



Rapport sur les résultats de la consultation concernant la loi fédérale relative à l'appro- bation des accords de libre-échange

28 août 2019

Table des matières

1	Aperçu de l'objet de la consultation.....	3
2	Vue d'ensemble des avis reçus.....	4
2.1	Cantons.....	4
2.2	Partis politiques.....	4
2.3	Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national.....	4
2.4	Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national.....	4
2.5	Autres.....	5
3	Principales remarques classées par thème.....	5
3.1	Généralités.....	5
3.2	Constitutionnalité.....	5
3.3	Définition de l'importance.....	6
3.4	Accords « standard ».....	6
3.5	Légitimité démocratique des ALE.....	6
3.6	Autres points.....	7
3.6.1	Loi fédérale sur les mesures économiques extérieures.....	7
3.6.2	Développement durable dans les ALE.....	7
3.6.3	Divers.....	7
4	Liste des abréviations utilisées et liste des participants à la procédure de consultation.....	8
4.1	Abréviations générales.....	8
4.2	Liste des participants à la procédure de consultation et leurs abréviations.....	8

1 Aperçu de l'objet de la consultation

Outre la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange¹ et l'accord de libre-échange avec l'UE², la Suisse dispose actuellement d'un réseau de 30 accords de libre-échange (ALE) conclus avec 40 partenaires. Les accords sont en général conclus dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Par le biais de sa politique de libre-échange, la Suisse vise à améliorer les conditions régissant les relations économiques qu'elle entretient avec des partenaires commerciaux importants. L'objectif est d'assurer aux acteurs économiques suisses un accès stable, libre d'entraves et non discriminatoire aux marchés étrangers dynamiques.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} août 2003, de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution (Cst.)³, les traités internationaux sont sujets au référendum *lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales*.

Depuis lors s'est développée la pratique dite des accords « standard » ; 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 comportaient des dispositions fixant des règles de droit et dont le contenu était comparable à celles d'accords conclus précédemment, et qui, en comparaison avec ces derniers, n'entraînaient pas d'engagements supplémentaires importants pour la Suisse.

En 2016, le Conseil fédéral a examiné la pratique des accords « standard ». Il a décidé, le 22 juin 2016, d'y renoncer sur la base d'un rapport de l'Office fédéral de la justice (OFJ)⁴. Les traités internationaux qui prévoient des dispositions importantes contenant des règles de droit doivent désormais être sujets au référendum, même si leur contenu correspond à celui de traités précédemment conclus. Le Conseil fédéral propose néanmoins de créer des bases légales pour les domaines dans lesquels des accords avec un contenu semblable sont conclus, qui autorisent le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale à conclure seuls de tels accords. La délégation de cette compétence permettrait d'ancrer la pratique appliquée jusqu'à présent au niveau législatif, ce qui contribuerait à la sécurité juridique tout en évitant une dilution du débat politique. Cette clause de délégation doit toutefois être inscrite dans un acte soumis au référendum (loi fédérale ou arrêté fédéral).

Le 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale relative à l'approbation des accords de libre-échange, qui vise à créer une base légale permettant de poursuivre la pratique, jusqu'ici systématique, selon laquelle les ALE « standard » ne sont pas sujets au référendum. L'avant-projet de loi fédérale prévoit, dans son article principal, la délégation de compétence suivante concernant l'approbation des ALE :

L'Assemblée fédérale approuve les accords de libre-échange qui ne prévoient pas de nouveaux engagements importants pour la Suisse par rapport aux accords de libre-échange conclus précédemment, par voie d'arrêté fédéral simple non sujet au référendum.

¹ RS 0.632.31

² RS 0.632.401

³ RS 101

⁴ www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2016/ref_2016-06-22.html

2 Vue d'ensemble des avis reçus

La procédure de consultation a donné lieu à 51 avis au total. Parmi les 30 participants qui donnent leur approbation de principe, 7 estiment nécessaire d'adapter le texte proposé. Le projet est rejeté par 18 participants. Enfin, 3 participants ont répondu qu'ils ne souhaitent pas se déterminer.

2.1 Cantons

22 cantons se sont exprimés sur le projet. Les 4 autres (GE, JU, SZ et VS) de même que la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) n'ont pas donné leur avis. 11 cantons (AR, BE, BL, FR, NE, NW, SH, TG, TI, UR et ZG) approuvent expressément le projet ; 3 (GL, LU et SG) n'ont aucune remarque à formuler. Bien que favorables au projet, 4 cantons (BS, OW, VD et ZH) ont émis des réserves concernant le texte proposé. OW soutient le projet à condition de soumettre systématiquement au référendum facultatif les ALE dont la mise en œuvre entraîne des conséquences sur les finances ou le personnel des cantons. VD adhère au projet pour autant que les « nouveaux engagements importants » soient clairement définis. BS approuve le projet tout en précisant que, faute de critères objectifs applicables aux « engagements importants », il conviendrait d'examiner l'opportunité de biffer l'adjectif « important ». ZH se montre critique à l'égard du projet, pour des raisons de droit constitutionnel (détails au chap. 3) ; il donne néanmoins son aval sous réserve que les aspects du droit constitutionnel et ceux de la politique de libre-échange fassent l'objet d'une analyse approfondie incluant une pesée des intérêts et que les cantons continuent d'être consultés au stade des négociations de libre-échange. 2 autres cantons (AG et GR) ont formulé des critiques à l'égard du projet et 2 cantons (AI et SO) y sont opposés (détails au chap. 3).

2.2 Partis politiques

6 partis politiques (PBD, PDC, PLR, PS, PVL et UDC) se sont exprimés sur le projet. Le PBD, le PDC, le PLR et le PVL approuvent globalement le projet ; le PDC et le PVL ne voient même aucune modification à y apporter. Le PLR pose toutefois la question de la constitutionnalité du projet (détails au ch. 3.2). Le PBD souligne la nécessité de recourir au référendum facultatif lorsqu'un accord contient en particulier de nouveaux engagements importants qui touchent l'agriculture. Le PS et l'UDC rejettent tous deux le projet, en arguant notamment qu'il n'existe pas d'accord « standard », puisque les effets déployés par les dispositions conventionnelles varient selon la partie contractante, et que le référendum facultatif fait partie de la démocratie suisse.

2.3 Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national

L'ACS et l'UVS n'ont pas souhaité soumettre un avis.

2.4 Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Parmi les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national, 4 (Travail.Suisse, USAM, USP et USS) sont opposées au projet. Elles redoutent un manque de débat et de légitimité démocratique des ALE si ceux-ci étaient dans certains cas soustraits au référendum facultatif (plus de détails au ch. 3.5). L'USP rejette résolument le projet au motif que l'abandon du référendum facultatif compromettrait le maintien de la protection à la frontière, vitale pour l'agriculture suisse. Seule economiesuisse est favorable au projet, sous réserve de circonscrire le plus possible les « nouveaux engagements importants » pour garantir l'efficacité du processus d'approbation. Pour ce faire, elle suggère de qualifier l'adjectif de façon que l'importance soit considérée seulement sous l'angle macroéconomique. L'UPS a renoncé à prendre position, en renvoyant à l'avis d'economiesuisse.

2.5 Autres

15 avis reçus émanent d'autres acteurs que ceux mentionnés aux ch. 2.1 à 2.4. Parmi eux, 6 (FER, HKBB, scienceindustries, SOHK, Swiss Textiles et Swissmem) sont favorables au projet. En outre, 1 avis (Centre patronal) soutient globalement le projet, tout en regrettant que la loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par « engagements importants ». La FMS est opposée au projet dans sa forme actuelle, car elle estime que tout élargissement de l'accès aux marchés agricoles doit être assujéti au référendum. Le projet est également rejeté par 4 autres organisations proches des milieux agricoles (AGORA, ASSAF, Prométerre et Uniterre). Celles-ci refusent toutes que des engagements libéralisant le domaine agricole puissent échapper au référendum facultatif. 3 autres organisations (Alliance Sud, Public Eye et SWISSAID) ne sont pas d'accord avec le projet au motif, notamment, que l'expression « nouveaux engagements importants » n'est pas assez claire.

3 Principales remarques classées par thème

Les principales adaptations préconisées par rapport au projet mis en consultation sont énumérées ci-après. Par ailleurs, des remarques de participants approuvant le projet sans demander d'amendement sont ponctuellement citées.

3.1 Généralités

11 participants (BE, FR, NE, NW, PBD, PVL, FER, HKBB, SOHK, Swissmem et Swiss Textiles) approuvent expressément le projet en raison du renforcement escompté de la place économique suisse. Même des participants ayant émis des réserves (VD, ZH, economiesuisse et Centre patronal) ou opposés au projet (USS, AGORA et ASSAF) considèrent que le texte proposé peut présenter un avantage en la matière.

Parmi les participants favorables au projet, 13 (BE, BL, FR, NW, TG, ZG, PDC, PLR, FER, HKBB, SOHK, Swissmem et Swiss Textiles) évoquent entre autres arguments la possibilité de poursuivre la pratique éprouvée de l'approbation des accords « standard » par l'Assemblée fédérale. Pour 3 autres participants (GR, NE et PVL), il suffit généralement que le Parlement se prononce sur l'approbation des ALE.

À l'appui du projet, 6 participants (PLR, FER, HKBB, SOHK, scienceindustries et Swiss Textiles) font valoir que l'assujettissement des ALE au référendum facultatif entraîne retards et insécurité juridique. D'avis similaire, le PBD estime que la longueur du processus de ratification de la Suisse rend celle-ci moins attrayante aux yeux des partenaires de libre-échange. Si BS considère que le projet accroît la sécurité du droit, SO soutient au contraire que classer les ALE en deux groupes à l'aune des nouveaux engagements importants crée une certaine insécurité. 5 participants (SG, PS, USS, AGORA et ASSAF) doutent que l'abandon de la possibilité du référendum facultatif dans le cas des accords « standard » fasse gagner beaucoup de temps. Ce point de vue est partagé par SO, pour qui le gain de temps – seul atout du projet à ses yeux – n'est pas suffisant pour justifier l'adoption de loi fédérale proposée. L'UDC relève elle aussi que le délai référendaire n'est pas déterminant, car ce n'est pas la rapidité de la mise en vigueur des accords qui compte, mais l'intérêt économique à long terme.

3.2 Constitutionnalité

5 avis (AI, ZH, PLR, USAM et Travail.Suisse) mettent en doute la compatibilité du projet avec la Constitution, plus particulièrement son art. 141, al. 1, let. d, ch. 3.

3 participants (AI, ZH et Travail.Suisse) renvoient à l'analyse de l'OFJ, selon lequel le seul critère pour juger de l'importance d'une disposition fixant des règles de droit est de savoir si, en fonction de leur contenu normatif, les dispositions de l'accord international considéré devraient être édictées dans une loi au sens formel si elles étaient adoptées sur le plan national.

Le caractère nouveau ou non des engagements pris par la Suisse au titre de l'accord n'est en revanche pas déterminant selon eux.

AI et ZH rappellent par ailleurs que le Conseil fédéral souhaite légitimer, sur le plan démocratique, le parallélisme entre la législation interne et le droit international en soumettant au référendum obligatoire les traités internationaux que leur importance élève au rang de normes constitutionnelles. Pour eux, le texte proposé ici aurait justement pour effet de restreindre cette assise démocratique au niveau législatif.

Le PLR fait remarquer que, a priori, l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. soustrait au référendum seulement les accords contenant des dispositions peu importantes *en termes absolus*. En précisant que les ALE ne doivent pas contenir de nouvelles dispositions importantes *par rapport aux ALE conclus précédemment*, le texte proposé étend cette dérogation aux dispositions peu importantes *en termes relatifs*.

3.3 Définition de l'importance

15 avis (BS, VD, PBD, economiesuisse, USS, Travail.Suisse, AGORA, Alliance Sud, ASSAF, Centre patronal, FMS, Public Eye, scienceindustries, SWISSAID et Swissmem) évoquent la définition des « nouveaux engagements importants ».

3 participants (Alliance Sud, Public Eye et SWISSAID) rejettent le projet en invoquant notamment le fait que le texte proposé ne précise pas ce qu'il faut entendre par « nouveaux engagements importants ».

4 autres participants (PBD, AGORA, ASSAF et FMS) considèrent que le niveau de libéralisation dans l'agriculture à partir duquel un ALE serait sujet au référendum n'est pas assez clair ; ils exigent l'assujettissement de toute libéralisation dans ce domaine au référendum facultatif.

VD craint que la définition insuffisante de l'adjectif « important » puisse entraîner des contestations judiciaires, ce qui retarderait bien davantage la ratification des ALE qu'un délai référendaire. 2 participants ont des vues similaires : l'USS, qui redoute que des décisions du Conseil fédéral soient controversées du fait de la définition insatisfaisante du qualificatif « important », et Travail.Suisse, selon laquelle l'appréciation de l'importance des nouveaux engagements serait laissée aux groupes d'intérêts les plus puissants. BS propose, en l'absence de critères objectifs pour définir l'importance, de biffer l'adjectif. Economiesuisse, scienceindustries et Swissmem, quant à elles, demandent que l'importance soit interprétée de la façon la plus stricte possible ou, à la rigueur, qu'elle soit rapportée à l'économie nationale (economiesuisse et Swissmem) pour éviter toute incertitude dans l'interprétation.

3.4 Accords « standard »

10 participants (AG, AI, GR, SO, ZH, PS, UDC, Alliance Sud, Public Eye et SWISSAID), dont 9 rejettent le projet, observent que les effets déployés par un ALE peuvent varier selon le partenaire de libre-échange, même si les dispositions sont identiques. Ils ajoutent que des considérations politiques entrent en ligne de compte dans la volonté de conclure ou non un ALE avec un partenaire commercial. Pour eux, chaque ALE doit dès lors être considéré individuellement. Le PS relève également que le coût et les chances de succès des mesures de sauvegarde commerciales diffèrent d'un partenaire de libre-échange à l'autre, tout comme les risques de rétorsion.

Enfin, le PS et l'USS soulignent que, comme chaque accord contient des dispositions différentes, on ne peut parler d'accords « standard ».

3.5 Légitimité démocratique des ALE

12 avis font référence à l'assise démocratique des ALE : 10 d'entre eux (AG, SO, PS, UDC, USAM, USP, USS, Travail.Suisse, AGORA et Prométerre) sont opposés au projet, 1 (Centre patronal) le soutient tout en formulant des réserves et 1 (Swissmem) y est favorable. Ainsi,

4 participants (AG, SO, Travail.Suisse et Centre patronal) évoquent la position difficile dans laquelle se trouvent les accords internationaux dans le contexte politique actuel et estiment dès lors que le moment est très mal choisi pour proposer une restriction des droits populaires. AGORA et Prométerre ont des vues similaires : à leurs yeux, les ALE subissent une pression croissante, et le projet, en restreignant le débat, aurait des conséquences exclusivement négatives. L'USAM souligne elle aussi l'importance de donner une légitimité démocratique aux accords économiques. L'USP observe que, du fait de l'absence de débat avant et pendant les négociations, garantir la légitimité démocratique doit demeurer possible a posteriori. Le PS et l'USS jugent nécessaire de conserver la possibilité d'un référendum facultatif au motif que les ALE ont toujours plus d'incidence sur les domaines qui sont du ressort du législateur national. Selon l'UDC, les ALE risquent de perdre le soutien du peuple s'ils sont dans certains cas soustraits au référendum facultatif. Swissmem, quant à elle, craint qu'une campagne de votation portant sur l'approbation d'un ALE se focalise sur le régime politique actuel ou le gouvernement en fonction dans l'État partenaire, en faisant abstraction de l'orientation des accords vers le long terme.

3.6 Autres points

3.6.1 Loi fédérale sur les mesures économiques extérieures

Le PS, qui estime que les ALE nécessitent une meilleure assise démocratique, propose de développer la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures, en y fixant en particulier l'orientation générale des accords. Selon lui, une telle loi permettrait de discuter de mesures de sauvegarde commerciales et d'élargir la base de connaissances sur les conséquences des ALE.

3.6.2 Développement durable dans les ALE

Travail.Suisse redoute que le projet ait pour conséquence de mettre fin à l'intégration, dans les ALE, de nouveaux développements en matière de commerce et de développement durable dans le seul but d'éviter un référendum populaire. Pour 4 autres participants (ASSAF, Alliance Sud, Public Eye et SWISSAID), il y a des lacunes à combler en matière de durabilité : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Agenda 2030) impose de redéfinir entièrement l'orientation des ALE (« nouvelle génération d'accords »), laquelle bénéficierait d'une légitimité démocratique.

3.6.3 Divers

S'agissant des accords « standard », Travail.Suisse estime qu'établir un parallélisme entre les ALE et les accords sur l'échange automatique de renseignements (EAR) n'est pas pertinent, car les seconds ont un champ d'application beaucoup plus restreint que les premiers, et leurs conséquences sur la population ne sont pas comparables.

AGORA relève que l'abandon du référendum facultatif affaiblirait la position de la Suisse dans les négociations de libre-échange plutôt qu'elle ne la renforcerait, car les textes négociés n'auraient plus besoin d'être acceptables pour le peuple suisse.

4 Liste des abréviations utilisées et liste des participants à la procédure de consultation

4.1 Abréviations générales

Abréviation	Désignation exacte
ALE	accord de libre-échange

4.2 Liste des participants à la procédure de consultation et leurs abréviations

Cantons

Abréviation	Désignation exacte
AG	canton d'Argovie
AI	canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	canton de Berne
BL	canton de Bâle-Campagne
BS	canton de Bâle-Ville
FR	canton de Fribourg
GL	canton de Glaris
GR	canton des Grisons
LU	canton de Lucerne
NE	canton de Neuchâtel
NW	canton de Nidwald
OW	canton d'Obwald
SG	canton de Saint-Gall
SH	canton de Schaffhouse
SO	canton de Soleure
TG	canton de Thurgovie
TI	canton du Tessin
UR	canton d'Uri
VD	canton de Vaud
ZG	canton de Zoug
ZH	canton de Zurich

Partis politiques

Abréviation	Désignation exacte
PBD	Parti bourgeois-démocratique
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux
PVL	Parti vert-libéral
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

Organisations faitières des villes, des communes et des régions de montagne

Abréviation	Désignation exacte
ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Abréviation	Désignation exacte
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
UPS	Union patronale suisse
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
	Travail.Suisse

Autres

Abréviation	Désignation exacte
AGORA	Association des groupements et organisations romands de l'agriculture
	Alliance Sud
ASSAF	Association suisse pour un secteur agroalimentaire fort
	Centre patronal
FMS	Fédération des meuniers suisses
FER	Fédération des entreprises romandes
HKBB	Handelskammer beider Basel

Abréviation	Désignation exacte
Prométerre	Association vaudoise de promotion des métiers de la terre Public Eye scienceindustries
SOHK	Solothurner Handelskammer SWISSAID Swissmem
Swiss Textiles	Fédération textile Suisse Uniterre