

Note à l'intention de Monsieur Stopper,
délégué aux accords commerciaux.

Réponse à la note de M. Aubaret, du 14 avril 1954,
au sujet de l'accord commercial conclu le 30 mars 1954 avec
Cuba:

ad 1° a) Contrairement à ce qu'il est dit dans la note, il s'agit bien d'un traité au sens de l'article 85, chiffre 5 CF. Peu importe le nom qu'on lui donne. Qu'il s'agisse d'un contrat, d'un traité, d'une convention, d'un accord, d'un pacte, d'une alliance, d'un arrangement, d'un protocole, d'un avenant, d'un protocole additionnel, d'une déclaration, etc., - la désignation n'est pas déterminante.

ad 1° b) Il en va de même pour la question de savoir si l'accord commercial est de courte ou de longue durée. Si la Suisse a jusqu'ici accordé à Cuba le traitement de la nation la plus favorisée en matière de douane et de commerce, elle l'a fait sans y être obligée, alors que dorénavant elle assume une obligation juridique vis-à-vis de cet Etat. Le fait que le Conseil fédéral renseigne les Chambres dans le rapport de gestion annuel, n'a rien à voir avec la question qui nous préoccupe ici.

ad 1° c) Il y a confusion: le traité conclu pour plus de 15 ans est soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30'000 citoyens actifs ou par huit cantons (art. 89, alinéa 4 CF). Or, la question du referendum ne se pose pas ici.



ad 2°) Le département politique n'a pas eu la possibilité de se prononcer sur la proposition que le département de l'économie publique avait faite au Conseil fédéral, le 19 mars 1954. Trois jours après, le Conseil fédéral approuvait cette proposition; aucun des autres départements intéressés n'avaient été invités à présenter un co-rapport. Ce procédé n'est pas conforme à l'usage.

Nous avons d'excellentes raisons de prévoir un échange des instruments de ratification. Cette procédure n'est pas une question de pure forme. Notre intention n'est nullement de faire un exercice de séminaire de droit; en revanche, il est souhaitable qu'on n'oublie pas quelques principes élémentaires qui font, précisément, l'objet d'exercices de séminaire à nos facultés de droit. Voici de quels principes il s'agit:

Tout accord international doit être soumis par le Conseil fédéral aux Chambres pour approbation; aussi convient-il de munir un tel accord d'une clause prévoyant la ratification. Exception à cette règle: si l'accord n'apporte à la Confédération que des droits et non pas des obligations, le Conseil fédéral peut le signer définitivement sans en référer aux Chambres. Deuxième exception à la règle: si le Conseil fédéral a le pouvoir, en vertu d'une disposition du droit suisse, de conclure l'accord, il ne devra pas saisir les Chambres de la question; exemple: accords visés par l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sur les mesures de défense économique envers l'étranger; ou accords en matière de police des étrangers. Troisième exception admise par la pratique: quand il y a urgence, le Conseil fédéral peut signer et mettre en vigueur un accord "provisoire" sans avoir sollicité préalablement l'approbation des Chambres.

ad 3°) Il y a contradiction, à l'article VIII, entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2. L'alinéa 2 prévoit la ratification de l'accord. Or, l'alinéa 1er dispose que l'accord

entrera en vigueur 15 jours après sa signature. Ou bien l'accord entrera en vigueur à cette date, et la ratification n'a plus aucun sens; ou alors on veut soumettre l'accord à la procédure de ratification, et la date indiquée à l'alinéa 1er de l'article VIII n'est pas déterminante, étant donné que les deux gouvernements ne sont pas obligés de ratifier la convention. En l'occurrence, on aurait dû prévoir l'entrée en vigueur provisoire pour le jour de la signature, et réserver l'entrée en vigueur définitive pour le jour où l'échange des instruments de ratification aurait lieu.

ad P.S.) Le fait que dans d'autres accords conclus avec des pays de l'Amérique latine on a procédé de façon semblable (ce qui est déplorable), ne justifie aucunement la solution anticonstitutionnelle qui est intervenue dans le cas de Cuba.

Il est nécessaire que les services fédéraux qui négocient des accords internationaux observent les règles du droit des gens et du droit public suisse applicables en la matière et notamment celles qui visent les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En procédant ainsi, nous éviterons des difficultés que pourraient nous faire les Chambres. Bien entendu, le département politique est à votre disposition pour vous renseigner et pour chercher, d'entente avec vous, les solutions qui tiendront compte des exigences juridiques, économiques et autres.

sig. Zehnder

Copies à: MM. Bindschedler et Dupont,
Sections Ouest et Est.

-8. Mai 1954- E9

sd