérale, 1945, vol. 32, p. 52 ss.

¹⁵ Voir par ex. les procès-verbaux de l'Assemblée fédérale du 6.10.1960, vol. 36, p. 122.

¹⁶ Pour une présentation détaillée de l'historique et de la réglementation de l'époque concernant le référendum en matière de traités internationaux, voir le message du 23.10.1974 concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux, FF 1974 II 1133, ch. 2.

¹⁷ Message du 20.11.1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, p. 399.

¹⁸ RS 138.1

leurs relations avec l'étranger dans le domaine dit de la « petite politique extérieure » (voir art. 56 Cst.).

Illustration 6 : Évolution de la participation dans le domaine de la politique extérieure

	Cst. 1848/1874	Cst. 1999
Relation entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale dans la politique extérieure	<ul style="list-style-type: none"> - Séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la politique extérieure - Rôle prépondérant du Conseil fédéral - Pas de compétence générale explicite du Parlement concernant sa participation à la politique extérieure - Compétences ponctuelles de l'Assemblée fédérale (par ex. dans le domaine des alliances et des traités avec l'étranger) 	<ul style="list-style-type: none"> - Relation basée sur la coopération entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans la politique extérieure - Rôle prépondérant du Conseil fédéral - Droit général de participation du Parlement à la définition de la politique extérieure - Participation du Parlement au processus de décision relatif aux questions importantes et à la formation de l'opinion en matière de politique extérieure
Relation entre la Confédération et les cantons dans la politique extérieure	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de réglementation générale de la participation des cantons aux décisions en matière de politique extérieure 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit de participation des cantons aux décisions de politique extérieure - Obligation de prendre en considération les compétences des cantons et leurs intérêts

L'idée qui sous-tend cette évolution est la suivante : il s'agit d'apporter un meilleur soutien à la politique extérieure, du point de vue tant démocratique que fédéraliste, pour mieux imbriquer politique intérieure et politique extérieure. Parallèlement, il faut garantir la capacité d'action opérationnelle et stratégique du Conseil fédéral dans le but de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans un environnement international dynamique. Il faut donc **parvenir à un équilibre entre, d'une part, les possibilités de participation des différents pouvoirs à la politique extérieure et, d'autre part, la préservation de la capacité d'action de la Suisse dans les relations internationales**. L'idée fondamentale du droit constitutionnel en vigueur guide le Conseil fédéral dans toutes les questions de politique extérieure.

8.2 Définition des droits de participation

Le principe fondamental selon lequel les intérêts démocratiques et fédéralistes de la participation tout comme la capacité d'action de la Suisse en matière de politique extérieure doivent être garantis n'a rien de nouveau.

Avec l'introduction en 1992 de l'art. 47^{bis}a de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁹ (LREC, abrogée le 1^{er} décembre 2003 avec l'entrée en vigueur de la LParl), le Conseil fédéral était tenu de consulter les commissions de politique extérieure pour toutes les négociations menées au sein d'organisations internationales et conduisant à des décisions qui étaient directement applicables en droit suisse ou qui entraînaient une modification de la législation suisse. La modification de 1992 visait à donner aux commissions la possibilité d'exercer une influence sur le cours de négociations menées au sein d'organisations internationales. En revanche, elle ne remettait pas en question la compétence du Conseil fédéral en matière de conduite des négociations : celui-ci était même libre de s'écarter des recommandations des commissions²⁰. L'obligation de consultation prévue à l'art.47^{bis}a LREC établissait un lien avec le **critère formel**, selon lequel les décisions prises lors de négociations internationales entraîneraient une modification du droit interne. La LParl actuellement en vigueur repose quant à elle sur le **critère de l'importance** (voir art. 152, al. 3, LParl) en ce qui concerne la consultation : le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur

¹⁹ RO 1962 773

²⁰ Rapport de la Commission du CN du 16.5.1991 sur l'initiative parlementaire de réforme du Parlement, FF 1991 III 617, 679 ss.

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 ; il les informe de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations. Il ressort des textes liés à la genèse de cette loi que, par « orientations principales », on entendait aussi le droit souple, « qui n'impose aucune obligation juridique à la Suisse mais qui peut être d'une importance fondamentale pour la position de la Suisse dans le concert international »²¹.

En réponse aux initiatives parlementaires Aeschi 14.433 et Romano 14.474, qui exigeaient une meilleure association du Parlement aux questions ayant trait au droit souple, le Conseil fédéral a procédé à une modification au niveau de l'ordonnance, en ajoutant à l'OLOGA l'art. 5b. La modification est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016²². Aux termes de cet article, qui précise la notion d'« orientations principales », les commissions compétentes en matière de politique extérieure sont notamment consultées lorsque la mise en œuvre de recommandations ou de décisions d'organisations internationales ou d'organes multilatéraux nécessite d'adopter ou de modifier de façon importante une loi fédérale (let. a), ou que la renonciation à cette mise en œuvre expose la Suisse à des préjudices économiques importants, à des sanctions, à l'isolement ou à une atteinte à sa réputation politique ou est susceptible d'entraîner d'autres inconvénients graves pour la Suisse (let. b) (voir annexe 2 pour l'intégralité de cette disposition). Il ne s'agit pas là d'une description exhaustive du critère de l'importance. En effet, cette disposition englobe aussi les instruments qui sont d'une importance équivalente et ont une portée politique pour la Suisse. Le Conseil fédéral a ainsi donné suite à la demande du Parlement d'être davantage associé aux projets de droit souple.

Illustration 7 : Exemples d'interventions parlementaires concernant le droit souple

14.433 Initiative parlementaire Aeschi

Elle exigeait la création des bases légales nécessaires pour que le Conseil fédéral soit tenu à une information et une consultation préalables au sujet des recommandations et décisions de l'OCDE et de ses organismes spécialisés.

14.474 Initiative parlementaire Romano

Le Parlement doit être associé au processus de décision et d'approbation de dispositions de droit souple dans la mesure où la mise en œuvre de celles-ci peut entraîner une modification du droit interne.

Les autres interventions portant sur la participation du Parlement à la politique extérieure qui ont été déposées au cours des dernières années sont détaillées en annexe 3.

Le **critère de l'importance** devrait rester primordial dans l'optique de l'association du Parlement aux projets de droit souple. Compte tenu du nombre impressionnant d'instruments de droit souple et des délais souvent courts pour prendre position sur de nouvelles propositions, la participation complète du pouvoir législatif n'est pas réaliste et menacerait la capacité d'action de la Suisse dans le domaine de la politique extérieure. Mais le critère de l'importance présente également des difficultés dans son application pratique.

1. Le droit international public ne disposant pas d'une définition claire du droit souple, il n'est pas possible d'établir clairement tout ce qui relève du droit souple ni de procéder à une catégorisation. Par conséquent, la classification des instruments de droit souple en fonction de la volonté d'agir et de les imposer au plan international sert à s'orienter, mais ne permet pas de définir clairement le critère de l'importance.

²¹ Rapport de la CIP-CN du 1.3.2001, FF 2001 3298, 3438-3439.

²² RO 2016 2641

2. L'appréciation de l'importance peut ne pas être la même en politique extérieure qu'en politique intérieure : il peut toujours arriver qu'un projet de droit souple soit considéré comme important en politique intérieure bien qu'il ne crée pas de nouvelles bases normatives en politique extérieure.
3. Différence dans la forme et le contenu : c'est plus le contenu – le thème des migrations, très important sur le plan politique – que la forme – instrument de droit souple – qui a suscité les débats sur le pacte de l'ONU sur les migrations. Si le pacte de l'ONU avait porté sur le renforcement de la sécurité dans le domaine de l'aviation civile, il aurait sans doute soulevé moins de débats et le critère de l'importance aurait peut-être été évalué différemment. Globalement, il est difficile de savoir de manière définitive dans quelles circonstances un sujet sera pertinent en politique intérieure.
4. La question de savoir si un projet remplit le critère de l'importance peut évoluer au fil du temps ; parfois, une réponse peut même n'y être apportée qu'après coup. Prenons à titre d'exemple les recommandations du GAFI dans le domaine du financement du terrorisme, formulées en 1989 : après les attentats du 11 septembre 2001, leur contenu a été enrichi et leur portée internationale a cru considérablement. À partir de cette date, les États-Unis, notamment, ont considéré ces normes comme un instrument essentiel de leur politique étrangère en matière de finances et, sur le plan politique, ils ont redoublé d'efforts pour les faire appliquer. Ces normes techniques sont ainsi devenues un instrument politique. Or, cette évolution n'était pas prévisible lorsqu'elles ont été élaborées.

9 Proposition pour la suite

Bien que l'obligation de consultation à laquelle est tenue le Conseil fédéral ait été étendue à toutes les « orientations principales » et que la notion d'importance ait été précisée en 2016 dans l'art. 5b de l'OLOGA, il est arrivé à l'une ou l'autre reprise par le passé que les commissions compétentes ne soient pas consultées ou qu'elles le soient insuffisamment. Il ne faut cependant pas en tirer prématurément la conclusion que les bases légales actuelles relatives à la consultation des commissions compétentes en matière de politique extérieure ne fonctionnent pas ou ne suffisent pas dans le domaine du droit souple. L'art. 152 de la LParl est formulé de manière relativement souple et l'art. 5b de l'OLOGA, englobe, en plus des critères expressément nommés, d'autres orientations principales pour la Suisse. Par conséquent, l'objectif serait surtout de bien appliquer les dispositions en vigueur et de les mettre en œuvre encore plus systématiquement à l'avenir.

Certains instruments ont déjà été créés à cette fin, par exemple les listes trimestrielles qui informent les Commissions de politique extérieure des activités de politique européenne et de politique étrangère, ainsi que les Commissions de l'économie et des redevances (CER) des activités liées à la politique étrangère en matière de finances. Ces instruments ont fait leurs preuves. Ils donnent une vue d'ensemble des objets en cours et à venir et instaurent de la transparence, favorisant ainsi la confiance. Les informations que, par exemple, les CER délivrent régulièrement par oral ou les présentations écrites détaillées des dossiers sont autant de moyens d'informer les parlementaires des affaires en cours, en particulier sur les projets de droit souple.

Les instruments de droit souple concernent tous les départements, et pas uniquement le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Pour une plus grande association du

Parlement aux projets de droit souple, il faut donc examiner les options qui concernent les différents départements et commissions parlementaires et qui ne se limitent pas au DFAE et aux CPE.

Le Parlement peut être mieux associé aux projets de droit souple à deux niveaux :

- La Suisse peut davantage participer, **au niveau international**, à l'élaboration de droit souple et le Parlement y jouer un rôle plus actif. Différentes organisations internationales ont d'ores et déjà mis en place des mécanismes de consultation concernant les projets de droit souple (par ex. l'OCDE et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe [OSCE]). Il faudrait également étudier la question de la création de délégations parlementaires spécifiques, qui se consacraient plus particulièrement à l'élaboration de droit souple au sein d'organisations importantes. Des entités telles que le Conseil de l'Europe et l'OSCE possèdent d'ores et déjà une assemblée parlementaire et l'OCDE entretient un réseau de parlementaires. Ces possibilités de participation pourraient servir de modèle pour d'autres forums. La mise en œuvre dépend toutefois fortement de l'organe international concerné et des autres États membres. En effet, la réalisation de ces options de participation des parlements nationaux au sein des organisations internationales requiert régulièrement une modification du traité constitutif des organisations concernées et, partant, l'approbation des États membres.
- Les **procédures internes** impliquant le Conseil fédéral et le Parlement peuvent être optimisées ou adaptées en vue de renforcer la participation du Parlement. Voici à ce sujet, **présentées dans le tableau ci-dessous, les différentes options avec leurs avantages et leurs inconvénients**. La question est de savoir, pour chaque option, comment la participation du Parlement peut être renforcée sans que la capacité d'action du Conseil fédéral ne soit restreinte, surtout lorsqu'une action rapide est requise. Il faut également tenir compte de la question des ressources. Ces options ne s'excluent pas réciproquement et sont cumulables. Elles visent en premier lieu une meilleure application du dispositif légal en place et non l'élaboration de nouvelles bases légales.

Illustration 8 : Options pour une meilleure association du Parlement dans le domaine du droit souple

Option	Avantage	Inconvénient
<p>1</p> <p>Consultation renforcée des commissions compétentes en matière d'application des critères de l'importance selon l'art. 5b de l'OLOGA et consultation des présidents des commissions parlementaires en cas d'urgence aux termes de l'art. 152, al. 4, LParl.</p>	<p>Les commissions compétentes continuent d'être consultées dès lors qu'un instrument de droit souple remplit les critères matériels de l'importance (adoption ou modification de lois fédérales, probabilité que des mesures de rétorsion soient prises à l'encontre de la Suisse ou autres orientations principales pour la Suisse). De plus, les présidents des commissions parlementaires peuvent être consultés en cas d'urgence.</p>	<p>Le critère de l'importance peut donner lieu à une évaluation différente entre le Conseil fédéral et le Parlement (voir ch. 8.2, Définition des droits de participation).</p>
<p>2</p> <p>Meilleure information des commissions parlementaires</p>	<p>La lisibilité et la compréhension des documents tels que la liste trimestrielle sur les activités de politique extérieure sont améliorées dans le domaine des projets de droit souple (par ex. en tenant compte de l'aide décrite au chap. 7). Sur la base de ces informations, les CPE ou d'autres commissions compétentes peuvent, en s'appuyant sur l'art. 152, al. 5, LParl, exiger du Conseil fédéral qu'il leur donne un complément d'informations et qu'il les consulte.</p>	<p>Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent avoir une appréciation différente des projets de droit souple (voir ch. 8.2, Définition des droits de participation).</p>
<p>3</p> <p>Les rapports au Parlement (rapport sur la politique extérieure, rapport sur la politique économique extérieure, etc.) sont enrichis d'une partie consacrée aux développements du droit souple.</p>	<p>Les commissions permanentes et le conseil sont informés suffisamment tôt des développements du droit souple dans toutes les thématiques importantes. Les projets de droit souple peuvent être décrits et mis en contexte.</p>	<p>Les urgences sont exclues des rapports ordinaires.</p>
<p>4</p> <p>Association accrue de membres du Parlement lors de la création de droit souple (par ex. délégation auprès du Conseil de l'Europe)</p>	<p>Le Parlement est associé suffisamment tôt et directement au sein de l'organe international compétent au travers des délégations (par ex. Conseil de l'Europe).</p>	<p>La mise en œuvre dépend aussi de l'organe international concerné et, donc, des autres États membres. Cette association devrait tout d'abord être instituée dans de nombreux organes, ce qui nécessiterait régulièrement une modification du traité fondateur. Le soutien se limite à quelques membres du Parlement.</p>
<p>5</p> <p>Reprise de l'art. 5b OLOGA dans la loi sur le Parlement</p>	<p>Les critères existants pour une consultation sont formalisés en étant inscrits dans la loi, ce qui leur conférerait encore plus d'importance à la suite d'une décision correspondante de l'Assemblée fédérale. De plus, clarifier également ces questions concernant le droit parlementaire directement dans la LParl plutôt que dans une ordonnance du Conseil fédéral conviendrait mieux à l'ensemble du système.</p>	<p>Charge de travail équivalant à une adaptation de lois sans modification matérielle L'avantage dans la pratique est très limité.</p>

Quelle que soit l'option, il faut souligner que les **échanges** avec le Parlement seront les plus efficaces s'ils sont engagés **le plus tôt possible**, étant donné que les possibilités d'influence de la Suisse sont les plus grandes lorsque les orientations liées au droit souple commencent à être évoquées. Mais cela signifie aussi que de nombreuses questions et incertitudes subsistent encore lorsqu'un projet de droit souple n'en est qu'à ses balbutiements et qu'il est difficile de dire quelle influence un futur instrument pourrait avoir au niveau national, si tant est qu'il en exerce une.

Après avoir considéré la situation actuelle et les options présentées plus haut, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que de nouvelles bases légales ne sont pas nécessaires. La demande d'association accrue du Parlement, que le Conseil fédéral partage, peut être réalisée à l'aide de mesures concrètes, dans le cadre des instruments existants, notamment de l'art. 152 de la LParl et de l'art. 5b de l'OLOGA. À cette fin, le Conseil fédéral est disposé à informer et associer plus largement le Parlement en ce qui concerne les instruments de droit souple. Pour mieux assumer cette responsabilité, le Conseil fédéral propose de **mettre en œuvre les options 1 à 3, de manière à mieux garantir l'association du Parlement aux projets de droit souple dans le cadre des bases légales en vigueur** :

- **Consultation renforcée des commissions compétentes pour les projets de droit souple en application des critères de l'importance conformément aux bases légales existantes** : pour chaque objet qu'il traite portant sur des projets de droit souple, le Conseil fédéral évalue attentivement à quel moment le Parlement doit être informé (art. 152, al. 2, LParl) et à quel moment il doit être consulté (art. 152, al. 3, LParl, en relation avec l'art. 5b de l'OLOGA). Une consultation a lieu, non seulement dans les cas expressément cités dans l'art. 5b, al. 1, OLOGA, mais également pour les instruments qui ont une portée similaire et qui présentent une importance politique particulière pour la Suisse.
- **Les listes des activités de politique européenne et de politique extérieure ainsi que les listes à l'intention d'autres commissions parlementaires continueront de contenir des dossiers de droit souple également importants pour la Suisse, en améliorant le poids et la lisibilité de ceux-ci.** L'aide proposée au chap. 7 peut s'avérer utile en la matière. Elle doit permettre au Parlement de mieux appréhender les nombreux instruments de droit souple, sans qu'il soit toutefois possible de tirer des conclusions définitives sur l'importance politique d'un projet déterminé.
- **Informations et rapports réguliers sur le droit souple** : chaque département présente au moins une fois par an aux commissions déterminantes pour lui une vue d'ensemble des projets pertinents en matière de droit souple (travaux de préparation et travaux en cours). De plus, les rapports annuels des différents départements et offices, par exemple le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le DFAE, contiendront des informations explicites sur les développements dans le domaine du droit souple. Les informations et les rapports seront traités au sein des commissions compétentes. Non seulement le Parlement sera informé suffisamment tôt des projets de droit souple, qui se verront alors mis en contexte, mais il pourra aussi influencer sur l'élaboration du droit souple.

Le Conseil fédéral est d'avis que ces **trois mesures pragmatiques, qui peuvent être mises en œuvre rapidement**, seront plus efficaces que la création de nouvelles bases légales formalisées, accompagnées de procédures supplémentaires. Ces trois mesures permettront en premier lieu une plus grande **transparence** à l'égard du Parlement concernant la question de savoir quels projets de droit souple **peuvent être débattus au niveau international et comment ils peuvent être appréhendés**. Sur cette base, les échanges mutuels que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif entretiennent sur ces instruments de droit souple pourront être renforcés. Une consultation formelle continuera d'être organisée en vertu de

l'art. 5b de l'OLOGA ; dans les autres cas, les commissions compétentes pourront exiger d'être consultées en s'appuyant sur l'art. 152, al. 5, LParl dès lors que, se fondant sur le rapport annuel et les listes structurées, elles considéreront comme important un projet de droit souple. Un échange approfondi pourra donc aussi avoir lieu dans les cas de ce type sur un instrument de droit souple.

Ce faisant, le Parlement ne se contentera pas de participer à la création du droit souple : il sera investi d'un **rôle de premier plan dans la mise en œuvre des instruments de droit souple**, qui, contrairement aux traités internationaux, ne s'appliquent pas automatiquement dans le droit suisse, mais devraient être transformés. Si la mise en œuvre d'un instrument de droit souple nécessite l'adaptation d'une loi, la procédure législative ordinaire est appliquée. Dans tous les cas, le Parlement décide alors s'il veut mettre en œuvre des règles de conduite relevant du droit souple et dans quelle mesure.

L'importance croissante du droit souple utilisé comme instrument d'organisation des relations internationales est un processus international majeur qui, selon les prévisions actuelles, devrait perdurer dans un avenir proche. **Tous les acteurs de la politique extérieure de la Suisse sont donc concernés dans le cadre de leurs compétences respectives.** Par conséquent, il est de l'intérêt de tous d'accroître la transparence et l'information et de renforcer les échanges sur le droit souple. Le Conseil fédéral exprime sa volonté de garantir une meilleure mise en œuvre des droits de participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, notamment du droit souple, en prenant les mesures citées. Plus globalement, la confiance entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sera ainsi renforcée dans le domaine des relations étrangères.

ANNEXE 1

Instruments du droit souple pertinents pour la Suisse – exemples illustratifs

Domaine	Exemples d'instruments du droit souple	Liens/remarques
Secteur agroalimentaire	Divers instruments du droit souple élaborés par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), p. ex. : a) Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale b) Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires	Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale : http://www.fao.org/3/a-y9825f.pdf Les directives volontaires ont pour objectif de fournir aux États des lignes directrices pratiques visant à concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, de manière à atteindre les objectifs du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires : http://www.fao.org/3/a-au866f.pdf Ces principes sont destinés à encourager des investissements responsables afin d'améliorer la sécurité alimentaire et à contribuer à une reconnaissance accrue du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. La Suisse a présidé le processus d'élaboration des principes ; depuis qu'ils ont été adoptés en 2014, elle encourage leur mise en œuvre dans divers projets.
	Code de conduite international sur l'utilisation et la gestion durables des engrais	http://www.fao.org/3/mz476fr/mz476fr.pdf Le Code de conduite international sur l'utilisation et la gestion durables des engrais est conçu pour aider les pays et les acteurs du secteur économique et industriel à traiter les questions multiples et complexes liées à l'utilisation et à la gestion responsables des engrais aux niveaux de l'exploitation et de l'écosystème tout autant qu'à l'échelle nationale.
	Guide OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables	Guide OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables : https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/guide-ocde-fao-pour-des-filieres-agricoles-responsables_9789264264038-fr Le guide a été élaboré pour aider les entreprises à exercer leur devoir de diligence, et ainsi contribuer au développement durable et prévenir les impacts négatifs de leurs activités. La Suisse s'est investie activement dans l'élaboration du guide et elle soutient financièrement la phase pilote de mise en œuvre.
Travail	Recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT), p. ex. - Recommandation sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 (n° 197) - Recommandation sur la relation de travail, 2006 (n° 198)	Les recommandations de l'OIT complètent les conventions adoptées par la Conférence internationale du travail et constituent un outil d'interprétation des dispositions de ces conventions. Recommandation sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 (n° 197) : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_I_NSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312534,fr:NO Cette recommandation concrétise et complète la Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981, n° 155). Recommandation sur la relation de travail, 2006 (n° 198) : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_I_NSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312535,fr:NO Cette recommandation, formulée de manière très générale, vise la protection des travailleurs.
Formation et recherche	Déclaration de Bologne (1999) et processus de Bologne	http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/03/2/1999_Bologna_Declaration_French_553032.pdf Le processus de Bologne, lancé en 1999, a conduit à la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Le but de cette réforme est de promouvoir la mobilité et de renforcer la compétitivité du système européen d'éducation et de formation. Les 48 pays participants se rencontrent à intervalles réguliers.

Finances et blanchiment d'argent	Normes de Bâle II et Bâle III du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) - Bâle II : Conventions cadres concernant la convergence internationale de la mesure des fonds propres et des exigences de fonds propres - Bâle III : dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires	Bâle II : https://www.bis.org/publ/bcbs107fre.pdf Le terme Bâle II désigne l'accord sur les fonds propres adopté en 2004 par le Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (BCBS), destiné à appréhender les risques bancaires de façon plus complète et différenciée. Bâle III : https://www.bis.org/publ/bcbs189_fr.pdf Suite à la crise financière, le paquet de réformes Bâle III a été introduit afin de renforcer les dispositions régissant les fonds propres et les liquidités.
	Principes de base en matière d'assurance de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)	www.iaisweb.org L'AICA regroupe plus de 150 représentants d'autorités de contrôle des assurances et, en partie, de ministères des finances. La Suisse est représentée au sein de l'AICA par la FINMA. https://www.finma.ch/fr/finma/cooperation-internationale/policies-et-reglementation/aica/
	Protocole d'accord multilatéral de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) portant sur la consultation, la coopération et l'échange d'informations	https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf Le protocole d'accord fixe des normes pour la consultation, la coopération et l'échange d'informations entre les autorités de surveillance des marchés des valeurs mobilières des États membres.
	Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)	http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommandations/pdfs/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf Les quarante recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) sont des normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
	Recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (OCDE)	https://www.oecd.org/tax/transparency(en) Le « Forum mondial » vise à assurer la mise en œuvre des normes de transparence et d'échange d'informations convenues au niveau international dans le domaine fiscal.
	Principes du Conseil de stabilité financière (CSF) pour une réduction de la dépendance à l'égard des agences de notation	https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101027.pdf(en) L'objectif de ces principes est de réduire la dépendance à l'égard des agences de notation de crédit, dans la mesure où un recours excessif aux notations compromet la stabilité financière.
	Recommandation du Conseil de l'OCDE relative au Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune	https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0292 En particulier, il est recommandé aux États membres de l'OCDE de conclure des conventions de double imposition conformément au Modèle de convention fiscale de l'OCDE.
Santé	Global Health Security Agenda (GHSA) : paquets de mesures	https://www.cdc.gov/globalhealth/security/pdf/ghsa-action-packages_24-september-2014.pdf Le GHSA est destiné à soutenir la mise en œuvre du Règlement sanitaire international de l'OMS, lequel est juridiquement contraignant. Il comprend onze paquets de mesures qui couvrent certains domaines de la sécurité sanitaire mondiale tels que la vaccination, la formation du personnel de santé ou la résistance aux antibiotiques.
Corruption / entreprises et droits de l'homme	Recommandation N° R (2000) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics	https://rm.coe.int/16806cc1ed La recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe vise à instaurer des règles de conduite et d'intégrité à l'intention des fonctionnaires. Elle ne s'applique pas aux représentants publics élus, aux membres du gouvernement ni aux personnes exerçant des fonctions judiciaires.
	Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme	https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf Les principes directeurs de l'ONU définissent le cadre politique international relatif à l'obligation incombant à l'État de protéger les droits de l'homme, la responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'homme, et l'accès aux voies de recours.
	Processus de Kimberley visant à lutter contre le commerce des « diamants de la guerre »	https://www.kimberleyprocess.com/fr/what-kp Lancé en l'an 2000, le Processus de Kimberley a permis de mettre en place un système international de certification pour les diamants bruts extraits et commercialisés légalement. Ce système de certification a notamment pour but d'empêcher que le commerce de diamants serve à financer des mouvements rebelles et à alimenter des conflits civils.

Rapport en réponse au postulat 18.4104 de la CPE-E

Droits de l'homme	Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales	https://undocs.org/fr/A/C.3/73/L.30 La déclaration formule des normes en faveur des populations rurales et de leurs ressources naturelles.
	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones	https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/RES/61/295 La déclaration prône le respect des droits des peuples autochtones par les autorités nationales.
	Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques	https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx Cette déclaration concrétise les droits des minorités culturelles et linguistiques vis-à-vis des autorités nationales.
Migrations	Plan d'action de La Valette dans le cadre du processus de Khartoum	https://www.consilium.europa.eu/media/21838/action-plan-fr-2.pdf Le plan d'action de La Valette a été adopté lors d'un sommet réunissant les chefs d'État et de gouvernement européens et africains. Il s'articule autour de cinq domaines prioritaires : lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière, protection et asile, migration légale, lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, retour et réintégration.
	Pacte mondial de l'ONU pour des migrations sûres, ordonnées et régulières	https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=F Le pacte mondial négocié par les États membres de l'ONU vise à mettre en place un cadre opérationnel afin de garantir une migration sûre et réglementée.
Sécurité	Lignes directrices du Groupe de l'Australie	https://australiagroup.net/fr/directrices.html Le Groupe de l'Australie est une instance informelle regroupant des États partageant les mêmes vues ainsi que l'UE, et qui a pour objectif d'empêcher la prolifération des armes chimiques et biologiques grâce à un système international de contrôle des exportations.
	Documents de base de l'Arrangement de Wassenaar	https://www.wassenaar.org/app/uploads/2015/06/WA-DOC-17-PUB-001-Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf (en) L'Arrangement de Wassenaar est un régime international de contrôle à l'exportation qui vise à empêcher l'accumulation déstabilisatrice d'armes conventionnelles et de biens utilisables à des fins aussi bien civiles que militaires (biens à double usage). Les documents de base comprennent les ententes politiques des États membres sous forme de bonnes pratiques, ainsi qu'une liste des biens concernés en annexe.
	Document de Montreux concernant les entreprises militaires et de sécurité privées	https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelke/recht/Montreux-Dokument_fr.pdf Le document de Montreux décrit le droit international applicable aux activités des entreprises militaires et de sécurité privées présentes dans une zone de conflit armé. Il contient également une série de règles de bonnes pratiques dont le but est d'aider les États à prendre les mesures appropriées pour leur permettre de respecter leurs obligations internationales.
	Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe	https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasters.pdf Les sept objectifs mondiaux et les quatre actions prioritaires destinés à écarter les nouveaux risques de catastrophe et à réduire les risques existants constituent la partie essentielle du cadre d'action négocié en mars 2015 à Sendai (Japon) par les États membres de l'ONU. Le cadre d'action vise une réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines, d'atteinte aux moyens de subsistance et à la santé des personnes, et d'atteinte aux biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux des personnes, des entreprises, des collectivités et des pays, au cours des quinze prochaines années (2015-2030).
Environnement et énergie	Déclaration de Johannesburg à l'issue du Sommet mondial pour le développement durable, 2002	Déclaration de Johannesburg sur le développement durable https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/CONF.199/20 Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/CONF.199/20 La Déclaration de Johannesburg est un document politique signé par les chefs d'État et de gouvernement, qui engage les États signataires et qui contient des propositions de mise en œuvre du principe de

		développement durable. Le Plan de mise en œuvre du Sommet de Johannesburg est destiné à guider l'activité des gouvernements dans l'application de la déclaration.
	Agenda 2030 pour le développement durable	https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F Les 17 objectifs de développement durable (SDG) et leurs 169 cibles (sous-objectifs) forment la clé de voûte de l'Agenda 2030 négocié par les États membres de l'ONU. Ils intègrent l'éradication de la pauvreté et le développement durable dans un dispositif commun.
	Divers instruments de droit souple du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), p. ex : a) Lignes directrices et Principes du Caire concernant la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux c) Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international	Lignes directrices et Principes du Caire concernant la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux : https://www.informea.org/sites/default/files/imported-documents/UNEP-CHW-COMP-GUID-CairoESMofHazardousWaste1987.English.pdf (en) Les Lignes directrices du Caire énoncent des principes généraux visant à gérer les déchets dangereux d'une manière rationnelle qui garantisse la protection de la santé et de l'environnement. Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international : https://www.jus.uio.no/lm/unep.chemicals.information.exchange.trade.london.guidelines.1989/portrait.pdf (en) Les Directives de Londres visent une gestion saine et sûre des produits chimiques, notamment par un meilleur échange d'informations scientifiques, techniques, économiques et juridiques.

ANNEXE 2

Normes juridiques relatives à la répartition des compétences dans le domaine de la politique étrangère de la Suisse

I. Dispositions clés en rapport avec le droit souple

Art. 54 Cst.	Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La Confédération tient compte des compétences des cantons.
Art. 55 Cst.	Participation des cantons aux décisions de politique extérieure
Art. 166 Cst.	Rôle de l'Assemblée fédérale en politique extérieure: elle participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger. Approbation des traités internationaux
Art. 184 Cst.	Responsabilités du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale ; il signe les traités et les ratifie ; il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale.
Art. 24 LParl	Participation de l'Assemblée fédérale à la définition de la politique extérieure : l'Assemblée fédérale participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure ; elle approuve les traités internationaux.
Art. 60 LParl	Délégations de l'Assemblée fédérale auprès d'organisations internationales et délégations chargées d'entretenir les relations interétatiques
Art. 150 LParl	Droit à l'information des commissions parlementaires
Art. 152 LParl	Information et consultation de l'Assemblée fédérale en matière de politique extérieure : information sur des événements importants survenus dans le domaine de la politique extérieure ; consultation notamment sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes
Art. 5b OLOGA	Consultation des commissions parlementaires compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales au sens de l'art. 152, al. 3 et 4, LParl. Les recommandations et décisions d'organisations internationales entrent notamment en ligne de compte.

II. Version intégrale des dispositions pertinentes

1. Constitution fédérale

Article	Autorité/ délimitation des compétences	Libellé
Art. 54 Cst.	Confédération/ cantons	Affaires étrangères 1 Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. 2 La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. 3 Elle tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts.
Art. 55 Cst.	Confédération/ cantons	Participation des cantons aux décisions de politique extérieure 1 Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. 2 La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte. 3 L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.
Art. 166 Cst.	Assemblée fédérale/ Conseil fédéral	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.
Art. 184 Cst.	Conseil fédéral/ Assemblée fédérale	Relations avec l'étranger 1 Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale; il représente la Suisse à l'étranger. 2 Il signe les traités et les ratifie. Il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. 3 Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.

2. Loi sur le Parlement (LParl)

Article	Autorité/ compétence	Libellé
Art. 24 LParl	Attributions de l'Assemblée fédérale	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. 60 LParl en rel. avec l'ORInt	Délégations auprès d'assemblées internationales	Délégations auprès d'assemblées internationales et délégations chargées d'entretenir des relations interétatiques Une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise les attributions des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les Parlements d'États tiers, ainsi que leur organisation et la procédure applicable. Voir l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement (ORInt)
Art. 150 LParl	Droit des commissions à l'information	Droit à l'information 1 Dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige, les commissions et leurs sous-commissions peuvent : a. inviter le Conseil fédéral à participer à une séance afin qu'il leur fournisse des informations ou lui demander de leur remettre un rapport ; b. obtenir des documents du Conseil fédéral ; c. interroger, sous réserve de l'accord du Conseil fédéral, une personne au service de la Confédération. 2 Elles peuvent se voir refuser des informations: a. [...] 3 [...] 4 En cas de désaccord entre une commission et le Conseil fédéral quant à l'étendue du droit à l'information, la commission peut saisir le collège présidentiel du conseil dont elle dépend. Le collège conduit la médiation entre la commission et le Conseil fédéral. 5 Le collège présidentiel statue définitivement lorsqu'une commission et le Conseil fédéral sont en désaccord sur la nécessité de certaines informations pour l'exercice des attributions de la commission 6 Le Conseil fédéral peut présenter un rapport plutôt que d'ouvrir ses dossiers si, fondé sur l'al. 2, il est en désaccord avec une commission sur son droit à être informé et si la médiation du collège présidentiel reste sans succès. 7 Pour préparer sa médiation, le collège présidentiel peut consulter tous dossiers utiles du Conseil fédéral et de l'administration fédérale.

Art. 152 LParl	Information et consultation en matière de politique extérieure	<p>Information et consultation de l'Assemblée fédérale en matière de politique extérieure</p> <p>1 Les commissions compétentes en matière de politique extérieure et le Conseil fédéral procèdent régulièrement à des échanges de vues.</p> <p>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. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure transmettent ces informations aux autres commissions compétentes.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
----------------	--	--

3. Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)

Article	Autorité/ compétence	Libellé
Art. 5b OLOGA	Conseil fédéral : Consultation des commissions parlementaires compétentes en matière de politique extérieure	<p>Consultation des commissions parlementaires compétentes en matière de politique extérieure</p> <p>1 Les commissions compétentes en matière de politique extérieure sont notamment consultées sur les orientations principales au sens de l'art. 152, al. 3 et 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement lorsque :</p> <p>a. la mise en œuvre de recommandations ou de décisions d'organisations internationales ou d'organes multilatéraux nécessite d'adopter ou de modifier de façon importante une loi fédérale, ou que</p> <p>b. la renonciation à la mise en œuvre de telles recommandations ou décisions expose la Suisse à des préjudices économiques importants, à des sanctions, à l'isolement en raison de sa position divergente ou à une atteinte à sa réputation politique ou est susceptible d'entraîner d'autres inconvénients graves pour la Suisse.</p> <p>2 Une consultation au sens de l'al. 1 est menée sur la base d'un projet de mandat du Conseil fédéral. En cas de consultations urgentes selon l'art. 152, al. 4, LParl, la consultation peut avoir lieu sur des positions provisoires que la Suisse envisage de prendre lors des négociations.</p>

ANNEXE 3

Interventions parlementaires concernant le rôle du Conseil fédéral et du Parlement dans le domaine de la politique étrangère

18.4388 Interpellation Béglé du 14 décembre 2018 : Soft law. Une interprétation dynamique

Contenu

L'interpellation demande ce que le Conseil fédéral entend par « soft law ».

Avis du Conseil fédéral

Étant donné qu'un rapport en réponse au postulat 18.4104 déposé par la CPE-E traitant en détail la définition du droit souple était alors encore en cours de rédaction, le Conseil fédéral a estimé qu'il était, au moment de la réponse à l'interpellation, encore trop tôt pour se prononcer définitivement sur la définition de ce concept et sur les évolutions possibles dans ce domaine.

Parlement

L'intervention n'a pas encore été traitée par les Chambres fédérales.

18.4113 Motion Romano du 29 novembre 2018 : Pour une politique étrangère consensuelle. Développer le droit souple en concertation avec le Parlement

Contenu

La motion charge le Conseil fédéral de modifier l'article 152 de la LParl de sorte que le Conseil fédéral soit tenu, avant que son représentant à une réunion internationale s'exprime, d'associer le Parlement au processus de décision et d'approbation de dispositions de droit souple ou de recommandations internationales.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a proposé, le 27 février 2019, de rejeter la motion, étant donné qu'un rapport en réponse au postulat 18.4104 déposé par la CPE-E était alors encore en cours de rédaction.

Parlement

L'intervention n'a pas encore été traitée par les Chambres fédérales.

18.4130 Motion Minder du 29 novembre 2018 : Garantir la légitimité démocratique en Suisse des accords importants de l'ONU

Contenu

La motion charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de modification de la Constitution et de la LParl visant à garantir que les accords politiques importants de l'ONU (tels que les déclarations, les résolutions, les chartes et les pactes) disposent d'une légitimité démocratique en Suisse avant d'être signés par notre pays. À cet effet, les accords de l'ONU d'une portée politique considérable devront être approuvés par les commissions parlementaires compétentes ou par l'Assemblée fédérale.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a proposé, le 27 février 2019, de rejeter la motion, étant donné qu'un rapport en réponse au postulat 18.4104 déposé par la CPE-E était alors encore en cours de rédaction.

Rapport en réponse au postulat 18.4104 de la CPE-E

Parlement

L'intervention n'a pas encore été traitée par les Chambres fédérales.

18.4112 Interpellation du groupe PDC du 28 novembre 2018 : Participation du Parlement aux décisions portant sur du droit souple. Absence de ligne claire du Conseil fédéral

Contenu

L'interpellation soulève plusieurs questions concernant la consultation et la participation du Parlement dans le domaine du droit souple, en lien avec le Pacte de l'ONU sur les migrations.

Avis du Conseil fédéral

Dans sa réponse du 27 février 2019, le Conseil fédéral a notamment souligné qu'il avait informé et consulté le Parlement à plusieurs reprises sur le déroulement des négociations relatives au Pacte sur les migrations, qu'il n'avait en aucune façon restreint les droits des commissions parlementaires compétentes en matière d'information et de consultation et qu'il allait aborder, dans le rapport qu'il présentera en réponse au postulat 18.4104 de la CPE-E, la question du rôle du Parlement dans le domaine du droit souple.

Parlement

L'intervention n'a pas encore été traitée par les Chambres fédérales.

18.3378 Motion de la CPE-N du 19 mars 2018 : Rapports établis par des organisations internationales sur la Suisse. Implication du Parlement dans la procédure de consultation

Contenu

La motion de la CPE-N charge le Conseil fédéral d'impliquer le Parlement de manière appropriée dans les procédures de consultation internes relatives aux rapports établis par des organisations internationales sur la Suisse, en vertu de l'article 152 LParl.

Proposition du Conseil fédéral

Le 9 mai 2018, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion.

Parlement

Le Conseil national a adopté la motion le 5 juin 2018. La CPE-E partageait l'avis du Conseil fédéral et a proposé de rejeter la motion. Elle a en revanche constaté que la participation des Commissions de politique extérieure à la définition de la politique étrangère constituait un défi de taille dans le contexte mondialisé actuel. C'est pourquoi elle a décidé d'élaborer un projet de postulat qui chargera le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur la base duquel elle pourra approfondir la question de l'implication du Parlement dans la politique extérieure.

14.433 Initiative parlementaire Aeschi du 20 juin 2014 : Recommandations et décisions de l'OCDE et de ses organismes spécialisés. Obligation d'informer et de consulter la commission législative compétente

Contenu

L'initiative demandait à ce que des mesures pertinentes soient prises pour garantir l'information et la consultation préalables des commissions compétentes à propos de toutes les recommandations et décisions de l'OCDE et de ses organismes spécialisés, sur le modèle de ce que prévoit l'art. 152, al. 3, LParl.

Réaction du Conseil fédéral

En réaction aux initiatives Aeschi et Romano, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) : il a repris dans l'art. 5b OLOGA l'expression « orientations principales » qui figure dans l'art. 152, al. 3, LParl, améliorant ainsi la mise en œuvre de cet article. La modification de l'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

Parlement

Le Conseil national a adopté l'initiative le 21 septembre 2016 et le Conseil des États l'a rejetée le 9 mars 2017, suivant en cela la proposition de la CPE-E. La majorité de la CPE-E et le Conseil des États ont estimé que la modification de l'ordonnance par le Conseil fédéral répondait aux besoins du Parlement.

14.474 Initiative parlementaire Romano du 12 décembre 2014 : Sauvegarder les compétences du Parlement en matière de politique étrangère et de législation

Contenu

L'initiative demandait à ce que l'article 152 LParl soit complété par un alinéa prévoyant que le Conseil fédéral est tenu, avant que son représentant à une réunion internationale s'exprime, d'associer le Parlement au processus de décision et d'approbation de dispositions de droit souple ou de recommandations internationales, dans la mesure où la mise en œuvre de celles-ci peut entraîner une adaptation du droit interne.

Réaction du Conseil fédéral

Cf. initiative parlementaire Aeschi ci-dessus.

Parlement

La CPE-N ayant proposé le 2 juillet 2015 de donner suite à l'initiative, le Conseil national a accepté celle-ci le 21 septembre 2016. La CPE-E a proposé le 14 avril 2016 de rejeter l'initiative, suivie en cela par le Conseil des États, qui a refusé de lui donner suite le 9 mars 2017.

16.456 Initiative parlementaire de la CIP-E du 25 août 2016 : Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences

Contenu

L'initiative visait à élaborer une réglementation de la répartition des compétences applicable en cas de dénonciation des traités internationaux. Ladite réglementation devrait respecter le principe du parallélisme : si l'Assemblée fédérale ou le peuple a la compétence d'approuver la conclusion d'un traité international, elle ou il doit aussi avoir la compétence d'en approuver la dénonciation.

Avis du Conseil fédéral

Dans son avis du 15 août 2018, le Conseil fédéral saluait la création d'une norme de compétence ayant trait à la dénonciation des traités internationaux fondée sur le principe du parallélisme matériel. Il estimait cependant qu'une base constitutionnelle était nécessaire pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire. Le Conseil fédéral a proposé des modifications de la Constitution, de la loi sur le Parlement et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration pour une mise en œuvre de l'initiative au niveau de la Constitution et de la loi.

Parlement

Le Conseil des États a accepté, le 11 septembre 2018, un projet de loi fédérale, différent de celui proposé par le Conseil fédéral, sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de dénonciation de traités internationaux. Ce projet divergent ne prévoit aucune inscription dans la Constitution. Le Conseil des États a décidé, le 11 septembre 2018, de ne pas entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral concernant un arrêté fédéral sur les compétences en matière de dénonciation des traités internationaux.

10.3366 Motion de la CER-N du 02/06/2010 : Révision des bases légales régissant la conclusion d'un traité international par le Conseil fédéral

Contenu

La motion chargeait le Conseil fédéral d'adapter les bases légales de sorte qu'il ne puisse conclure seul des traités internationaux que si une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale. En ce qui concerne les traités de portée mineure, dont l'approbation doit rester du seul ressort du Conseil fédéral, la motion demandait que ce dernier propose des adaptations de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, comme l'intégration d'une liste des domaines concernés. Objectifs: éviter que le Parlement soit de nouveau amené à devoir approuver a posteriori un traité conclu par le Conseil fédéral, comme cela a été le cas avec l'accord d'entraide administrative conclu avec les États-Unis dans le cadre de l'affaire UBS.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion et s'est déclaré disposé à modifier l'art. 152, al. 3, LParl de telle sorte que ses propres décisions sur l'application provisoire des traités soient subordonnées à l'accord des commissions parlementaires compétentes.

Parlement

Le Conseil national a adopté la motion le 7 juin 2010 et le Conseil des États a fait de même le 16 décembre 2010. Le Conseil national a classé l'objet le 16 avril 2013 et le Conseil des États l'a classé le 2 décembre 2013, dans le cadre de l'examen de l'objet 12.069 (Objet du Conseil fédéral : Compétence de conclure des traités internationaux. Application provisoire et traités de portée mineure). Les modifications souhaitées ont été introduites par la LF du 26 septembre 2014 sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux²³ (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement).

09.3361 Motion de la CPE-N du 6 avril 2009 : Accords de double imposition. Consultation des Commissions de politique extérieure

Contenu

La motion chargeait le Conseil fédéral de consulter les commissions de politique extérieure avant d'entamer des négociations sur la modification de conventions de double imposition (secret bancaire).

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a proposé le 13 mai 2009 de rejeter la motion pour des raisons formelles, étant donné que la motion visait simplement à faire appliquer une disposition légale existante.

Parlement

Le Conseil national a adopté la motion le 23 septembre 2009 et le Conseil des États a fait de même le 17 mars 2010. Le Conseil des États a classé la motion le 22 septembre 2016 dans le cadre de l'examen de l'objet 16.006 (Objet du Conseil fédéral: Motions et postulats des conseils législatifs 2015).

08.3677 Motion Fehr du 3 octobre 2008 et 08.3637 Motion Maury Pasquier du 3 octobre 2008 : Rôle de la Suisse au sein des organisations financières internationales. Consultation du Parlement

Contenu, proposition du Conseil fédéral et réaction du Parlement

Les motions Fehr et Maury Pasquier demandent que le Conseil fédéral consulte le Parlement au sujet des positions qu'il entend adopter au sein des organisations financières internationales, comme le FMI, la BRI

²³ RO 2015 969.

ou le G 10. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter les motions. Le Conseil national a rejeté la motion Fehr le 8 décembre 2008 et le Conseil des États a rejeté la motion Maury Pasquier le 9 décembre 2008.