

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	17.04.2024
Thème	Politique étrangère
Mot-clés	Sans restriction
Acteurs	Germann, Hannes (svp/udc, SH) SR/CE
Type de processus	Sans restriction
Date	01.01.1990 - 01.01.2020

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Burgos, Elie
Hulliger, Caroline

Citations préféré

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Burgos, Elie; Hulliger, Caroline 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Politique étrangère, 2005 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.
www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 17.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique étrangère	1
Relations avec des organisations internationales	1
Relations avec d'autres Etats	2
Politique économique extérieure	2

Abréviations

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
NGO	Nichtregierungsorganisation
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
ONG	Organisation non gouvernementale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national

Chronique générale

Politique étrangère

Politique étrangère

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.09.2014
CAROLINE HULLIGER

Le 28 mai, le Conseil fédéral a soumis, aux chambres fédérales, son **rapport sur les traités internationaux conclus en 2013**. Ce rapport de 600 pages compte 429 nouveaux traités conclus en 2013 et 212 accords qui n'ont nécessité que des modifications. Le Conseil national et le Conseil des États ont suivi leurs commissions de politique étrangère en prenant acte de ce rapport lors de la session d'automne. Lors du bref discours de Didier Burkhalter demandant aux conseillers aux États de prendre acte de ce rapport, le Président Hannes Germann (udc, SH) s'est dit étonné de l'efficacité du ministre des affaires étrangères à traiter 641 traités en seulement 5 minutes, disant qu'il avait compté et que cela représentait deux traités par seconde.¹

Relations avec des organisations internationales

MOTION
DATE: 26.09.2018
AUDREY BOVEY

En septembre 2018, le conseiller national Thomas Aeschi (udc, ZG) dépose une **motion intimant la Suisse à ne pas signer le pacte de l'ONU sur les migrations**, de teneur identique à celle déposée par Hannes Germann (udc, SH) au Conseil des États (18.3935). Dans leur argumentaire, les représentants de l'Union démocratique du centre en appellent à l'alinéa 4 de l'article 121a de la Constitution fédérale, stipulant que ne peut être conclu aucun traité international contraire à une gestion autonome de l'immigration par la Suisse. Juridiquement non contraignant, le pacte de l'ONU sur les migrations n'appartient pas à la catégorie des traités internationaux, mais contribue plutôt à l'énonciation de principes d'ordre généraux, supposés guider la conduite des pays qui y adhèrent. Les représentants de l'Union démocratique du centre craignent néanmoins que «ce pacte fasse tôt ou tard partie du droit international et prime peut-être de ce fait la Constitution fédérale».

Le Conseil fédéral fait connaître son opposition aux motions Aeschi et Germann au mois de novembre 2018. Selon l'exécutif fédéral, la peur d'une primauté du droit international sur la Constitution fédérale n'a dans ce cas pas lieu d'être, étant donné que le texte même du pacte établit que l'application des dispositions proposées doit se faire en accord avec les spécificités politiques propres à chaque pays. En ce sens, le gouvernement fédéral n'envisage aucunement d'implémenter, à l'échelle nationale, l'ensemble des mesures édictées dans le contexte des instances onusiennes. Le Conseil fédéral insiste néanmoins sur la nécessité d'un cadre de coopération multilatéral pour une meilleure gestion de la migration, et notamment en ce qui concerne les questions de migrations irrégulières, de retours, de lutte contre les causes de la migration ou de respect des droits de l'Homme.

Le Parlement s'est penché sur les deux motions en question lors de la session parlementaire d'hiver 2018.

Le Conseil des États s'est prononcé sur la motion Germann dans le contexte du débat consacré aux objets 18.4103, 18.4106 et 18.4104, et a en définitive rejeté le texte visant à contrecarrer la signature du pacte de l'ONU sur les migrations (14 voix pour, 22 contre et 4 abstentions).

Dans les rangs de la chambre basse, les discussions relatives au pacte migratoire se sont principalement concentrées sur la motion de la CIP-CN demandant à ce que la décision d'approbation du pacte en question soit soumise à l'Assemblée fédérale. L'UDC valaisan Jean-Luc Addor a par ailleurs précisé que si la motion Aeschi n'avait pas été formellement discutée en commission, une majorité de la CIP-CN avait néanmoins approuvé, en novembre 2018, une proposition recommandant au Conseil fédéral de renoncer à la signature du pacte onusien soumis à polémique. Le Conseil national a toutefois refusé la motion Aeschi (90 voix pour, 104 contre et 1 abstention).

Les motions Germann et Aeschi sont ainsi liquidées.²

Relations avec d'autres Etats

Die APK-SR hatte sich bereits in der Herbstsession 2019 mit der Motion «**Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit**» von Fabian Molina (sp, ZH) befasst. Mit 7 zu 3 Stimmen hatte sie die Motion zur Annahme empfohlen, um damit den Druck auf den Bundesrat aufrechtzuerhalten.

In der Wintersession gelangte die Motion in den Ständerat. Für Ständerat Germann (svp, SH) war die Motion bereits erledigt, denn der Bundesrat habe der Kommission die Aussenpolitische Strategie für die Legislaturperiode 2020–2023 in ihren Grundzügen bereits vorgestellt. Erfüllte Vorstösse – so Germann – sollten aus ordnungspolitischer Sicht nicht angenommen werden. Dieser Meinung schloss sich auch Thomas Minder (parteilos, SH) an und auch Damian Müller (fdp, LU) bezeichnete eine mögliche Annahme als «parlamentarischen Leerlauf». Letzterer zeigte sich zudem unzufrieden damit, wie intransparent die China-Strategie der Schweiz gehandhabt werde, und wünschte sich eine offenere Kommunikation gegenüber der Kommission. Somit bestritt inhaltlich niemand die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung im Umgang mit China, doch aus formellen Gründen schien die Motion obsolet. Christian Levrat (sp, FR), der die Kommissionsmehrheit vertrat, zeigte sich dennoch irritiert über die vorherrschende Meinung im Ständerat. Nur durch die Ankündigung einer zukünftigen Strategie sei eine Motion noch nicht erfüllt, denn eine inhaltliche Diskussion habe noch nicht stattfinden können. Der anwesende Bundesrat Cassis versuchte die Gemüter ein wenig zu beruhigen, indem er festhielt, dass die Motion sowieso kaum Einfluss auf das bereits bestehende Vorhaben einer neuen China-Strategie haben werde. Die inhaltliche Diskussion solle man danach in den Kommissionen führen. Der Antrag der Kommissionsminderheit setzte sich schliesslich mit 25 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) durch, damit wurde die Motion abgelehnt.³

Politique économique extérieure

Durant l'année sous revue, le parlement a examiné le projet de **révision de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)** que lui avait soumis le Conseil fédéral en 2004. En tant que premier conseil, le **Conseil national** a entamé un long débat sur l'opportunité d'entrer en matière sur cet objet. Une minorité Gysin (ps, BS) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que, bien qu'elle n'était pas opposée à une garantie de l'Etat contre les risques à l'exportation, elle refusait toutefois de l'étendre aux risques de l'acheteur privé. Réfutant ce point de vue, les partis bourgeois ont fait valoir qu'il s'agissait au contraire de garantir des emplois, et notamment de permettre à l'industrie d'exportation de lutter à armes égales avec la concurrence étrangère. Le conseiller fédéral Joseph Deiss n'a pas manqué de soulever, à ce titre, que la Suisse était le seul pays dont la garantie contre les risques à l'exportation ne couvrait pas, ou seulement en partie, les risques de l'acheteur privé. Par 126 voix contre 16, les députés ont voté l'entrée en matière. Dans l'intérêt de l'industrie d'exportation, la plupart des socialistes et des Verts ont également voté l'entrée en matière, en plaidant toutefois en faveur d'un durcissement des critères dès lors qu'il s'agirait de couvrir les risques à l'exportation d'un acheteur privé ayant conclu des affaires à risques. Plusieurs propositions de minorité, émanant de députés socialistes et écologistes, ont toutes été rejetées. Parmi elles, celle du conseiller national Hans-Jürg Fehr (ps, SH), qui visait à exclure toute assurance en cas de livraison d'armes et de tout autre matériel de guerre, et celle de Ruth Genner (pe, ZH), qui proposait que le représentant d'une ONG travaillant dans le domaine de l'environnement, des droits de l'homme ou de la politique du développement ait droit à un siège au conseil d'administration de l'assurance. La proposition du Conseil fédéral d'adopter une formulation potestative pour l'institution de l'organe consultatif a été rejetée par 94 voix contre 64. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 131 voix contre 15.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucun débat, les députés étant convaincus de la nécessité d'étendre la garantie de l'Etat aux risques de l'acheteur privé. Contrairement au Conseil national, la chambre haute a renoncé à la disposition qui prévoyait de gérer de manière séparée les risques des débiteurs publics et privés. Elle a cependant inscrit dans la loi que l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation devait percevoir des primes proportionnées au risque. Le plénum a rejeté, par 25 voix contre 9, une proposition Berset (ps, FR) qui visait à exclure toute assurance si l'opération risquait de nuire sérieusement à l'image de la Suisse. Le Conseil des Etats a suivi, sans débat, le Conseil national sur la question de la couverture d'assurance

proposée par le gouvernement. Celle-ci s'élève, tant pour les débiteurs publics que privés, au plus à 95% du montant assuré. En ce qui concerne la composition du conseil d'administration, la chambre haute a été plus précise que le Conseil fédéral: elle a en effet proposé qu'y siègent des spécialistes des secteurs de l'assurance, de l'industrie d'exportation et de la politique du développement.

Au cours de la **procédure d'élimination des divergences**, le Conseil national a confirmé qu'il souhaitait la coexistence de deux assurances distinctes, l'une pour les débiteurs publics et l'autre pour les débiteurs privés. Ce dernier, qui avait ajouté en première lecture une disposition visant à ce que le Conseil fédéral veille à une représentation équilibrée des deux sexes au sein du conseil d'administration – disposition que le Conseil des Etats avait refusé –, a décidé de maintenir celle-ci par 91 voix contre 61. Le plénum a ainsi suivi l'avis de la majorité de sa commission, contre une minorité emmenée par le député zurichois Hans Kaufmann (udc). De son côté, le Conseil des Etats a maintenu sa décision en faveur de la mise en place d'une seule assurance. Concernant la représentation équilibrée des deux sexes au conseil d'administration, il a également confirmé sa première décision sans discussion. Au niveau du conseil d'administration, la majorité de la commission a proposé de maintenir la disposition prévoyant une représentation appropriée d'experts au sein de celui-ci. Une minorité emmenée par le démocrate du centre Hannes Germann (SH) proposait que ce dernier soit non seulement composé d'experts, mais également de partenaires sociaux, comme le souhaitait le Conseil national. Carlo Schmid (pdc, AI) voulait, quant à lui, revenir à la proposition du gouvernement, qui prévoyait de laisser à ce dernier le soin de définir la composition du conseil d'administration. Le Conseil des Etats a finalement suivi cette dernière proposition, par 22 voix contre 18, maintenant sur ce point une divergence avec le Conseil national.

La chambre du peuple a finalement suivi le Conseil des Etats en optant pour une seule assurance. Elle a toutefois précisé que celle-ci devrait se composer de deux communautés de risques distinctes – l'une pour les débiteurs publics et l'autre pour les débiteurs privés –, qui ne connaîtraient pas de compensation mutuelle. En ce qui concerne la représentation équilibrée des femmes au sein du conseil d'administration, le Conseil national a suivi la décision du Conseil des Etats (et de la majorité de la commission), qui ne voulait pas d'un tel ajout dans la loi. Il s'est en outre tenu à sa volonté d'y voir les partenaires sociaux équitablement représentés. Le Conseil des Etats a malgré tout refusé, à l'unanimité, l'idée d'une division en deux communautés de risques, considérant que les risques à l'exportation constituaient un tout indissociable. Quant à la seconde divergence, une minorité de la commission emmenée par le député socialiste Alain Berset (FR) a proposé de suivre le Conseil national et de prendre en considération les partenaires sociaux de manière appropriée lors de la mise en place du conseil d'administration. Le Conseil des Etats l'a suivie par 19 voix contre 17.

La **Conférence de conciliation** a soumis une proposition de compromis aux deux conseils, afin de venir à bout de la divergence qui subsistait. Celle-ci prévoyait que l'assurance soit compétente en matière de risques publics ou privés et qu'elle travaille de manière à s'autofinancer, que les risques des débiteurs publics et privés soient gérés de manière séparée (présentation des comptes dans des rubriques distinctes), et que les risques puissent temporairement faire l'objet d'une compensation entre les différentes rubriques. Au **vote final**, le Conseil des Etats a approuvé cette proposition à l'unanimité. Au Conseil national, elle a également été nettement approuvée (156 voix contre 26), seuls les écologistes et quelques députés UDC l'ayant refusée.⁴

1) BO CE 2014, p. 724; BO CN 2014, p. 1497s; Rapport sur les traités internationaux conclus en 2013

2) BO CE, 2018, p. 876 ss.; BO CN, 2018, p. 2012 ss.; BO CN, 2018, p. 2099 ss.

3) AB SR, 2019, S.1124 ff.; Bericht APK-SR vom 4.11.19

4) BO CN, 2005, p. 243 ss., 310 ss., 1301 ss., 1617 ss., 1826 s. et 2000; BO CE, 2005, p. 475 ss., 811 ss., 1045 ss., 1121 s. et 1220; FF, 2005, p. 6987 ss.