



18.466

**Parlamentarische Initiative Fraktion  
der Schweizerischen Volkspartei.  
Soft Law durch die Bundesversammlung  
genehmigen lassen**

**Initiative parlementaire groupe  
de l'Union démocratique du Centre.  
Approbation du droit non contraignant  
par l'Assemblée fédérale**

*Vorprüfung – Examen préalable*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Nidegger, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Hess Erich, Tuena)

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Nidegger, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Hess Erich, Tuena)

Donner suite à l'initiative

**President** (Candinas Martin, emprim vicepresidente): (*discurra sursilvan*) Vos avais retschavi in rapport en scrit da la cumissiun.

**Nidegger** Yves (V, GE): Cet objet parle également des rapports subtils entre le Parlement et le Conseil fédéral dans un domaine tout à fait particulier qui est celui que l'on appelle les "soft laws", le droit souple. Comme vous le savez, depuis une vingtaine d'années, les Etats ont beaucoup de peine à signer de nouveaux traités, à prendre de nouvelles obligations, à s'exposer à des représailles lorsqu'ils violeraient ces obligations. Les consensus sur le plan international sont devenus difficiles à trouver. Il en résulte une prolifération de conférences diverses et variées au cours desquelles des résolutions et des objectifs sont adoptés, des recommandations sont prises sans que cela prenne la forme d'un traité avec des obligations de droit dur – c'est comme cela qu'on les appelle – qui engagent de manière directe la responsabilité de ceux qui les signent si par malheur ils devaient ne pas s'y tenir.

On voit apparaître des conférences – le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, le Gafi, le Greco, la Conférence sur le climat – qui sont autant de lieux dans lesquels les exécutifs se rencontrent et dont le résultat ne passe jamais devant le Parlement parce qu'il n'y a jamais de signature d'un traité, et donc jamais besoin de la ratification du traité par les voies parlementaires et, dans le cas de la Suisse, la possibilité pour le peuple d'attaquer par référendum éventuellement la ratification voulue par le Parlement – puisque c'est un acte du Parlement attaquant. On voit aujourd'hui les exécutifs faire la loi, au fond, en passant outre les prérogatives qui nous appartiennent à nous autres parlementaires.

Le texte auquel la Commission de politique extérieure a donné suite, le 20 janvier 2020, a pour objet précisément de faire en sorte que les bases légales pertinentes soient adaptées lorsque des engagements de cette



nature sont pris dans les conférences susmentionnées et que la responsabilité du pays est engagée selon le principe de la bonne foi, parce que, par hypothèse, il ne se tiendrait pas à ses engagements, ou bien lorsque les objectifs adoptés impliquent de manière tout à fait prévisible l'édiction de nouvelles normes fédérales.

Je vous rappelle ce qui est arrivé récemment lorsque les recommandations du Groupe d'action financière – il y en a périodiquement – n'ont pas été reprises une par une par notre Parlement s'agissant de soumettre les conseillers, donc les gens qui ne touchent pas à l'argent mais qui conseillent simplement, aux obligations de la loi sur le blanchiment d'argent. Notre Parlement n'a pas voulu faire cela; il a estimé que c'était excessif. Il ne s'agissait que d'une recommandation, mais la réponse a été quasi immédiate et s'appelle "Pandora Papers", une affaire qui n'est pas le résultat d'un travail journalistique – si les journalistes, à notre époque, faisaient de l'investigation, cela se saurait –, mais qui fait suite à des vols de données qui, manifestement, n'ont pu avoir lieu qu'avec des moyens étatiques. Il s'agit donc de représailles exercées sur quelqu'un qui n'a pas voulu adapter son droit dans toute l'étendue qui lui était recommandée.

Il y a donc un problème et la nécessité de légiférer de sorte que notre Parlement, qui a des prérogatives en matière de politique extérieure – elles ne vont pas jusqu'à celles que l'on vient de traiter, à savoir enfermer le Conseil fédéral dans une loi –, soit consulté suffisamment tôt chaque fois que, de discussions entre les exécutifs, pourraient naître des obligations pour la Suisse.

La Commission de politique extérieure a donc donné suite à cette initiative parlementaire. Le délai de deux ans pour le traitement de l'initiative étant écoulé, ce qu'il conviendrait de faire, c'est évidemment de suspendre son traitement, parce qu'entre-temps le Conseil des Etats, qui était lui-même saisi d'une motion allant dans le même sens, a accepté d'instaurer une sous-commission commune "Participation du Parlement dans le domaine du droit souple" qui travaille en ce moment sur le sujet et dont les premiers rapports montrent qu'effectivement le fonctionnement actuel est "suboptimal" et que des modifications de lois devraient être entreprises si l'on veut y mettre bon ordre.

Le problème qui se pose est de nature technique: la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, le 12 janvier 2021, a refusé de donner suite à notre initiative, considérant que la sous-commission "soft law" instituée de façon mixte entre les deux chambres faisait son travail et que cela était suffisant. Or, le fait que la commission du Conseil des Etats n'ait pas donné suite à l'initiative parlementaire nous empêche d'en prolonger le délai de traitement. Ordinairement, on prolonge le délai, on suspend le travail, on attend que la sous-commission en charge de la question ait terminé, et on classe l'initiative en fin de course.

#### AB 2022 N 437 / BO 2022 N 437

C'est rendu aujourd'hui impossible par le refus de la commission du Conseil des Etats. C'est la raison pour laquelle je vous demande de confirmer la décision de votre commission de donner suite à ce texte, de sorte qu'il soit une nouvelle fois examiné par l'autre chambre, qui pourra comprendre que c'est en donnant suite à ce texte que l'on pourra suspendre les travaux. Ainsi, le texte serait maintenu dans le pipeline. La raison pour laquelle ceci est important, c'est que la posture de notre conseil est clairement plus incisive que celle du Conseil des Etats.

Nous demandons à ce que des bases légales pertinentes soient adoptées, alors que la motion à partir de laquelle la commission "Participation du Parlement dans le domaine du droit souple" a été instituée ne demande que d'examiner s'il y a besoin de base légale. Là-dessus, le Conseil fédéral et le Parlement ne sont pas tout à fait d'accord. Le Conseil fédéral préférerait qu'il n'y ait pas de modification légale. Le Parlement a besoin d'être rassuré, parce que les pratiques actuelles, comme je l'ai déjà dit, sont "suboptimales".

Pour ces raisons, je vous demanderai de donner suite à cette initiative parlementaire, afin qu'elle ne soit classée que lorsque l'on n'en aura vraiment plus besoin.

**Arslan** Sibel (G, BS), für die Kommission: Eigentlich hat Herr Nidegger gerade erklärt, warum dieser parlamentarischen Initiative eben keine Folge gegeben werden sollte. Das Thema "Soft Law" war und ist verschiedentlich in diesem Rat beraten worden, vor allem hinsichtlich eines stärkeren Einbezugs des Parlamentes bei der Entstehung von Soft Law im Sinne der Mitwirkung. Im Vorstoss der SVP-Fraktion steht jedoch nicht die inhaltliche Einbindung beider Räte bei der Entstehung von Soft Law im Vordergrund, sondern eine Genehmigungspflicht bei der Begründung von rechtlich nicht verbindlichen internationalen Verpflichtungen durch Instrumente wie Pakte, Empfehlungen, Erklärungen, Aktionspläne und dergleichen. Und zwar soll eine Genehmigung der Bundesversammlung dann erfolgen müssen, wenn über die Einhaltung solcher Verpflichtungen gewacht wird, wenn Rechenschaft abzulegen ist oder eine Missachtung einen Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben bedeuten kann. Eine Genehmigung wäre aber auch dann erforderlich, wenn die Umsetzung der Verpflichtungen in innerstaatliches Recht den Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen erfordern könnte.



Rechtlich unverbindliche internationale Verpflichtungen werden nicht als völkerrechtliche Verpflichtungen kategorisiert. Der Bundesrat geht deshalb heute solche Verpflichtungen gestützt auf Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung selbstständig ein. Die Initianten bemängeln, wie wir das vorhin gehört haben, diese rein formelle Betrachtungsweise des Bundesrates. Sie sei angesichts der fehlenden demokratischen Legitimation von politisch verbindlichen Soft-Law-Bestimmungen unangebracht.

Ihre Kommission hat am 1. Februar 2022 die parlamentarische Initiative vorgeprüft und mit 17 zu 6 Stimmen entschieden, ihr keine Folge zu geben. Der Ablehnungsentscheid der Kommission bedeutet nicht, dass die Kommission keinen Handlungsbedarf sieht. Sie ist sehr wohl der Meinung, dass die Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik verbessert werden soll. Das hat soeben auch der Vorredner erwähnt. Genau deshalb hat sie mit ihrer ständerätlichen Schwesterkommission eine gemeinsame Subkommission "Soft Law" initiiert. Diese Subkommission hat den Auftrag, zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, um die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik auch im Zusammenhang mit Soft Law zu gewährleisten. Sie wird im Rahmen dieses Auftrags die Möglichkeit analysieren, Soft Law unter bestimmten Voraussetzungen der Genehmigung durch die Bundesversammlung zu unterstellen. Das Anliegen der parlamentarischen Initiative wird also bereits bearbeitet und auf seine Zweckmässigkeit hin geprüft. Die Kommissionsmehrheit möchte den Arbeiten der gemeinsamen Subkommission "Soft Law" nicht vorgreifen und beantragt Ihnen aus prozessökonomischen Gründen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Die Minderheit, die ebenfalls die parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik verbessern will, kommt zum gegenteiligen Schluss. Die parlamentarische Initiative sei zielgerichteter und zweckmässiger zur Erreichung dieses Ziels.

Ich ersuche Sie namens der Kommissionsmehrheit, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, und danke Ihnen dafür.

**Bulliard-Marbach** Christine (M-E, FR), pour la commission: Avec l'initiative parlementaire 18.466 du groupe UDC, "Approbation du droit non contraignant par l'Assemblée fédérale", nous devons décider si le Parlement doit, à l'avenir, disposer, d'un droit de participation aux décisions de politique extérieure qui relèvent du droit non contraignant.

Il est demandé par cette intervention des bases légales, selon lesquelles les pactes internationaux, les recommandations, les déclarations, les plans d'action ou autres doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale. L'intervention a été déposée dans le contexte du bras de fer autour de la signature du Pacte mondial de l'ONU sur les migrations et de la question de la participation parlementaire à cette décision. Pour mémoire, le droit non contraignant désigne des accords internationaux qui ne sont pas juridiquement contraignants pour les Etats signataires et qui ne sont pas soumis aux contraintes d'un traité international.

Votre Commission de politique extérieure a donné suite à l'initiative en première phase, lors de l'examen préliminaire. Sur le principe, elle est convaincue que la participation du Parlement à la politique étrangère de la Suisse doit être améliorée. Dans ce but, une sous-commission "soft law" a été instituée, conjointement avec la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats. Cette sous-commission a la responsabilité d'examiner s'il est nécessaire de légiférer, afin que le droit non contraignant soit soumis à l'approbation du Parlement sous certaines conditions. A ce jour, les travaux de la sous-commission commune ne sont pas encore terminés. En outre, dans le cadre de ses délibérations, la commission a chargé, à l'été 2020, le Contrôle parlementaire de l'administration de procéder à une évaluation de la participation du Parlement dans le domaine du droit non contraignant.

Cette évaluation a porté sur la pratique de l'administration fédérale et a comparé le cadre juridique suisse avec celui d'autres pays. Le rapport d'évaluation est désormais public.

La commission arrive à la conclusion que la participation parlementaire en Suisse dans le domaine du droit non contraignant est considérable en comparaison internationale. Le législatif suisse se trouve ainsi dans une position unique en matière de politique étrangère. Toutefois, selon la commission, il est nécessaire de clarifier quand et comment le Parlement peut s'impliquer dans le processus. La loi sur le Parlement est aujourd'hui sujette à interprétation sur cette question. En outre, il existe des insuffisances et des formulations imprécises au niveau des ordonnances. A cela s'ajoute le fait que, dans la pratique, les différentes unités administratives procèdent de manière hétérogène et peu systématique. Notamment, il n'est pas clair quand le Parlement doit être informé et quand il doit être consulté.

Dans ce sens, la Commission de politique extérieure se voit confortée dans sa volonté de poursuivre le travail de la sous-commission. Ce travail dépasse les frontières des partis et des conseils. Toutefois, comme la commission ne souhaite pas anticiper le travail de la sous-commission avec la présente intervention, elle propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. La décision a été prise par 17 voix contre 6.



J'en arrive à ma conclusion. La majorité de la commission est d'avis qu'il faut éviter les doublons pour des raisons d'économie de procédure. Il n'est donc pas judicieux de donner suite à l'initiative. Cependant, une minorité de la commission propose de donner suite à l'initiative parlementaire, on l'a entendu par la voix de notre collègue Nidegger. La minorité estime que cette orientation est opportune pour soumettre le droit non contraignant à l'approbation du Parlement sous certaines conditions. Le fait que les délais pour les travaux de la sous-commission et pour la mise en oeuvre de l'initiative parlementaire

AB 2022 N 438 / BO 2022 N 438

se chevauchent ne pose pas de problème aux yeux de la minorité.

Au nom de la commission, je vous propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire 18.466.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Nidegger beantragt, ihr Folge zu geben.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.466/24700)

Für Folgegeben ... 55 Stimmen

Dagegen ... 138 Stimmen

(0 Enthaltungen)