

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département fédéral de
l'économie, de la formation et de
la recherche
Palais fédéral
3003 Bern

Paudex, le 25 mars 2019
JDU

Consultation – Loi fédérale relative à l'approbation des accords de libre-échange

Monsieur le Conseiller fédéral,

En date du 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a ouvert une consultation ayant pour objet le projet de loi fédérale relative à l'approbation des accords de libre-échange. Ce dernier poursuit l'objectif de codifier la pratique actuelle selon laquelle l'Assemblée fédérale approuve seule les accords fixant des règles de droit comparables aux dispositions d'accords précédemment conclus et qui n'entraînent pas, par rapport à celles-ci, de nouveaux engagements importants pour la Suisse. Ainsi, l'Assemblée fédérale se verrait formellement déléguer la compétence de conclure des accords de libre-échange standards par voie d'arrêté fédéral non sujet au référendum. Selon le rapport explicatif, une telle manière de procéder aurait un effet positif sur la politique helvétique de libre-échange, car elle éviterait de rallonger inutilement la procédure de ratification. En outre, elle renforcerait la position de la Suisse puisque l'épée de Damoclès du référendum facultatif a naturellement tendance à être interprétée par les potentiels partenaires comme une entrave à la capacité de négociation. Le projet consiste donc à apporter une certaine souplesse pour permettre à la Suisse de maintenir une politique commerciale attractive.

Contexte actuel

Juridiquement parlant, les accords de libre-échange constituent des traités internationaux. La conclusion d'un traité international comporte plusieurs étapes. La phase de négociation est exécutée sous la responsabilité de l'exécutif. Elle s'achève par une signature du traité, généralement par le Conseil fédéral. Ensuite, le traité fait l'objet d'une procédure de conclusion sur le plan interne pour enfin être ratifié. Conformément à l'art. 166 al. 2 de la Constitution fédérale, la

procédure ordinaire de conclusion exige l'approbation du traité par l'Assemblée fédérale. L'approbation parlementaire peut être soumise au référendum obligatoire ou facultatif ou encore relever de la seule compétence de l'Assemblée fédérale. Aux termes de l'art. 141 al. 1 let. d ch. 3 de la Constitution fédérale, sont notamment soumis au référendum facultatif les traités qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit, ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'approbation se fait alors sous la forme d'un arrêté fédéral sujet au référendum.

Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 141 al. 1 let. d ch. 3 de la Constitution fédérale, la pratique dite des accords standards s'est développée; le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale étaient d'avis qu'il n'y avait pas lieu de soumettre au référendum facultatif les accords qui contenaient des dispositions dont le contenu était compatible avec celui d'accords conclus précédemment, et qui, en comparaison avec ces derniers, n'entraînaient pas d'engagements supplémentaires importants pour la Suisse. Suite à un rapport de 2016 de l'Office fédéral de la justice, le Conseil fédéral a proposé de créer formellement des bases légales pour les domaines dans lesquels des accords avec un contenu semblable sont conclus afin d'autoriser l'Assemblée fédérale à contracter seule de tels accords. Par conséquent, le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi fédérale relative à l'approbation des accords de libre-échange permettant de poursuivre la pratique selon laquelle les accords standards ne sont pas sujets au référendum.

Il est à noter que les accords de libre-échanges sont fondamentaux pour la place économique helvétique. L'objectif du libre-échange est d'améliorer les conditions régissant les relations économiques entretenues avec les partenaires commerciaux. La politique de libre-échange permet d'assurer l'importation et l'exportation vers des marchés représentant plusieurs milliards de consommateurs. Elle assure la compétitivité de l'industrie et autorise un gain de productivité bénéficiant tant aux consommateurs qu'aux entreprises. Ces dernières profitent d'ailleurs généralement de droits douaniers plus modestes.

Appréciation du projet

Indubitablement, le projet poursuit des objectifs louables. Dans le contexte actuel, il est primordial de pouvoir mener une politique de libre-échange active afin de soutenir la place économique. De plus, le fait de codifier une pratique ayant fait ses preuves permet d'aboutir à une plus grande sécurité juridique. Malheureusement, le projet de loi fédérale relative à l'approbation des accords de libre-échange pêche par manque de rigueur formelle. Il se trouve en effet que l'unique disposition légale introduite est laconique. Par ailleurs, la notion juridique indéterminée de «nouveaux engagements importants» y figurant est tout sauf limpide. Or, le principe de la base légale exige un certain niveau de densité normative. La loi doit ainsi avoir un contenu suffisamment défini pour que son application soit prévisible. En l'espèce, il y a lieu de rappeler qu'il est prévu d'octroyer une compétence à l'Assemblée fédérale de conclure des accords de libre-échange standards tout en limitant les possibilités d'exercer un référendum facultatif. Dans ces conditions, le texte proposé apparaît comme insuffisant. Afin de pallier ce problème, il est tout d'abord absolument nécessaire d'explicitier la notion de « nouveaux engagements importants », par exemple par le truchement

d'une énumération exemplative. Par ailleurs, la loi doit introduire clairement la notion d'accord standard afin que le justiciable puisse faire la différence et adapter son comportement.

En conclusion, une codification de la pratique n'a de sens que si la situation juridique s'en trouve clarifiée. Le fond du projet a beau être séduisant, il n'en demeure pas moins que le respect de la forme importe. Partant, il sied d'étoffer la future loi fédérale relative à l'approbation des accords de libre-échange, quand bien même cette dernière maintient le statut quo. Aussi, le Centre Patronal se positionne en faveur de l'objectif poursuivi mais demande à ce que la concrétisation législative soit formulée de manière à satisfaire les exigences d'une lecture stricte du principe de la légalité.

* * *

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Jimmy Dupuis