

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

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

Réf. : CS/15025007

Lausanne, le 27 mars 2019

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

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat vaudois a l'honneur de vous adresser sa prise de position en réponse à la consultation citée en exergue.

Préambule

Dotée d'un marché intérieur restreint et d'une place économique fortement intégrée aux flux commerciaux internationaux, la Suisse se doit d'assurer à ses entreprises un accès libre aux marchés étrangers si elle veut conserver sa prospérité. Ainsi, elle mène une politique économique extérieure résolument orientée vers les marchés globaux, qui se traduit par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux de libre-échange (ALE).

À l'heure actuelle, la Suisse dispose d'ores et déjà d'un large réseau établi sur la base de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE ; RS 0.632.31) et de l'Accord du 22 juillet 1972 de libre-échange avec l'Union européenne (RS 0.632.401), fort de 30 ALE avec 40 partenaires. Ces accords contribuent à assurer aux acteurs économiques suisses un accès stable, libre d'entraves et non discriminatoire aux marchés étrangers dynamiques.

Avant d'engager des négociations pour la conclusion d'un ALE, le Conseil fédéral définit la position de la Suisse dans le cadre d'un mandat ad hoc, pour lequel il consulte les commissions parlementaires compétentes et les cantons.

Ensemble, les partenaires de libre-échange de la Suisse représentent un marché de quelque 2,2 milliards de consommateurs et un produit intérieur brut (PIB) d'environ USD 25'000 milliards. En 2015, les exportations de marchandises suisses vers ces pays constituaient 25% de l'ensemble des exportations du pays (et 51% des exportations suisses vers les marchés situés en dehors de l'UE/AELE). Par ailleurs, sur la période 1998-2014, les exportations suisses ont crû en moyenne de 4,1% par an, tandis que les exportations vers les partenaires de libre-échange hors UE/AELE ont augmenté en moyenne de plus de 8,5% par an au cours des quatre années suivant l'entrée en vigueur d'un accord de libre-échange.

Remarques générales

Depuis le 1^{er} août 2003, l'article 141, alinéa 1, lettre d, chiffre 3 de la Constitution fédérale prévoit que 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.

Sur cette base, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale se sont accordés sur un point de vue selon lequel il n'y avait pas lieu de soumettre au référendum facultatif les accords qui contenaient des dispositions 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.

S'est alors mise en place une pratique dite des accords «standard», concernant, outre les ALE, les accords de protection des investissements, les conventions contre les doubles impositions et les conventions de sécurité sociale.

Néanmoins, le Conseil fédéral décida en juin 2016, à la suite d'un rapport de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de renoncer à cette pratique des accords «standard», ce qui implique que 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 des traités précédemment conclus.

Afin d'éviter toute dilution du débat politique et d'assurer une sécurité juridique accrue, le Conseil fédéral propose, avec le présent projet de loi fédérale, de créer des bases légales permettant de poursuivre la pratique appliquée jusqu'ici en habilitant le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale à conclure de manière autonome des accords touchant à des domaines pour lesquels d'autres accords au contenu semblable existent déjà.

Ainsi, la nouvelle disposition légale proposée est formulée comme suit :

Art. 1 *Compétence d'approbation*

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.

Cette délégation de compétence s'appliquerait uniquement aux accords ne contenant pas de dispositions allant au-delà de ce que prévoient les accords antérieurs. Si la Suisse venait à convenir de dispositions qui iraient plus loin ou régleraient un nouveau domaine dans le cadre d'un ALE qui entraînerait de nouveaux engagements importants pour notre pays, l'accord en question serait obligatoirement sujet au référendum.

Il est notamment fait référence, ici à l'octroi de concessions plus importantes en matière d'accès au marché pour les produits agricoles, dans le domaine des services ou des marchés publics.

Des engagements d'un nouveau type, comme les clauses de cliquet (*ratchet*) ou de gel (*standstill*) dans le domaine des services, conduiraient également à ce que l'accord soit sujet au référendum, en dépit de la délégation de compétence. Il en irait de même en cas d'inclusion de nouveaux domaines.

Commentaires détaillés

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud est conscient de la nécessité pour la politique économique extérieure de la Suisse de conserver son agilité et son aptitude à s'adapter rapidement aux constants soubresauts de la politique commerciale internationale, dont il sait qu'elle connaît une période particulièrement agitée.

La définition des «nouveaux engagements importants» cités dans la base légale proposée demeurant par essence difficile à circonscrire du fait du large éventail de dispositions que peuvent contenir les ALE, il est à craindre que ce critère puisse entraîner des contestations auprès du Tribunal fédéral, ce qui induirait des retards plus importants qu'un délai référendaire.

À cet égard, le Gouvernement vaudois juge nécessaire une définition claire de la notion d'engagements «importants», dont la portée et la signification doivent être précisées.

Sur le plan juridique, s'il ne conteste pas l'analogie faite par le Conseil fédéral dans son rapport explicatif entre la délégation de compétence proposée et celle établie par la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR ; RS 653.1), le Conseil d'Etat vaudois relève tout de même que le choix d'inscrire cette délégation de compétence dans une loi fédérale soumise au référendum s'apparente à une modification constitutionnelle, soit une dérogation permanente à l'art. 141 al.1 let. d ch. 3 Cst.

Si l'art. 166 al. 2 Cst permet bien à l'Assemblée fédérale d'approuver certains traités internationaux par délégation de compétence du législateur, se pose la question d'une telle possibilité dès lors que ceci reviendrait à déroger à l'exigence du référendum facultatif au sens de l'art. 141 al. 1 let. d Cst. Si l'on prend l'exemple de l'article 7a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010) comme cas d'application de l'art. 166 al. 2 Cst, l'on constate que l'art. 141 al. 1 let. d Cst est expressément réservé.

Il serait dès lors peut-être opportun de réserver l'application de l'art. 141 al. 1 let. d Cst dans le projet de loi présenté afin de garantir une uniformité de la pratique telle que consacrée dans la LOGA.

Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que la disposition légale proposée n'apporte pas de clarté par rapport à la disposition constitutionnelle. Il souhaite dès lors que le projet soit précisé quant à la signification et la portée exactes de la notion d'engagements « importants » ; dans la mesure où cette précision est apportée de manière satisfaisante, il peut alors se rallier au projet, qu'il juge garant du maintien de conditions-cadres favorables au développement des relations économiques de la Suisse avec des partenaires extérieurs.

En vous remerciant d'avoir donné la possibilité au Conseil d'Etat vaudois de s'exprimer sur cet objet, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- efta@seco.admin.ch
- OAE
- SG-DEIS