

## COMMENTAIRE

# Art. 166 Cst.

Un commentaire de *Jelena Protic*  
Edité par *Stefan Schlegel / Odile Ammann*

## PROPOSITION DE CITATION

Jelena Protic, Kommentierung zu Art. 166 BV, in: Stefan Schlegel / Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung – Version: 31.01.2023: <https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bv166> (visité le 11 avril 2023).

Brève citation: OK-Protic, N XXX zu Art. 166 BV.

## Art. 166 Relations avec l'étranger et traités internationaux

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

<sup>2</sup> 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.

## I. GENÈSE

1) **La Constitution fédérale de 1848** consacrait déjà à son art. 74 ch. 5 la compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver des alliances et des traités avec les États étrangers. Malgré l'absence de disposition générale relative à la participation de l'Assemblée fédérale en matière d'affaires étrangères dans la Constitution de 1874 et le rôle dominant du Conseil fédéral en pratique entre la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et la fin du 20<sup>e</sup> siècle<sup>(1)</sup>, l'exécutif ne disposait pas d'une compétence exclusive dans le domaine<sup>(2)</sup>.

2) L'actuel art. 166 Cst. a fait l'objet de vives discussions lors de la **dernière révision totale** de la Constitution fédérale. À la suite des critiques exprimées durant la procédure de consultation<sup>(3)</sup>, le Conseil fédéral a proposé un nouvel art. 156 Cst. dans son projet de 1996. Le premier alinéa de celui-ci consacrait expressément la

compétence de l'Assemblée fédérale d'exercer une influence considérable sur la politique étrangère, prévoyant que «l'Assemblée fédérale participe à la conception de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger». L'alinéa 2 réaffirmait la compétence d'approbation des traités de l'Assemblée fédérale, sauf dans les cas où le Conseil fédéral était habilité à les conclure seul sur la base de la Constitution, d'une loi ou d'un traité international. En 1997, les deux commissions de la révision constitutionnelle ont proposé une formulation plus directe de la compétence générale («l'Assemblée fédérale fixe les orientations fondamentales de la politique étrangère»<sup>(4)</sup>), formulation à laquelle le Conseil fédéral s'est opposé<sup>(5)</sup>. Par ailleurs, les deux commissions ont considéré qu'il convenait de définir au niveau de la loi les traités internationaux relevant uniquement de la compétence du Conseil fédéral et donc ne nécessitant pas d'approbation de l'Assemblée fédérale<sup>(6)</sup>.

3) Après d'**intenses débats**, la proposition du Conseil fédéral a été retenue en ce qui concerne l'actuel al. 1 de l'art. 166 Cst.<sup>(7)</sup> Ainsi, une disposition générale et explicite sur la participation de l'Assemblée fédérale en matière de politique étrangère a été adoptée, sans toutefois accorder à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer les orientations dans ce domaine de manière contraignante. Quant à l'al. 2, la proposition selon laquelle la Constitution pouvait octroyer la compétence au Conseil fédéral de conclure seul certains traités internationaux a rapidement été écartée et la proposition des commissions a été acceptée<sup>(8)</sup>.

## II. SYSTÉMATIQUE ET CONTEXTE

4) L'art. 166 Cst. s'inscrit dans la thématique générale des **compétences de l'Assemblée fédérale** (titre 5, section 3, chapitre 3 Cst.) et porte plus précisément sur la séparation des pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère. L'art. 166 Cst. est étroitement lié à l'art. 184 Cst. qui établit que «[l]e Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale» tels que définis à l'art. 166 Cst.<sup>(9)</sup>. Ce lien intrinsèque entre les deux dispositions démontre l'imbrication des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans ce domaine. Par ailleurs, l'inclusion des compétences partagées et de la coopération intense entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique extérieure dans la Constitution de 1999 marque une étape importante de la tendance générale vers l'érosion du monopole de l'exécutif en matière de relations extérieures<sup>(10)</sup>.

5) A l'origine de cet entrelacement de compétences se trouvent **deux défis majeurs** auxquelles les autorités fédérales chargées des affaires étrangères doivent faire face. D'un côté, l'internationalisation de la politique et du droit, qui a gagné en intensité notamment depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>(11)</sup> et les effets que les normes internationales produisent directement sur les justiciables et le droit national<sup>(12)</sup> ont mis en évidence un besoin accru de légitimité démocratique dans la sphère internationale<sup>(13)</sup>. De l'autre, le Conseil fédéral doit pouvoir maintenir une marge de manœuvre ainsi qu'un certain degré de flexibilité et d'efficacité dans la conduite de la politique étrangère, besoins auxquels les processus d'implication parlementaire souvent chronophages risquent de porter atteinte. Cette tension est particulièrement délicate pour un État globalisé comme la Suisse, dont l'«ADN constitutionnel» comprend la participation démocratique à l'élaboration du droit<sup>(14)</sup>.

### III. ART. 166: RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER ET TRAITÉS INTERNATIONAUX

6) L'art. 166 Cst. concerne le **partage horizontal** des compétences dans le domaine des affaires étrangères entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

#### A. Participation à la définition de la politique extérieure et surveillance des relations avec l'étranger (al. 1)

7) Alors que le Conseil fédéral est «chargé des affaires étrangères» (art. 184 al. 1 Cst.), l'Assemblée fédérale bénéficie de certains droits de participation en vertu des art. 166 et 184 al. 1 Cst. La doctrine considère que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale disposent de **compétences concurrentes** en matière d'affaires étrangères<sup>(15)</sup>. Le message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20 novembre 1996 constate un parallélisme et des recoupements des compétences respectives de l'exécutif et du législatif qui «incitent [...] les deux pouvoirs à conjuguer leurs efforts»<sup>(16)</sup> et que ces derniers agissent comme «les doigts d'une même main»<sup>(17)</sup> dans le domaine de la politique extérieure. Le pouvoir législatif fédéral a ainsi une position forte en matière de politique extérieure, unique en comparaison internationale<sup>(18)</sup>. Selon l'art. 166 al. 1 Cst., l'Assemblée fédérale «participe à la définition de la politique extérieure» (entre autres en approuvant les traités internationaux, al. 2) et «surveille les relations avec l'étranger»<sup>(19)</sup>.

## 1. Participation à la définition de la politique extérieure

### a. Terminologie

#### *«Participation» à la définition*

8) «**Participer**» signifie prendre part à quelque chose, à une action, ici à la définition de la politique extérieure. L'art. 166 al. 1 Cst. établit ainsi un droit et une obligation de participation de l'Assemblée fédérale. Ehrenzeller parle alors de «décideur coresponsable» («mitverantwortlicher Entscheidungsträger») <sup>(20)</sup>.

9) La **formulation** actuelle va plus loin que celle de l'avant-projet de 1995 («elle peut contribuer à l'orientation de la politique étrangère»), mais moins loin que la proposition des deux commissions de 1997 selon laquelle «l'Assemblée fédérale fixe les orientations fondamentales de la politique étrangère» <sup>(21)</sup>. Nous en déduisons alors que l'Assemblée fédérale ne peut pas fixer de manière contraignante les buts à atteindre dans le domaine de la politique internationale <sup>(22)</sup>. Toutefois, en juin 2021, la CPE du Conseil national a demandé par le biais d'une initiative parlementaire à ce que «le Conseil fédéral [ait] pour but, dans le cadre du dialogue politique structuré avec l'Union européenne, de clarifier les règles institutionnelles pour la poursuite et la facilitation des relations avec l'Union européenne, de manière à sauvegarder les intérêts de la Suisse» et que «les grands axes du dialogue ainsi que le rôle dévolu au Parlement et aux cantons et leur implication dans le processus [soient] définis dans une loi fédérale» <sup>(23)</sup>. Baumbacher considère qu'une telle loi ne saurait être compatible avec le partage des compétences établi par la Constitution <sup>(24)</sup>. A notre avis, il serait justifié que l'Assemblée fédérale définisse juridiquement les orientations stratégiques et les lignes directrices de la politique européenne. Cependant, une obligation d'entamer des négociations et l'impossibilité pour le Conseil fédéral de rompre celles-ci, telles que proposées par l'initiative, iraient au-delà de la participation de l'art. 166 al. 1 Cst. et enfreindraient ainsi la prérogative de l'exécutif. Le Tribunal fédéral a expressément considéré qu'au sens de l'art. 166 al. 1 Cst. l'Assemblée fédérale ne peut pas obliger le Conseil fédéral à entreprendre certains actes de politique extérieure et qu'il relève de la seule compétence du Conseil fédéral de renoncer à la poursuite de négociations. <sup>(25)</sup>

10) En «participant» au sens de l'art. 166 al. 1 Cst., l'Assemblée fédérale ne doit pas simplement légitimer l'action du Conseil fédéral sur le plan de la politique étrangère, mais faire preuve d'un **comportement proactif** <sup>(26)</sup> en agissant sur sa propre initiative et selon les procédures en vigueur <sup>(27)</sup>.

«Définition» de la «politique extérieure»

11) La notion de «**politique extérieure**» doit être comprise de manière large, en ce sens qu'elle comprend toutes les activités menées dans le cadre des affaires extérieures de la Suisse<sup>(28)</sup>. De façon générale, il est considéré que la notion de «politique étrangère» est plus restreinte que la notion d'«affaires étrangères»<sup>(29)</sup>. Toutefois, ces distinctions terminologiques n'ont que très peu de portée pratique<sup>(30)</sup>.

12) L'Assemblée fédérale «**participe à la définition**», «sich an der Gestaltung beteiligen», «participa all'elaborazione» de la politique extérieure. La version française parle simplement de «définition», tandis que la version allemande utilise le terme de «Gestaltung» et la version italienne celui d'«elaborazione». Il peut en être déduit que l'Assemblée fédérale doit participer au façonnement, à l'élaboration de la politique extérieure, c'est-à-dire à sa formation et à sa mûre préparation. Dès lors, l'Assemblée fédérale doit être associée à la formation de la volonté politique sur les questions fondamentales et être impliquée dans la prise de décisions importantes<sup>(31)</sup> et ainsi avoir la possibilité d'exercer une influence effective sur l'orientation de la politique extérieure suisse<sup>(32)</sup>. Quant aux aspects opérationnels de la conduite de cette politique, notamment son exécution, ceux-ci relèvent de la compétence du Conseil fédéral seul<sup>(33)</sup>.

13) L'**art. 24 LParl**<sup>(34)</sup> précise la notion de «définition de la politique extérieure». Selon son al. 1, «l'Assemblée fédérale [...] participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure»<sup>(35)</sup>. La doctrine estime que la notion de «questions importantes» est d'ordre matériel et non formel, en ce sens que des critères formels tels que la forme ou la nature d'un acte de politique extérieure ne sont pas décisifs et qu'elle doit s'apprécier au cas par cas en prenant en compte toutes les circonstances<sup>(36)</sup>.

14) En conclusion, le Conseil fédéral a l'obligation d'associer l'Assemblée fédérale avant de prendre des décisions relatives à des «questions importantes» dans le domaine de la politique étrangère. Cependant, une **responsabilité** à la charge de l'Assemblée fédérale découle également de cette participation, notamment celle de «sui[vre] l'évolution de la situation internationale» selon l'art. 24 al. 1 LParl et de prendre position et des initiatives à ce sujet<sup>(37)</sup>.

b. Acteurs de la participation

15) L'art. 166 Cst. comprend la participation du plénum et des commissions parlementaires<sup>(38)</sup>. Les commissions les plus pertinentes sont les deux **Commissions**

**de politique extérieure (CPE)**, mais d'autres commissions thématiques participent également selon le domaine concerné. Les CPE remplissent la fonction de charnière entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale grâce aux droits spécifiques qui leur sont octroyés en vertu de l'art. 152 LParl<sup>(39)</sup>.

#### c. Formes de participation

16) L'Assemblée fédérale s'acquitte des tâches définies aux art. 166 Cst. et 24 al. 1 LParl (à savoir le suivi de l'évolution de la situation internationale et la participation au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure) principalement sous **quatre formes**: l'échange de vues, le droit d'information, le droit de consultation et les relations extérieures parlementaires.

#### *Échange de vues et droit d'information*

17) Selon l'art. 152 al. 1 LParl, «[l]es commissions compétentes en matière de politique extérieure et le Conseil fédéral entretiennent des contacts mutuels et procèdent régulièrement à des **échanges de vues**»<sup>(40)</sup>.

18) L'al. 2 du même article impose au Conseil fédéral d'**informer** les collègues présidentiels des conseils et les CPE de façon régulière, rapide et complète des développements importants dans ce domaine, que ceux-ci concernent uniquement la politique étrangère de la Suisse ou qu'ils aient des implications pour sa politique intérieure<sup>(41)</sup>. Ehrenzeller considère qu'afin de garantir une participation effective de l'Assemblée fédérale, il appartient aux CPE et non au Conseil fédéral de faire le tri entre les développements importants et ceux qui le sont moins<sup>(42)</sup>. Par ailleurs, les droits généraux d'information de l'Assemblée fédérale de l'art. 150 al. 1 let. a à c LParl ainsi que leurs limitations selon l'al. 2 let. a et b<sup>(43)</sup> s'appliquent également au domaine de la politique extérieure<sup>(44)</sup>.

#### *Droit de consultation*

19) L'art. 152 al. 3 LParl établit une obligation de **consulter** les CPE sur les orientations principales de politique extérieure, sur les modifications prévues du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger et sur les directives ou lignes directrices concernant l'adoption ou la modification d'un mandat pour des négociations internationales importantes à la charge du Conseil fédéral. Celui-ci est également tenu d'informer les CPE de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et des dites négociations. La formulation large de **négociations internationales importantes** englobe non seulement les

négociations menées au sein d'organisations internationales<sup>(45)</sup>, mais aussi toutes les négociations bilatérales et multilatérales. La notion d'**orientations principales** est encore plus large et comprend également les normes juridiques souples<sup>(46)</sup>. Cette notion a été précisée par l'art. 5b OLOGA<sup>(47)</sup>, entré en vigueur le 1er août 2016<sup>(48)</sup>. Les «orientations principales» et les «négociations internationales importantes» sont des notions juridiques indéterminées et ne devraient donc pas être définies de manière abstraite, mais appréciées au cas par cas par les commissions et le Conseil fédéral<sup>(49)</sup>. En cas de conflit entre le Conseil fédéral et les CPE sur une telle appréciation, les CPE peuvent à tout moment exiger du Conseil fédéral une consultation sur la base de l'art. 152 al. 5 LParl.

20) D'un côté, **un manque d'information et de consultation** suffisante des CPE, et naturellement de l'Assemblée fédérale dans son entier, a été allégué à plusieurs reprises par les membres concernés. Par exemple, de nombreuses interventions parlementaires ont reproché au Conseil fédéral de ne pas avoir suffisamment impliqué le Parlement dans l'élaboration des instruments de droit souple international et ont conduit à l'introduction de l'art. 5b OLOGA susmentionné<sup>(50)</sup>. Nonobstant, d'autres interventions parlementaires sur la même problématique ont été déposées dans le courant de l'année 2018 se focalisant particulièrement sur le Pacte ONU sur les migrations<sup>(51)</sup>. A notre avis, ces différentes contestations n'ont pas été motivées uniquement par la nature juridique dudit instrument, mais également et surtout par la portée politique de son contenu.

21) De l'autre côté, la CPE du Conseil des États a **renoncé à s'exprimer** lorsque le Conseil fédéral l'a consultée lors de la dernière étape des négociations sur l'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne en avril 2021. Les deux CPE ont été consultées au sujet de l'évaluation du Conseil fédéral selon laquelle les conditions pour la poursuite des négociations ou la signature de l'accord n'étaient pas réunies pour la Suisse<sup>(52)</sup>. La CPE du Conseil des États a estimé qu'il revenait uniquement au Conseil fédéral de décider de l'éventuelle interruption, suspension ou poursuite des négociations en vertu du partage des compétences constitutionnel<sup>(53)</sup>. La CPE du Conseil national s'est, quant à elle, prononcée et a exigé la poursuite des négociations avec l'adoption rapide d'un message à l'intention du Parlement<sup>(54)</sup>.

### *Relations extérieures parlementaires*

22) L'art. 24 al. 4 LParl précise que l'Assemblée fédérale «participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers». Les **relations extérieures parlementaires** sont traitées à

l'art. 60 LParl et dans l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt)<sup>(55)</sup>. Le but de cette forme de participation n'est pas uniquement d'avoir un effet vers l'extérieur de l'Assemblée fédérale, mais également de permettre une implication plus efficace de celle-ci au processus décisionnel interne. L'Assemblée fédérale peut ainsi se présenter plus informée et compétente devant le Conseil fédéral grâce aux expériences internationales individuelles de ses membres<sup>(56)</sup>. Aujourd'hui, les membres de l'Assemblée fédérale participent aux travaux de l'Union interparlementaire et aux assemblées parlementaires d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'AELE, l'OTAN et l'Organisation internationale de la francophonie (art. 1 et 2 ORInt). L'art. 60 LParl prévoit la création de délégations parlementaires chargées d'entretenir les relations bilatérales avec les parlements étrangers. Actuellement, de telles délégations permanentes existent pour les relations avec les parlements de tous les États voisins (art. 4 ORInt). Ces différents contacts contribuent, d'un côté, à la démocratisation des organisations internationales et de l'autre, à la légitimité de la politique extérieure en permettant un exercice plus efficace du mandat de participation de l'Assemblée fédérale de l'art. 166 Cst.<sup>(57)</sup>.

#### d. Instruments de participation

23) **L'éventail d'instruments** au moyen desquels l'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure est large. Le premier instrument à disposition est la loi fédérale (art. 164 Cst). Elle n'est cependant pas beaucoup utilisée en raison de la nature souvent imprévisible de la politique extérieure, ce qui engendre un besoin d'action rapide<sup>(58)</sup>. Les arrêtés fédéraux, les arrêtés fédéraux simples, les décisions de principe et les planifications (art. 28 LParl) constituent des instruments plus adaptés pour «des actes ponctuels relevant de la conduite de l'État, pour les activités limitées dans le temps, pour les actes de procédure importants ou pour les décisions provisoires»<sup>(59)</sup>. En outre, l'Assemblée fédérale peut se servir de diverses interventions parlementaires (art. 118 LParl) et décisions budgétaires<sup>(60)</sup>. Enfin, les droits de participation, notamment le droit à l'information, sont concrétisés par divers rapports : les rapports du Conseil fédéral sur la stratégie de politique extérieure par législature (l'art. 148 al. 3<sup>bis</sup> LParl), les rapports annuels ordinaires du Conseil fédéral sur les activités de politique extérieure de la Suisse (l'art. 148 al. 3 LParl), les listes trimestrielles informant les CPE des activités de politique extérieure et européenne et les Commissions de l'économie et des redevances des activités de politique extérieure financière<sup>(61)</sup> ainsi que d'autres rapports spécifiques ou thématiques.

#### e. Effets de la participation



24) Il découle de l'art. 166 al. 1 Cst. **un droit et un devoir** du Conseil fédéral de prendre connaissance des différents avis de l'Assemblée fédérale et de les examiner au fond. Schmid parle d'une obligation de «réflexion sincère sur le contenu des prises de position de l'Assemblée fédérale et de ses commissions» à la charge du Conseil fédéral<sup>(62)</sup>. Sans une telle prise en compte, les droits de participation de l'Assemblée fédérale ne seraient pas respectés<sup>(63)</sup>. Le Conseil fédéral n'est toutefois pas obligé de suivre les avis de l'Assemblée fédérale; il peut s'en écarter lorsqu'il a dûment et concrètement pondéré les intérêts en jeu et lorsque les circonstances l'exigent<sup>(64)</sup>, mais doit alors justifier l'orientation de ses actions en politique extérieure.<sup>(65)</sup>

## 2. Surveillance des relations avec l'étranger

25) Selon l'art. 166 al. 1 Cst., l'Assemblée fédérale **surveille** les relations avec l'étranger. Au vu de la systémique de cet alinéa, un lien étroit entre la surveillance et la participation peut être déduit. La mention expresse de la surveillance à cet endroit démontre que le rôle de l'Assemblée fédérale ne se limite pas à un contrôle politique *a posteriori*, mais qu'il s'agit d'un aspect de la compétence générale de participation, à savoir une participation proactive de l'Assemblée fédérale<sup>(66)</sup>.

26) La surveillance («Beaufsichtigung») ne vise pas uniquement la manière dont le Conseil fédéral gère les affaires étrangères, cet aspect faisant déjà objet de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale (art. 169 Cst.), mais également les relations de la Suisse avec l'étranger de manière générale, y compris les activités des différents acteurs publics dans le domaine, dont celles des cantons (art. 56 Cst.) et sa propre politique extérieure (art. 24 al. 4 LParl)<sup>(67)</sup>. Nous partageons l'avis d'Aubert selon lequel le verbe «**veiller**» aurait été plus approprié, en ce sens que l'Assemblée fédérale doit «veiller» à ce que les relations avec l'étranger soient «aussi bonnes que possible» globalement<sup>(68)</sup>. Son rôle ne se limite pas à une observation passive, en ce sens qu'elle doit «soigner» ces relations lorsqu'elle agit elle-même<sup>(69)</sup>. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale veille à sa propre participation effective à la définition de la politique extérieure<sup>(70)</sup>.

## B. Approbation des traités internationaux (al. 2)

27) L'art. 166 al. 2 Cst. prévoit un droit de participation spécial particulièrement étendu de l'Assemblée fédérale en matière d'affaires étrangères<sup>(71)</sup>. En principe, il appartient à l'Assemblée fédérale d'**approuver** les traités internationaux avant leur

ratification par le Conseil fédéral<sup>(72)</sup>. Ce rôle du législatif d'approuver le droit «dur» international s'assimile à la fonction principale de l'organe législatif, à savoir l'élaboration du droit<sup>(73)</sup>. Une exception au principe précité concerne les traités dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international.

## 1. Généralités

28) Le champ d'application matériel de l'art. 166 al. 2 Cst. se limite aux **traités internationaux**. Un traité est un accord international entre deux ou plusieurs sujets de droit international public (États et organisations internationales) par lequel ceux-ci expriment leurs volontés concordantes et créent ainsi, à leur bénéfice ou à leur charge, des droits ou des obligations régis par le droit international<sup>(74)</sup>. Selon la doctrine majoritaire, l'art. 166 al. 2 Cst. s'applique uniquement aux traités internationaux au sens étroit et non aux décisions des organisations internationales ou au droit souple<sup>(75)</sup>. Il convient toutefois de mentionner que certains instruments internationaux ne correspondant pas à cette définition de traité international ont déjà été soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale, par exemple le Pacte mondial sur les migrations de l'ONU, un instrument de droit souple<sup>(76)</sup>.

29) A la différence de la signature, de la ratification et de la dénonciation, l'approbation est l'expression d'un consentement explicite à travers un acte de droit national rendu dans le cadre de la procédure de décision interne<sup>(77)</sup>. Du point de vue juridique, l'approbation n'est pas un mandat, mais une simple **autorisation de ratification**<sup>(78)</sup>. Cela signifie que le Conseil fédéral peut ne pas ratifier un traité malgré une approbation préalable de l'Assemblée fédérale. Cependant, des différences dogmatiques existent dans la doctrine. Schmid estime que l'approbation contient une autorisation de ratification pour le Conseil fédéral mais qu'au vu de l'art. 184 al. 1 Cst. celui-ci peut y renoncer, notamment en cas d'évolution majeure de la situation factuelle<sup>(79)</sup>. Epiney, quant à elle, considère que l'approbation constitue une obligation de ratification, mais que des exceptions en cas de changement substantiel de circonstances sont envisageables<sup>(80)</sup>.

30) La question de la participation du Parlement à la **conclusion, modification et dénonciation** des traités internationaux s'inscrit dans le cadre d'une des problématiques centrales du droit constitutionnel de ces dernières années, à savoir comment rendre le droit international plus démocratiquement légitime et mieux y associer le pouvoir législatif. En 2019, ce débat a conduit à l'adoption de la nouvelle Loi fédérale sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de

dénonciation des traités internationaux<sup>(81)</sup> qui est traitée au point 4 de la présente section.

## 2. Approbation par l'Assemblée fédérale (procédure dite ordinaire)

31) L'**approbation** intervient entre le moment de la signature et la ratification du traité par le Conseil fédéral. Elle prend la forme d'un arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire si le traité porte sur l'adhésion de la Suisse à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale (art. 140 al. 1 let. b Cst.), ou d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif lorsque le traité a une durée indéterminée et n'est pas dénonçable, prévoit l'adhésion à une organisation internationale, contient des dispositions importantes fixant des règles de droit (art. 22 al. 4 LParl) ou lorsque sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141 al. 1 let. d Cst.). Dans tous les autres cas, il s'agit d'un arrêté fédéral simple (art. 24 al. 3 LParl).

32) Le 6 décembre 2021, le Conseil national a rejeté un **projet de révision de la Constitution** visant à étendre le référendum obligatoire aux traités internationaux comportant des dispositions de rang constitutionnel ou dont la mise en œuvre exige une modification de la Constitution. Ce cas d'application du référendum obligatoire faisait déjà partie du droit constitutionnel non écrit selon une interprétation largement répandue<sup>(82)</sup>. Le projet de révision a été proposé à la suite de l'adoption de la motion 15.3557 Caroni<sup>(83)</sup> par le Parlement qui se référaient, quant à elle, au rapport établi en exécution du postulat 13.3805<sup>(84)</sup> dans lequel le Conseil fédéral soutenait l'idée d'un référendum obligatoire pour les traités internationaux à caractère constitutionnel<sup>(85)</sup>. Selon le conseiller national Caroni l'inscription de ce droit populaire dans la Constitution ne créait pas un nouveau cas d'application du référendum obligatoire, mais introduisait simplement du droit constitutionnel non écrit déjà existant afin de garantir la clarté et la sécurité du droit<sup>(86)</sup>. Cependant, il ne peut pas être exclu que la motion 15.3557 Caroni et l'avant-projet étaient motivés également par l'absence de référendum avant la ratification de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en 1974 et les nombreux développements que celle-ci a entraînés en droit suisse<sup>(87)</sup>. En 2018, Schmid a considéré que la modification du référendum obligatoire n'était pas une solution adéquate au malaise général concernant l'entrelacement normatif entre le droit national suisse et le droit international<sup>(88)</sup>. Elle a par ailleurs estimé que la nouvelle formulation de l'art. 140 Cst.<sup>(89)</sup> telle que proposée par le Conseil fédéral aurait posé plusieurs problèmes d'interprétation ainsi qu'un risque d'introduction

d'un référendum obligatoire pour tous les traités portant sur des droits fondamentaux <sup>(90)</sup>.

33) Suivant les débats parlementaires dans les deux chambres, l'Assemblée fédérale peut **soit accepter, soit rejeter** le traité, c'est-à-dire soit octroyer, soit rejeter l'approbation lors du vote final. Cette dernière doit porter sur l'entièreté du traité et être sans conditions <sup>(91)</sup>. Dans la mesure où des réserves sont autorisées par le traité et par les règles générales du droit international (art. 19 CVDT <sup>(92)</sup>), l'Assemblée fédérale peut approuver un traité à condition qu'une réserve soit émise lors de la ratification par le Conseil fédéral <sup>(93)</sup>.

34) L'art. 141a Cst. dispose que les arrêtés portant approbation d'un traité international soumis au référendum obligatoire ou facultatif peuvent contenir également des **modifications** constitutionnelles respectivement législatives liées à la mise en œuvre du traité. La question de savoir si l'Assemblée fédérale peut intégrer d'autres éléments («enrichissements») que l'approbation proprement dite, tels que des modalités d'application ou d'interprétation du traité, dans un arrêté simple est controversée. A ce propos, Epiney estime qu'en raison du monisme suisse, les traités acquièrent force obligatoire également en droit interne dès leur entrée en vigueur au niveau international et que de telles déclarations d'interprétation ne seraient pas contraignantes pour les tribunaux <sup>(94)</sup>. Schmid considère, quant à elle, que l'art. 166 al. 2 Cst. vise uniquement l'approbation des traités internationaux et non pas les modalités de leur application ou interprétation <sup>(95)</sup>.

35) L'**effet** de l'approbation d'un traité international par l'Assemblée fédérale n'est pas une obligation à la charge du Conseil fédéral <sup>(96)</sup>. En vertu de l'art. 184 al. 2 Cst., il appartient au Conseil fédéral de ratifier ou non par la suite ledit traité, tout en motivant son choix <sup>(97)</sup>. De plus, l'Assemblée fédérale ne peut pas obliger le Conseil fédéral à ratifier (ou à ne pas ratifier) un traité par voie de motion, de postulat ou d'initiative même lorsque l'arrêté d'approbation a été valablement adopté, dû à la nature purement habilitante de ce dernier et aux limites des effets de ces instruments <sup>(98)</sup>. Au niveau international, le non-respect d'une disposition de droit interne concernant la compétence pour conclure un traité telle que l'art. 166 al. 2 Cst. n'invalide pas la ratification, à moins que «cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de droit interne d'importance fondamentale» (art. 46 CVDT).

36) Selon l'art. 7b LOGA <sup>(99)</sup>, le Conseil fédéral peut décider d'appliquer un traité dont l'approbation relève de la compétence de l'Assemblée fédérale à **titre provisoire** sans cette dernière lorsque «la sauvegarde d'intérêts essentiels de la

Suisse et une urgence particulière l'exigent» (al. 1) et si les commissions compétentes des deux conseils ne s'y opposent pas (al. 1<sup>bis</sup>). Lammers, Schenker et Schmid parlent alors d'un véritable droit de veto des commissions parlementaires<sup>(100)</sup>. Le Conseil fédéral doit soumettre un projet d'arrêté d'approbation au Parlement dans les six mois, faute de quoi l'application à titre provisoire prend fin (al. 2).

### 3. Conclusion par le Conseil fédéral seul (procédure dite simplifiée)

37) L'art. 166 al. 2 Cst. *in fine* habilite le Conseil fédéral à conclure des traités internationaux sans l'approbation de l'Assemblée fédérale dans deux cas de figure: lorsque cela est prévu par une loi fédérale ou un traité international (clause de délégation, art. 7a al. 1 LOGA), ou lorsque le traité international est de portée mineure (art. 7a al. 2 LOGA). Grâce à cette **compétence propre** de conclure des traités<sup>(101)</sup>, le Conseil fédéral peut indépendamment engager la Suisse sur le plan international. Malgré le fait que la procédure simplifiée constitue l'exception au principe, elle représente la majeure partie des cas en pratique<sup>(102)</sup>.

38) L'art. 166 al. 2 Cst. reflète le principe selon lequel les dispositions importantes au niveau fédéral sont édictées par l'Assemblée fédérale (art. 164 Cst.) et vise à assurer la **légitimité démocratique** des traités conclus par le Conseil fédéral seul en exigeant que la compétence propre du Conseil fédéral repose sur un traité ou une loi fédérale que l'Assemblée fédérale a respectivement déjà approuvé ou adoptée<sup>(103)</sup>.

39) Le premier cas de figure de la procédure simplifiée (et le plus répandu<sup>(104)</sup>) est précisé à l'art. 7a al. 1 LOGA. Un grand nombre de traités internationaux<sup>(105)</sup> et de lois spéciales<sup>(106)</sup> contiennent des **clauses de délégation** permettant au Conseil fédéral de conclure un traité seul. Lesdites clauses ne doivent pas octroyer une autorisation générale au Conseil fédéral de conclure lui-même des traités internationaux et doivent donc être suffisamment délimitées et précises<sup>(107)</sup>.

40) Le Conseil fédéral peut également conclure seul des traités internationaux **de portée mineure**, conformément à l'art. 7a al. 2 LOGA. Schmid considère que cet alinéa constitue une clause générale subsidiaire par rapport à l'al. 1, en ce sens qu'il fonde la compétence autonome du Conseil fédéral lorsqu'il n'existe pas de base légale spéciale<sup>(108)</sup>. L'al. 3 dudit article énumère de manière non-exhaustive les traités pouvant être qualifiés de portée mineure (définition positive, let. a à c). L'al. 4 dresse une liste également exemplative des cas dans lesquels la portée mineure est exclue

(définition négative, let. a à c)<sup>(109)</sup>. Le Conseil fédéral reste toutefois libre de soumettre ces traités à l'Assemblée fédérale.

41) La compétence de conclure les traités internationaux peut être **déléguée** par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (art. 7a al. 1 LOGA), mais aussi aux unités administratives subordonnées. Le Conseil fédéral, quant à lui, peut également déléguer sa compétence de conclure des traités seul à un département (art. 48a al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LOGA)<sup>(110)</sup>, à un groupement ou à un office en présence d'une base légale expresse ou d'un traité de portée mineure (art. 48a al. 1 2<sup>ème</sup> phrase LOGA)<sup>(111)</sup>.

#### 4. Modification et dénonciation

42) La nouvelle **Loi fédérale sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de dénonciation des traités internationaux** est entrée en vigueur le 2 décembre 2019<sup>(112)</sup>. En doctrine, il a été question de savoir si la notion d'«approbation» au sens de l'art. 166 al. 2 Cst. englobait déjà la dénonciation et si, autrement, une modification constitutionnelle aurait été nécessaire<sup>(113)</sup>.

43) Le cœur de cette modification législative se trouve à l'art. 24 al. 2 LParl, selon lequel l'Assemblée fédérale «approuve la conclusion, **la modification ou la dénonciation** des traités internationaux dans la mesure où le Conseil fédéral n'est pas autorisé à les conclure, modifier ou dénoncer seul en vertu des art. 7a et 7b<sup>bis</sup> LOGA». En vertu du principe de l'acte contraire, les compétences sont parallèles en matière de conclusion et de modification ou dénonciation de traités internationaux<sup>(114)</sup>. Il s'agit d'une importante clarification de la situation juridique au niveau de la loi car le Conseil fédéral considérait auparavant que la dénonciation de traités relevait de sa compétence exclusive en vertu de la Constitution<sup>(115)</sup>. Étant donné qu'une partie considérable des traités internationaux fondent des droits et des obligations individuels, il était crucial que la modification et la dénonciation bénéficient d'une légitimité démocratique suffisante. Un déplacement dans la répartition des compétences en faveur du Parlement qui suit la tendance actuelle vers une plus grande implication de celui-ci dans la politique extérieure a été clairement formulé. Ainsi, la modification ou la dénonciation doit, en principe, être approuvée par l'Assemblée fédérale avec une potentielle soumission au référendum selon les critères constitutionnels pertinents pour la conclusion qui s'appliquent par analogie. L'approbation de la dénonciation ou de la modification constitue donc une autorisation donnée au Conseil fédéral d'exécuter l'acte en vertu du droit international. La question de l'exigence de l'approbation de l'Assemblée fédérale doit être réexaminée à chaque modification ou dénonciation en fonction de son

importance matérielle, même lorsque cette modification est prévue dans le texte de base (parallélisme des compétences selon l'importance du contenu ou parallélisme matériel)<sup>(116)</sup>. Suivant l'art. 24 al. 2 LParl, le Conseil fédéral peut donc modifier ou dénoncer un traité de manière autonome selon les critères des art. 7a al. 1 et 7b al. 1<sup>bis</sup> et 2 LOGA. Il convient de souligner que l'art. 7a al. 1<sup>bis</sup> LOGA prévoit un cas de dénonciation autonome par le Conseil fédéral qui n'est pas parallèle aux cas de conclusion ou modification, en ce sens que le Conseil fédéral peut dénoncer des traités internationaux également lorsque «la Constitution prescrit leur dénonciation»<sup>(117)</sup>, par exemple en cas d'acceptation d'une initiative populaire<sup>(118)</sup>.

44) Le nouvel art. 7b<sup>bis</sup> LOGA prévoit le cas de la **dénonciation urgente**. Le Conseil fédéral peut dénoncer un traité sans l'approbation de l'Assemblée fédérale, même lorsque cette approbation est en principe requise, si «la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent» (al. 1)<sup>(119)</sup> et si aucune des commissions parlementaires compétentes ne s'y oppose (art. 7b<sup>bis</sup> LOGA, art. 152 al. 3<sup>bis</sup> LParl). Les commissions compétentes disposent donc d'un droit de veto. Cette procédure permet au Conseil fédéral d'agir rapidement et de dénoncer un traité international définitivement<sup>(120)</sup>.

45) L'art. 166 al. 2 Cst. n'octroie pas à l'Assemblée fédérale la compétence d'**imposer** au Conseil fédéral la dénonciation d'un traité. L'Assemblée fédérale peut toutefois lui demander de procéder à une dénonciation au moyen de ses compétences générales au sens de l'art. 166 al. 1 Cst., telles qu'une motion, sans que le Conseil fédéral ne soit obligé d'y donner suite<sup>(121)</sup>. Ainsi, nous estimons qu'au vu du principe de l'acte contraire et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale ne devrait pas contraindre le Conseil fédéral à dénoncer les traités existants ou lui interdire de rompre les négociations par le biais d'une éventuelle nouvelle Loi fédérale sur la poursuite et la facilitation des relations entre la Confédération suisse et l'Union européenne<sup>(122)</sup>.

## 5. Rapport annuel

46) L'art. 48a al. 2 LOGA prévoit que le Conseil fédéral **rende annuellement compte** à l'Assemblée fédérale des traités conclus, modifiés et dénoncés par lui seul, ses départements, les groupements ou les offices. Une section spécifique pour les traités internationaux de la Direction du droit international public du DFAE coordonne la soumission du rapport annuel à l'Assemblée fédérale. Par conséquent, l'Assemblée fédérale bénéficie d'un droit de regard sur les accords conclus par le Conseil fédéral<sup>(123)</sup>. Cette procédure de contrôle lui permet de vérifier si chaque

traité conclu relève effectivement de la seule compétence du Conseil fédéral, notamment s'il s'agit d'un traité de portée mineure. En cas de désaccord, l'Assemblée fédérale peut demander une approbation *a posteriori* par voie de motion<sup>(124)</sup>. Dans ce cas, le traité reste applicable pendant la procédure parlementaire et doit être dénoncé dans les plus brefs délais en cas de rejet par le Parlement<sup>(125)</sup>. Toutefois, en pratique, les risques pour l'image et la réputation de la Suisse à l'échelle internationale à la suite d'une telle dénonciation ne doivent guère être négligés. Cela s'explique notamment par le fait qu'un traité conclu sans respecter les normes nationales relatives à la compétence pour conclure reste valablement conclu au regard du droit international et que de nombreux traités ne permettent simplement pas la dénonciation.

## LECTURES COMPLÉMENTAIRES RECOMMANDÉES

Diggelmann Oliver, *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz*, Berne 2005.

Ehrenzeller Bernhard, *Aussenpolitische Handlungsfähigkeit und Verfassung: Eine Betrachtung aus der Sicht der neuen schweizerischen Bundesverfassung*, in: Hans-Joachim Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann (éds.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin 2002, pp. 703–731.

Ehrenzeller Bernhard, *Bundesversammlung*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (éds.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, pp. 1699–1721.

Epiney Astrid/Kern Markus, *Aussenverfassung*, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (éds.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2020, pp. 2151–2182.

Glaser Andreas/Müller Carla, *Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Vorträge*, in: Müller Andreas Th./Schroeder Werner (éds.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz*, Vienne 2017, pp. 25–42.

Künzli Jörg, *Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen*, *Revue de droit suisse* vol. 128, no. 1, 2009, pp. 47–75.



Langer Lorenz, Die demokratische Kontrolle von Kompetenzübertragungen an inter- und supranationale Institutionen, in: Müller Andreas Th./Schroeder Werner (éds.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Vienne 2017, pp. 61–79.

Lanz Matthias, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, thèse, Zürich 2020.

Martenet Vincent, La séparation des pouvoirs, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/ Schindler Benjamin (éds.), Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, pp. 999–1023.

Petrig Anna, Die demokratische Mitwirkung an der Entstehung und Umsetzung rechtsetzender Beschlüsse internationalen Rechts, in: Revue suisse de droit international et européen vol. 25, no. 4, 2015, pp. 507–537.

Petrig Anna/Sinz Mareike, Rechtsgutachten zum Thema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law», im Auftrag der PVK, Bâle 2021, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/01-02-22-Rechtsgutachten%20Prof.%20Petrig%20definitiv.pdf>.

Sägesser Thomas, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, in: Pratique juridique actuelle, 2002, pp. 382 ss.

## A PROPOS DE L'AUTEURE

Jelena Protic est assistante diplômée en droit international public au Centre de droit comparé, européen et international de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne. Elle mène actuellement des recherches en vue d'obtention du titre de docteur en droit sur la participation de l'Assemblée fédérale à l'élaboration des instruments juridiques internationaux non-contraignants. Madame Protic est titulaire d'un MLaw et d'un BLaw en droit de l'Université de Lausanne. De 2019 à 2021, elle a travaillé au sein de la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

L'auteure tient à remercier la Prof. Evelyne Schmid et Dr. Constance Kaempfer ainsi que la Prof. Odile Ammann et Dr. Stefan Schlegel de l'*Onlinekommentar* pour leurs suggestions et leurs relectures minutieuses.

## BIBLIOGRAPHIE

Aubert Jean-François, Art. 166, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Bâle/Genève 2003.

Autonomie suisse, La position de la Suisse dans les négociations en péril: le Conseil des États doit rectifier la décision du Conseil national, Communiqué de presse, 21 mars 2022, [https://www.autonomiesuisse.ch/assets/Medien/Medienmitteilungen/20220321/autonomiesuisse\\_communique\\_de\\_presse\\_20220321.pdf](https://www.autonomiesuisse.ch/assets/Medien/Medienmitteilungen/20220321/autonomiesuisse_communique_de_presse_20220321.pdf), consulté le 20 avril 2022.

Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997, Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution Assemblée fédérale, Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997, FF1997 III 1312, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/3\\_1312\\_/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/3_1312_/fr), consulté le 7 février 2022.

Avis du Conseil fédéral du 25 février 2015 relatif à l'interpellation Schneider-Schneiter 14.4249 du 12 décembre 2014 «Protection des droits politiques».

Baumann Robert, Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz, thèse, Zürich 2002.

Biaggini Giovanni, Art. 166 BV, in: Biaggini Giovanni, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2ème éd., Zürich 2017.

Blum Nina/Naegeli Vera/ Peters Anne, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 114(10), 2013.

Chiariello Elisabeth, Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, Eine Skizze der neuen Zuständigkeitsregel, in: LeGes 31 (2020) 2.

Communication de la Direction du droit international public du DFAE et de l'Office fédéral de la justice du DFJP du 14 juin 2006, La compétence des unités administratives pour conclure et dénoncer des instruments internationaux, Droit et

pratique suisses, JAAC 70.69 (2006 IV), [https://entscheidsuche.ch/docs/CH\\_VB/CH\\_VB\\_006\\_JAAC-70-69--\\_2006-06-14.pdf](https://entscheidsuche.ch/docs/CH_VB/CH_VB_006_JAAC-70-69--_2006-06-14.pdf), consulté le 23 février 2022.

Communiqué de presse de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 17 mai 2018, Dénonciation ou modification de traités internationaux: clarifier les compétences, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2018-05-17.aspx?lang=1036>, consulté le 21 avril 2022 (Communiqué de presse CIP-E).

Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple («soft law»), Rapport du Conseil fédéral du 26 juin 2019 en réponse au postulat 18.4104, Commission de politique extérieure CE, 12 novembre 2018, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/57589.pdf>, consulté le 1<sup>er</sup> février 2022 (Rapport Soft Law).

Département fédéral de justice et police, Réforme de la Constitution fédérale, Résultats de la procédure de consultation, 1996, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/dam/ata/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ve-ber-f.pdf.download.pdf/ve-ber-f.pdf>, consulté le 15 avril 2022 (Résultats).

Dépêche ATS, Vers une suspension de l'examen du Pacte sur les migrations, le 8 juin 2021, [https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2021/20210608114946529194158159038\\_bsf073.aspx](https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2021/20210608114946529194158159038_bsf073.aspx), consulté le 14 février.

Dépêche ATS, Délibérations au Conseil national, le 6 décembre 2021, Pas de référendum obligatoire appliqué aux traités, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200016>, consulté le 22 septembre 2022.

Diggelmann Oliver, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz, Berne 2005.

Direction du droit international public DDIP, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, 2015, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege_fr.pdf), consulté le 22 février 2022 (Guide).

Ehrenzeller Bernhard, Legislative Gewalt und Aussenpolitik: eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich, Habilitation, Basel 1993 (Aussenpolitik).

Ehrenzeller Bernhard/Thürer Daniel/Isliker Franziska, Art. 166 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (éds), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2014 (nouvelle édition en préparation, paraît en décembre 2022).

Epiney Astrid, Art. 166 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid, Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015.

Friesenhahn Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat: Die Organisationsgewalt, in: Friesenhahn Ernst/Köttgen Arnold/Ermacora Felix (éds.), Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Berlin am 10. und 11. Oktober 1957, Berlin 1958.

Hauri Milène, Soft Law international: Rapport du Conseil fédéral, in: Jusletter 2020.

Initiative 14.433 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».

Initiative 14.474 Romano du 12 décembre 2014 «Sauvegarder les compétences du Parlement en matière de politique étrangère et de législation».

Initiative 21.480 CPE-CN du 25 juin 2021 «Loi fédérale sur la poursuite et la facilitation des relations entre la Confédération suisse et l'Union européenne».

Lammers Guillaume, Traités internationaux: leur conclusion selon la procédure simplifiée et leur application provisoire suite à la révision législative du 26 septembre 2014, in: Jusletter 2015.

Lanz Matthias, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, thèse, Zürich 2020.

Linder Wolf, Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983-2007), in: Swiss Political Science Review, mai 2014, pp. 223–231.

Lüthi Ruth, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 14 (2003) 2.

Maroonian Anaïs/Kolb Robert, Art. 54, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques, Constitution fédérale, Commentaire Romand, Bâle 2021.

Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1\\_1\\_1\\_1/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1/fr), consulté le 7 février 2022.

Message du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 concernant la loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement), FF 2012 6959, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1138/fr>, consulté le 23 février 2022.

Message du Conseil fédéral du 15 janvier 2020 concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel (Modification de l'art. 140 de la Constitution), FF 2020 1195, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/271/fr>, consulté le 22 septembre 2022.

Moeri Jacqueline B., Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Saint-Gall 1990.

Monnier Jean, Principes constitutionnels de la politique étrangère suisse, in: Revue de droit suisse no. 2, 1986.

Motion 03.3577 CPE-CN du 11 novembre 2003 «Approbation par le Parlement de l'«Operative Working Arrangement» entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des États-Unis d'Amérique».

Motion 15.3557 Caroni du 15 juin 2016 «Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel».

Motion 18.3378 CPE-CN du 18 mars 2018 «Rapports établis par des organisations internationales sur la Suisse. Implication du Parlement dans la procédure de consultation».

Naef Francesco, Soft Law und Gewaltenteilung, in: Pratique juridique actuelle no. 8, 2015.

Petrig Anna, Democratic Participation in International Lawmaking in Switzerland after the 'Age of Treaties', in: Aust Helmut Philipp/Kleinlein Thomas (éds.), Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries, Cambridge 2021 (Democratic participation).

Petrig Anna, Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Aussenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt? Eine Untersuchung anhand von Kompetenztransfers an Völkerrechtsakteure, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 78 (1) 2018 (Genehmigung).

Petrig Anna/Sinz Mareike, Rechtsgutachten zum Thema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law», im Auftrag der PVK, Bâle 2021, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/01-02-22-Rechtsgutachten%20Prof.%20Petrig%20definitiv.pdf>, consulté le 1er mars 2022 (Rechtsgutachten).

Postulat 13.3805 Groupe Libéral-Radical du 25 septembre 2013 «Établir un rapport clair entre le droit international et le droit suisse».

Postulat 18.4104 CPE-CE du 12 novembre 2018 «Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple («soft law»)».

Rapport de la commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 15 décembre 1995, La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, FF 1996 II 413, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2\\_413/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2_413/fr), consulté le 18 mars 2022.

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1<sup>er</sup> mars 2001, Initiative parlementaire, Loi sur le Parlement (LParl), FF 2001 3298, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/639/fr>, consulté le 8 février 2022.

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Stöckli 13.4187 du 12 décembre 2013, 40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH: Bilan et perspectives du 19 novembre 2014, FF 2015 353, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/7/fr>, consulté le 22 septembre 2022.

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 13.3805, Clarifier la relation entre le droit international et le droit interne, du 12 juin 2015, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133805/Bericht%20BR%20F.pdf>, consulté le 22 septembre 2022.

Rapport du Conseil fédéral relatif aux négociations sur un accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE du 26 mai 2021, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/66827.pdf>, consulté le 21 avril 2022 (Rapport accord-cadre).

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention des Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États du 1<sup>er</sup> décembre 2021, Participation du Parlement dans le domaine du droit souple, <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/Bericht%20PVK%20definitiv%20F.pdf>, consulté le 15 mars 2022 (Rapport CPA).

Sägesser Thomas, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 14 (2003) 2.

Schenker Claude, L'application provisoire des traités: droit et pratique suisses, in: Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht 25 (2015) 2.

Schmid Evelyne/Altwicker Tilmann, International Law and (Swiss) Domestic Law-Making Processes, in: Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht 25 (2015) 4.

Schmid Evelyne, Art. 166, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques, Constitution fédérale, Commentaire Romand, Bâle 2021.

Schmid Evelyne, Procédure de consultation concernant l'avant-projet de référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel, Prise de position à destination du Service juridique et législatif du Canton de Vaud, Lausanne 2018, [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_5E3D512733D6.P001/REF.pdf](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_5E3D512733D6.P001/REF.pdf), consulté le 22 septembre 2022 (Prise de position).

Secrétariat des Commissions de politiques extérieure, Note relative à la participation des Chambres fédérales dans le domaine de la politique extérieure, <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/mitwirkung-aussenpolitik-apk-f.pdf>, consulté le 4 mars 2022.

Tripet Florent Manuel, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, in: Cahier de l'IDHEAP, Lausanne 2012 (Mitwirkung).

Tripet Florent, Art. 152 ParlG, in: Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Bâle 2014.

Wildhaber Luzius, Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat, in: Riklin Alois/Partschi Karl Josef/Probst Raymond (éds.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Berne 1992.

Woolaver Hannah, From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal, European Journal of International Law vol. 30, no. 1, 2019, pp. 73–104.

Zehnder Daniel, Art. 60 ParlG, in: Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Bâle 2014.

Zellweger Valentin, Die demokratische Legitimation von Staatsverträgen, LeGes 10 (1999) 3.

## NOTES DE BAS DE PAGE

1. CR-Schmid, Art. 166 N 9.
2. Moeri, p. 27.
3. Notamment au sujet de la formulation de la conduite de la politique étrangère par le Conseil fédéral jugée trop restrictive et de l'habilitation générale de celui-ci à conclure seul des traités internationaux. Résultats, pp. 210, 211, 218, 219.
4. FF 1997 III 1319.
5. FF 1997 III 1312, 1325.
6. FF 1997 III 1327.
7. BO CN 79 – 87 ; BO CE 132 – 134.
8. BO CN 87 ; BO CE 132 – 134.
9. L'art. 166 Cst. a des liens étroits également avec les dispositions constitutionnelles suivantes : art. 5, 54, 55, 56, 140, 141, 141a, 163, 164, 169, 173 al. 1 let. a et c et 185 al. 1 et 3.
10. Petrig, Democratic participation, p. 8.



11. Petrig, Genehmigung, p. 96 ; Diggelmann, p. 1 ; Linder, p. 224, 225.
12. Diggelmann, p. 5.
13. Schmid/Altwicker, pp. 501, 504-505.
14. Petrig, Democratic participation, p. 2.
15. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 8 ; Zellweger, p. 272 et 274.
16. FF 1997 I 399.
17. «Verhältnis zu gesamter Hand», FF 1997 I 399 ; Friesenhahn, p. 38.
18. Rapport CPA, p. 3, 18, 51.
19. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 7 ; SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 8 ; CR-Schmid, Art. 166 N 12.
20. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 17.
21. FF 1997 III 319 ; voir N 2.
22. Selon Aubert, la proposition de 1997 signifiait que «l'Assemblée fédérale donnerait de façon régulière des directives générales sur les buts à atteindre dans le domaine de la politique internationale», Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 5.
23. Initiative 21.480 CPE-CN du 25 juin 2021.
24. Autonomie suisse, p. 2.
25. ATF 139 V 263, consid. 7.2.
26. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 18.
27. Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 8.
28. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 9 ; CR-Schmid, Art. 166 N 13.
29. CR-Maroonian/Kolb, Art. 54 N 14.
30. CR-Maroonian/Kolb, Art. 54 N 13 ; CR-Schmid, Art. 166 N 13.
31. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 18.
32. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 11 ; CR-Schmid, Art. 166 N 14.
33. Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 9 ; Rapport Soft Law, p. 13.
34. RS 171.10.
35. Selon le Contrôle parlementaire de l'administration, «Dans la version allemande, le terme 'Grundsatzfragen' (questions importantes) renvoie plutôt à des aspects de planification stratégique, tandis que le terme de 'Entscheide' (processus de décision) se réfère plutôt à des projets

- concrets, liés par exemple à l'activité normative ; il apparaît ainsi clairement que la participation parlementaire touche tous les aspects de la politique extérieure [...]», Rapport CPA, p. 22.
36. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 13 ; CR-Schmid, Art. 166 N 20 et 35.
  37. FF 1997 III 285 ; CR-Schmid, Art. 166 N 23 ; SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 18, 21 ; Ehrenzeller, Aussenpolitik, p. 596.
  38. CR-Schmid, Art. 166 N 15.
  39. Le «dialogue de politique extérieure» selon SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 34 ; Sägesser, p. 72 ; Lüthi, p. 62.
  40. Pour plus de détails, voir Komm. ParlG-Tripet Cordier, Art. 152 N 19.
  41. Komm. ParlG-Tripet Cordier, Art. 152 N 21.
  42. La Note du secrétariat des CPE relative à la participation des Chambres fédérales dans le domaine de la politique extérieure énumère de manière détaillée les «développements importants». Toutefois, nous ne qualifions pas cette liste d'exhaustive et estimons que le Conseil fédéral peut informer les CPE de tout autre développement de politique extérieure qu'il considère important. De plus, les CPE ou les autres commissions compétentes peuvent demander d'être informées ou consultées à tout moment selon l'art. 152, al. 5 LParl.
  43. Le Conseil fédéral peut refuser de transmettre les informations concernant «les procédures de co-rapport et les séances du Conseil fédéral» (let. a) et celles «qui sont classées secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays» (let. b).
  44. Komm. ParlG-Tripet Cordier, Art. 152 N 18.
  45. Telle a été la formulation de l'art. 47<sup>bis</sup>a, al. 3 de l'ancienne LREC.
  46. FF 2001 3438.
  47. RS 172.010.1.
  48. Cet article dresse une courte liste non-exhaustive de cas dans lesquels les CPE doivent être consultées : lorsque la mise en œuvre de recommandations ou de décisions d'organisations internationales ou d'organes multilatéraux nécessite une adoption ou une modification **importante** d'une loi fédérale ou lorsque la renonciation à la mise en œuvre desdits actes expose la Suisse à des préjudices économiques **importants**, à des sanctions, à l'isolement ou à une atteinte à sa réputation politique ou

- lorsqu'elle entraîne d'autres inconvénients graves pour la Suisse. Sur le critère de l'importance, voir Petrig, Democratic participation, p. 19 ; Hauri, p. 14 ; Rapport Soft Law, pp. 15-16.
49. Tripet, Mitwirkung, p. 41.
  50. Initiative 14.433 Aeschi du 20 juin 2014 ; Initiative 14.474 Romano du 12 décembre 2014 ; Naef, pp. 1115-1119.
  51. A titre d'exemple, la motion 18.3378 CPE-CN du 18 mars 2018 et le postulat 18.4104 CPE-CE du 12 novembre 2018. Pour les développements ultérieurs, voir Rapport Soft Law et Petrig/Sinz, Rechtgutachten.
  52. Rapport accord-cadre, p. 31.
  53. Ibid, p. 32.
  54. Ibid.
  55. RS 171.117.
  56. Lanz, p. 236 ; Moeri, p. 303 ; Komm. ParlG-Zehnder, Art. 60 N 23.
  57. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 37 ; CR-Schmid, Art. 166 N 26.
  58. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 23 ; Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 10.
  59. FF 1997 III 285 ; Ehrenzeller, Aussenpolitik, pp. 570 ss.
  60. CR-Schmid, Art. 166 N 24.
  61. Rapport Soft Law, p. 16.
  62. CR-Schmid, Art. 166 N 27.
  63. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 12.
  64. Ehrenzeller, Aussenpolitik, pp. 293 ss.
  65. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 12.
  66. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 22.
  67. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 22 ; SGK BV-Ehrenzeller, Art. 166 N 32.
  68. Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 11.
  69. Ibid. ; FF 1996 II 464-465.
  70. CR-Schmid, Art. 166 N 29.
  71. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 24.
  72. Art. 184, al. 2 Cst.
  73. Rapport CPA, p. 19.

74. Guide, p. 4 ; Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 13.
75. CR-Schmid, Art. 166 N 33. Doctrine minoritaire notamment: Petrig, Genehmigung, pp. 131 ss; Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, N 1068.
76. À la suite des motions CIP-CN 18.4093, CIP-CE 18.4103 et CPE-CE 18.4106. L'examen du Pacte ONU sur les migrations par l'Assemblée fédérale a été suspendu en attendant les résultats des travaux de la sous-commission sur le droit souple. Selon la Dépêche ATS du 8 juin 2021, le rapport de la sous-commission aurait dû être publié dans le courant de l'année 2022.
77. CR-Schmid, Art. 166 N 32 ; Ehrenzeller, Aussenpolitik, pp. 456 ss.
78. FF 1997 I 400 ; Biaggini, Komm. BV, Art. 166 N 8 ; Petit Comm.-Aubert, Art. 166 N 14 ; Lanz, p. 183.
79. CR-Schmid, Art. 166 N 37.
80. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 28.
81. RO 2019 3119.
82. FF 2020 1195 ; Dépêche ATS du 6 décembre 2021.
83. Motion 15.3557 Caroni du 15 juin 2016 «Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel».
84. Postulat 13.3805 Groupe Libéral-Radical du 25 septembre 2013 «Établir un rapport clair entre le droit international et le droit suisse».
85. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 13.3805, Clarifier la relation entre le droit international et le droit interne, du 12 juin 2015.
86. Motion 15.3557 Caroni du 15 juin 2016 «Référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel».
87. Schmid, Prise de position, p. 2 ; FF 2015 353.
88. Schmid, Prise de position, p. 2.
89. «1 Sont soumis au vote du peuple et des cantons :  
bbis. les traités internationaux dont la mise en œuvre exige une modification de la Constitution ou qui comportent des dispositions de rang constitutionnel dans l'un des domaines mentionnés ci-après:
  1. le catalogue des droits fondamentaux, la nationalité suisse, les droits de cité ou les droits politiques ;
  2. les rapports entre la Confédération et les cantons ou les compétences de la Confédération ;
  3. le régime des finances ;

4. l'organisation ou les compétences des autorités fédérales.», FF 2020 1195.
90. Pour plus de détails, voir Schmid, *Prise de position*, p. 3-5.
91. Baumann, p. 383 ; Biaggini, *Komm. BV*, Art. 166 N 11 ; BSK BV-Epiney, Art. 166 N 25 ; CR-Schmid, Art. 166 N 35; Monnier, p. 215; Wildhaber, p. 138.
92. RS 0.111.
93. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 25 ; CR-Schmid, Art. 166 N 35 ; Guide, p. 25.
94. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 26 ; Pour une approche nuancée, voir Biaggini, *Komm. BV*, Art. 166 N. 11.
95. CR-Schmid, Art. 166 N 36.
96. Baumann, p. 371 ; CR-Schmid, Art. 166 N 38 ; Wildhaber, p. 139.
97. Ehrenzeller, *Aussenpolitik*, p. 476. Epiney estime que le Conseil fédéral a l'obligation fondamentale de ratifier après l'approbation du Parlement avec une possibilité d'y renoncer provisoirement pour des «vertrebare Gründe» ; BSK BV-Epiney, Art. 166 N 28.
98. ATF 139 V 263, consid. 7.2; Lanz, p. 184.
99. RS 172.010.
100. Lammers, p. 12 ; Schenker, p. 226; CR-Schmid, Art. 166 N 40.
101. Guide, p. 26.
102. FF 2012 6959, 6969 ; Lanz, p. 185.
103. CR-Schmid, Art. 166 N 42.
104. SGK BV-Thürer, Art. 166 N 43.
105. Par exemple, art. 25 de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Monténégro sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (RS 0.360.573.1).
106. Par exemple, art. 100 LEI (RS 142.20).
107. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 31 ; CR-Schmid, Art. 166 N 42 ; Lanz, p. 186.
108. CR-Schmid, Art. 166 N 44.
109. FF 2012 6986.
110. JAAC 70.69 (2006 IV), C.2 : «Une norme générale et abstraite prévue dans une ordonnance ou une autorisation individuelle ou collective concrète sous la forme d'un arrêté du Conseil fédéral est nécessaire à cet effet».
111. Guide, p. 26.

112. RO 2019 3119. Pour plus de développements sur l'absence de réglementation explicite avant 2019, voir Lanz, pp. 193 ss, CR-Schmid, Art. 166 N 53.
113. En faveur d'une modification constitutionnelle, voir Lanz, p. 200 et Chiariello, p. 5. Pour un parallélisme limité déduit des art. 166 et 184 Cst., voir CR-Schmid, Art. 166 N 55 ss, Art. 184 N 15-17.
114. FF 2018 3599.
115. Avis du Conseil fédéral du 25 février 2015 relatif à l'interpellation Schneider-Schneiter 14.4249 du 12 décembre 2014 « Protection des droits politiques ».
116. FF 2018 3603 ; CR-Schmid, Art. 166 N 48 et 53 ; Lanz, p. 197.
117. «Ce principe s'applique uniquement aux dispositions constitutionnelles directement applicables qui ne laissent aucune marge de manœuvre quant à la détermination de la nécessité d'une dénonciation», Communiqué de presse CIP-E.
118. Tel aurait été le cas si, par exemple, l'initiative populaire fédérale «Pour une immigration modérée (initiative de limitation)» avait été acceptée en 2020.
119. Cet alinéa exprime la même idée que l'art. 184, al. 3 Cst. selon lequel «le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires» lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige.
120. Lanz exprime des doutes quant à la nécessité et la pertinence de la réglementation de la dénonciation urgente. Premièrement, il rappelle qu'aucun traité important n'a été dénoncé en Suisse et qu'il est peu probable qu'un traité important devienne soudainement aussi problématique qu'une procédure parlementaire accélérée et un éventuel référendum ne puissent être attendus. Secondement, selon cet auteur, le Conseil fédéral et les commissions agiraient alors comme l'organe législatif *de facto* et enfreindraient l'art. 153, al. 3 Cst., une confirmation ultérieure des Chambres étant vidée de son sens car la dénonciation est définitive en droit international ; Lanz, p. 201. Pour les conséquences de droit international d'un non-respect du droit national lors de la dénonciation d'un traité, voir Woolaver.
121. BSK BV-Epiney, Art. 166 N 14 ; Blum/Naegeli/Peters, p. 551 ; CR-Schmid, Art. 166 N 58; Lanz, pp. 201-202.
122. Voir N 9; ATF 139 V 263, consid. 7.2.
123. Lammers, p. 7.

124. Guide, p. 28. Cela a presque été le cas d'un accord entre les autorités de poursuite pénale de la Suisse et des États-Unis d'Amérique ; Motion 03.3577 CPE-CN du 11 novembre 2003.

125. Ibid.

## LICENCE CREATIVE COMMONS

Onlinekommentar.ch, Commentaire Art. 166 Cst. est sous licence Creative Commons Attribution 4.0 International License.

