



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du droit international public DDIP

Guide de la pratique en matière de traités internationaux

Édition 2023

La présente brochure décrit les règles et la pratique suivies par la Suisse dans le domaine des traités et autres textes internationaux. Elle est d'abord destinée aux praticiens de l'administration fédérale, en Suisse et au sein des représentations à l'étranger. L'appareil critique est limité aux besoins pratiques. Les liens Internet mentionnés ont été consultés pour la dernière fois le 29 mars 2023.

Auteur: CLAUDE SCHENKER, avocat, *LL.M.*, Co-Chef de la Section des traités,
Direction du droit international public DDIP, Département fédéral des affaires étrangères DFAE

TABLE DES MATIÈRES

I.	Notion de traités	5
A.	Définition	5
B.	Traité bilatéral et traité multilatéral	5
C.	Forme	5
D.	Dénomination	5
a.	Traité	6
b.	Convention	6
c.	Accord	6
d.	Arrangement	6
e.	Échange de lettres et Échange de notes	6
f.	Autres	6
E.	Instruments qui ne sont pas des traités	7
a.	Instruments juridiquement non contraignants	7
b.	Actes unilatéraux	8
F.	Traités de la Confédération et traités des cantons	9
II.	Négociation des traités	10
A.	Déclenchement de la procédure	10
B.	Consultation	10
C.	Mandat de négociation	10
D.	Elaboration d'un projet de texte	11
E.	Négociations officielles	11
a.	Pleins pouvoirs de négociation	11
b.	Adoption et authentification du texte du traité	12
III.	Contenu des traités	13
A.	Titre et préambule	13
a.	Objet et désignation des parties	13
b.	Exposé des motifs	13
c.	Mention des plénipotentiaires et clause sur les pleins pouvoirs	13
B.	Dispositif	14
C.	Clauses finales	14
a.	Règlement des différends	14
b.	Entrée en vigueur	14
c.	Application provisoire	15
d.	Dénonciation et retrait	15
e.	Autres	16
D.	Annexes	16
IV.	Langues des traités	17
A.	Texte authentique	17
B.	Traductions	17
C.	Correction des erreurs de rédaction	18
V.	Dépositaire des traités	18
A.	Désignation	18
B.	Rôle	18
VI.	Alternats des traités bilatéraux	20
A.	Notion	20
B.	Couverture	20
C.	Ruban ou cordonnet	21
D.	Sceau	21
E.	Original	21
F.	Copie conforme	21
VII.	Signature des traités	22
A.	Paraphe	22
B.	Signature <i>ad referendum</i>	22
C.	Pleins pouvoirs de signature	22
D.	Signature	23
a.	Signature manuscrite	23
b.	Signature électronique	23
E.	Lieu et date	24
F.	Identification de la signature	24

G.	Réserves et déclarations	24
VIII.	Procédure interne d'approbation des traités	25
A.	Distinction entre traités et instruments non contraignants	25
B.	Compétence de l'Assemblée fédérale	25
C.	Compétence du Conseil fédéral.....	26
D.	Compétence des unités administratives subordonnées	27
E.	Référendum	27
F.	Compétence pour dénoncer ou pour suspendre un traité	28
G.	Rapport annuel au Parlement.....	28
IX.	Expression du consentement à être lié par un traité	29
A.	Signature définitive	29
B.	Ratification	29
C.	Acceptation, approbation et acte de confirmation formelle.....	30
D.	Adhésion ou accession	30
E.	Succession d'États.....	30
X.	Réserves, déclarations et objections	32
A.	Réserve.....	32
B.	Déclaration.....	32
C.	Admissibilité	33
D.	Objection.....	33
E.	Retrait.....	34
F.	Compétences en Suisse	34
XI.	Publicité des traités	35
A.	Publication nationale	35
a.	Recueil officiel	35
b.	Recueil systématique	36
c.	Feuille fédérale.....	36
d.	Publications électroniques	36
B.	Traités classifiés	37
C.	Enregistrement international.....	37
D.	Enregistrement et archivage internes	37
XII.	Application et interprétation des traités	39
A.	Droit international et droit interne.....	39
B.	Application.....	39
a.	<i>Ratione personae</i> (à l'égard des personnes).....	39
b.	<i>Ratione temporis</i> (dans le temps)	40
c.	<i>Ratione materiae</i> (à raison de la matière).....	40
C.	Modification	40
D.	Nullité	41
E.	Terminaison	41
F.	Interprétation.....	42
	ANNEXE A - Dénominations des instruments internationaux, essai de classification	43
	ANNEXE B - Suggestions terminologiques pour traités et actes non contraignants	44
	ANNEXE C - Déroulement schématique de la procédure de conclusion d'un traité	45
	ANNEXE D - Aide-mémoire pour la signature manuscrite de traités et autres instruments bilatéraux	46
	ANNEXE E - Clauses finales d'un traité. Exemples de dispositions	47
	ANNEXE F - La compétence en Suisse pour conclure un instrument international	48
	ANNEXE G - Ouvrages de référence	49
	TABLE DES LOIS CITEES	50
	INDEX	52

I. Notion de traités

A. Définition

- ¹ Un traité est un accord international, en principe conclu par écrit, entre deux ou plusieurs sujets de droit international public, par lequel ceux-ci expriment leur volonté concordante d'assumer des obligations régies par le droit international ou de renoncer à des droits, que cet accord soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière.¹

B. Traité bilatéral et traité multilatéral

- ² Une distinction fondamentale doit être faite d'emblée entre un traité bilatéral, conclu entre deux parties, et un traité multilatéral, conclu entre plus de deux parties.² Traités bilatéral et multilatéral diffèrent essentiellement par leur mode de conclusion, leur entrée en vigueur et leur gestion.

C. Forme

- ³ Un traité bilatéral prend en principe soit la forme d'un seul instrument signé par les deux parties soit celle d'un échange de deux documents, notes diplomatiques ou lettres, constatant la concordance des volontés. Un traité multilatéral est constitué d'un unique document. Il peut exceptionnellement, lorsque le nombre de signataires n'est pas supérieur à quatre ou cinq, être conclu sous la forme d'un échange de documents.
- ⁴ Le droit international est dominé par le principe de la liberté contractuelle. Il ne prescrit aucune forme spéciale pour les traités. Il reconnaît même la validité des accords oraux³, sous réserve des questions de preuves. Les traités verbaux sont néanmoins rares pour des raisons de sécurité juridique.

D. Dénomination

- ⁵ La terminologie employée pour désigner un traité est très variée et la pratique fluctuante. Les termes utilisés peuvent prêter à confusion. Bien que plus ou moins interchangeable, certains vocables ont une connotation particulière.
- ⁶ L'intitulé d'un acte international n'est pas décisif pour déterminer sa nature.⁴ Essentielle est pourtant la question de savoir si les parties souhaitent conférer à leur entente un caractère juridiquement contraignant. Si tel n'est pas le cas, il ne s'agit pas d'un traité.⁵ Le caractère juridique ou non d'un instrument international ressort du texte de l'acte et non de son intitulé. Néanmoins, un certain usage s'est imposé et le titre d'un traité n'est pas tout à fait arbitraire,

¹ Cpr. art. 2 par. 1 let. a de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (Convention de Vienne; CV; RS 0.111). Cette convention contient les principales règles, souvent coutumières, sur la conclusion, l'application, l'interprétation et l'extinction des traités.

² La Suisse a conclu plus de 5'000 traités bilatéraux et elle est partie contractante d'environ 1'200 traités multilatéraux.

³ Art. 3 let. a CV: «Le fait que la présente Convention ne s'applique [pas] aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte (...) à la valeur juridique de tels accords». Le terme de *Gentleman's agreement* est parfois utilisé.

⁴ Art. 2 par. 1 let. a *in fine* CV.

⁵ Cf. ch. 18ss; cf. aussi JAAC 70.69 (2006 IV) et les références.

de sorte qu'il peut constituer un élément d'interprétation de l'intention des parties. Une hiérarchie des dénominations peut ainsi être établie, à titre indicatif, dans un ordre décroissant sous l'angle du degré de solennité des actes.⁶

a. Traité

⁷ Terme utilisé comme vocable générique ou pour la dénomination des accords portant en général sur un objet important, le traité a été longtemps la dénomination usuelle des accords internationaux. Cette notion est aujourd'hui réservée à des actes relativement solennels.

b. Convention

⁸ En principe, la convention contient des règles de droit de caractère général, mais dans un domaine moins fondamental que le traité. Cette notion est devenue le terme standard pour désigner les instruments établis sous l'égide des organisations internationales.

c. Accord

⁹ Terme très général, l'accord peut contenir des engagements de nature notamment technique, économique, commerciale, financière ou culturelle. Un *accord-cadre* est souvent concrétisé par des accords plus spécifiques ou mis en œuvre par des *accords de projet*.

d. Arrangement

¹⁰ L'arrangement règle en principe des questions de caractère secondaire ou provisoire. Il peut fixer les modalités de mise en œuvre d'un traité cadre.

e. Échange de lettres et Échange de notes

¹¹ L'échange de lettres ou de notes diplomatiques est la forme la plus simple pour conclure un traité. Le terme dit exactement en quoi consiste le procédé utilisé pour concrétiser ce genre d'accord.⁷ Il règle en général des problèmes de moindre importance, isolément ou en annexe à un autre instrument. Cette forme est souvent choisie pour de petites modifications d'un accord bilatéral.

¹² Le préambule et les clauses finales sont réduits à leur plus simple expression. La première communication constitue la proposition et indique les droits et obligations sur lesquels les parties contractantes se sont entendues au préalable, y compris les modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. La seconde, qui reprend souvent in extenso et entre guillemets le texte de la première afin d'éviter tout malentendu, y répond en se limitant à l'expression du consentement et aux salutations d'usage.

¹³ L'accord peut entrer en vigueur, sauf disposition contraire, dès la date de la seconde communication ou plus fréquemment à la date de réception de la lettre ou note de réponse. Il est habituellement conclu en une seule langue préalablement convenue.⁸ Des pleins pouvoirs de signature ne sont pas nécessaires, du moins pour un échange de notes.

f. Autres

¹⁴ Le *protocole* et le *protocole additionnel* sont des termes génériques couramment utilisés pour dénommer les actes qui complètent un instrument de base.

⁶ Cf. aussi Annexe A pour une liste de dénominations suggérées dans les trois langues officielles et en anglais.

⁷ Cpr. art. 13 CV.

⁸ Cf. aussi ch. 65ss.

- ¹⁵ Le terme plus spécifique de *concordat* désigne usuellement d'une part les traités conclus par le Saint-Siège pour régler la situation juridique de l'Eglise catholique dans un État partenaire et d'autre part – ce n'est alors pas un traité international – les conventions passées entre les cantons suisses.⁹
- ¹⁶ La *déclaration de réciprocité* désigne parfois un échange de lettres ou de notes dans lequel une partie fait dépendre l'octroi de certains droits ou avantages de la reconnaissance des mêmes droits ou avantages par l'autre partie.
- ¹⁷ D'autres vocables sont utilisés plus rarement: *pacte, charte, constitution, acte constitutif, statut ou acte* pour des instruments plus ou moins solennels; *protocole d'accord, règlement ou règles* pour des instruments complémentaires ou de rang secondaire; *avenant, amendement, ou modification* pour des textes ayant cette fonction.

E. Instruments qui ne sont pas des traités

a. Instruments juridiquement non contraignants

- ¹⁸ Certains instruments n'ont pas de caractère conventionnel dans la mesure où, en cas d'inexécution, ils n'engagent pas la responsabilité juridique internationale des contractants. Ils reposent sur une déclaration d'intention commune des parties, dont la portée est politique. Les signataires doivent avant tout se mettre d'accord sur la nature juridiquement non contraignante de tels instruments. Ceux-ci peuvent être intitulés¹⁰ *déclaration* ou *lettre d'intention, mémorandum d'entente*¹¹, *déclaration ministérielle, déclaration (conjointe)*¹², *modus vivendi*, voire, pour des actes plus spécifiques, *résolution*¹³, *décision*¹⁴, *recommandation, acte final*¹⁵, *procès-verbal*¹⁶, *communiqué conjoint*. D'autres termes de la correspondance diplomatique sont également usités: *aide-mémoire, mémorandum*.
- ¹⁹ Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il convient si possible de ne pas utiliser l'un de ces termes pour désigner un authentique traité. A l'inverse, il ne suffit pas qu'un acte porte formellement l'une de ces dénominations pour avoir une nature juridiquement non contraignante. Encore faut-il que le texte soit rédigé dans son ensemble en des termes qui n'expriment pas d'engagement juridique.
- ²⁰ Un certain nombre de clauses et de notions doivent ainsi être réservées aux traités. Leur usage, pouvant traduire une intention des parties de se lier juridiquement, doit être évité lors de la rédaction d'un instrument qui ne contient pas d'obligations juridiques. A titre d'exemples,

⁹ Art. 48 Cst.

¹⁰ Cf. aussi Annexe A.

¹¹ Certains États souhaitent, souvent pour des raisons de procédure interne, dénommer Mémorandum d'entente (*Memorandum of Understanding, MoU*) des actes juridiquement contraignants; la Suisse peut faire droit à ces demandes en cas d'impérieuse nécessité puisque, comme il a été dit, la dénomination n'emporte pas détermination du caractère de l'acte.

¹² Un instrument indépendant portant ce titre est en général juridiquement non contraignant. Annexée à un traité, une telle déclaration (interprétative) peut cependant avoir une portée juridique.

¹³ A ne pas confondre avec les Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU p.ex., dont la valeur juridique habituellement contraignante n'est pas mise en cause.

¹⁴ Adoptées dans le cadre d'organisations ou de conférences internationales, les décisions peuvent toutefois, comme c'est parfois le cas de celles des comités mixtes, institués essentiellement avec l'UE, contenir des modifications de traités ou de leurs annexes. Le caractère conventionnel ou non est examiné de cas en cas.

¹⁵ Cf. ch. 39 et 42.

¹⁶ Le *Procès-verbal (Minutes)* d'une rencontre, s'il est signé conjointement, devrait être rédigé soigneusement en des termes n'exprimant aucun engagement juridique. L'intitulé *Procès-verbal agréé (Agreed minutes)* devrait plutôt être réservé à de simples traités juridiquement contraignants. Pour éviter toute confusion en allemand, les termes *Sitzungsprotokoll* ou *Niederschrift* doivent être préférés à celui de *Protokoll* (cf. aussi ch. 14).

il s'agit de retenir dans des instruments non contraignants des termes comme «*souhaite*», «*peut*» ou «*a l'intention*» et de réserver aux traités ceux de «*s'engage à*» ou «*doit*» ainsi que certains verbes au présent ou au futur.¹⁷ Il est en outre conseillé de prévoir une disposition spécifique qui précise qu'un tel texte ne crée aucune obligation juridiquement contraignante pour ses signataires.¹⁸ Il importe cependant d'éviter qu'une telle clause excluant la volonté des parties de créer des droits et des obligations ne soit contredite dans le même acte par des formulations contraignantes.

²¹ Une entente juridiquement non contraignante est certes possible en principe sur tout sujet. Elle n'est toutefois pas conseillée pour des questions qui par nature ne s'y prêtent guère, comme l'engagement de garder confidentielles des informations, le règlement de différends, la détermination de plans financiers détaillés ou de procédures trop précises. De même, des délais fixes et des clauses d'entrée en vigueur et de dénonciation sont réservés aux traités. Tout au plus est-il possible dans un instrument juridiquement non contraignant de préciser la date à partir de laquelle celui-ci prendra effet. A défaut, la date de la signature, qui doit être mentionnée, marque le début de l'application de l'instrument.

²² En résumé, les critères de distinction entre un instrument juridiquement contraignant et un texte qui ne l'est pas sont, dans un ordre d'importance décroissant:

- les termes utilisés dans le texte et la formulation de celui-ci dans son ensemble,
- une éventuelle clause spécifique précisant la nature du texte,
- la compatibilité du contenu et de la nature de l'instrument,
- des clauses finales élaborées, réservées aux traités, et
- l'intitulé de l'instrument pris comme un indice de la volonté des parties.

²³ Il est question de droit souple («*soft law*»)¹⁹ en présence de textes juridiquement non contraignants («*soft*») contenant néanmoins des règles de conduite qui présentent un certain degré de normativité («*law*»). Au-delà de simples déclarations d'intentions politiques ou de bonnes pratiques, le droit souple, utilisé surtout en matière multilatérale, cherche à diriger le comportement des destinataires. Le droit souple n'est pas du droit international et il est rare que de nouvelles normes juridiques coutumières puissent en naître. Son application est moins uniforme, mais plus flexible et souvent plus rapide, que celle d'un traité.

b. Actes unilatéraux

²⁴ D'autres instruments ne constituent pas des traités dans la mesure où la manifestation d'une volonté est exprimée non de manière concordante, mais par une partie seulement. Une déclaration unilatérale peut être faite indépendamment de tout traité. Son auteur peut aussi, en lien avec un traité, s'engager par un acte unilatéral à assumer des obligations allant au-delà de celles que lui impose le traité. Les déclarations unilatérales obligent le sujet de droit international qui en est l'auteur si et dans la mesure où celui-ci a entendu s'engager juridiquement et où les autres sujets concernés ont eu connaissance de cet engagement. Aucune contrepartie n'est exigée. Aucune acceptation n'est requise.²⁰

¹⁷ Dépend de la langue. Cf. aussi Annexe B pour une liste, dans les trois langues officielles et en anglais, de suggestions de termes spécifiques au type d'instrument, juridique ou politique, qu'il s'agit de conclure.

¹⁸ Cf. ch. 108.

¹⁹ Sur l'ensemble de la question, cf. Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple («*soft law*»), Rapport du Conseil fédéral du 26 juin 2019 en réponse au postulat 18.4104, Commission de politique extérieure, www.parlement.ch → Objet: 18.4104; cf. aussi Aide-mémoire sur le droit souple (intranet: <https://intranet.bk.admin.ch> → Classeur rouge → Négociations internationales...). Sur la compétence interne d'approbation et l'implication du Parlement, cf. ch. 108 et 111.

²⁰ Cf. JAAC 60.133 (1995 IV).

- ²⁵ En raison des effets d'un tel acte, la compétence interne pour décider de s'engager juridiquement sur le plan international par un acte unilatéral suit les mêmes règles que celles ayant cours pour la conclusion d'un traité.

F. Traités de la Confédération et traités des cantons

- ²⁶ L'article 54 alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Le principal aspect de cette attribution est la compétence générale de conclure des traités. La Confédération représente la Suisse au sein de la communauté internationale, en tant que sujet de droit international public.²¹ Elle peut aussi conclure des traités dans des domaines qui, sur le plan national, sont de la compétence des cantons, mais elle fait preuve d'une grande retenue à cet égard.²²
- ²⁷ L'article 55 Cst. sur la participation des cantons aux décisions de politique extérieure prévoit en son alinéa 3 notamment que les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales. La loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC; RS 138.1) fixe les modalités d'association et de consultation des cantons lorsque leurs compétences ou intérêts essentiels sont affectés. Dans la mesure où la mise en œuvre du droit international incombe aux cantons, ceux-ci sont tenus de procéder à temps aux adaptations nécessaires (art. 7 LFPC). Mais la Confédération peut aussi pourvoir elle-même à cette exécution selon la teneur du traité ou si le respect des engagements internationaux l'exige.²³
- ²⁸ Selon l'article 56 Cst., les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (al. 1). Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons (al. 2 *in initio*). Si tel devait néanmoins être le cas, le Conseil fédéral ou un canton peut élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale (art. 186 al. 3 Cst.). Celle-ci décide alors de l'approbation (art. 172 al. 3 Cst.).
- ²⁹ Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération (art. 56 al. 2 *in fine*).²⁴ Ils peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération (al. 3). En pratique, le Conseil fédéral signe en principe le traité en son propre nom et/ou au nom des cantons. La dénonciation par les cantons d'un traité conclu en leur nom par le Conseil fédéral passe obligatoirement par celui-ci.

²¹ Cf. aussi ch. 107.

²² Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 231ss ad art. 49 du projet.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Les détails sont réglés aux art. 61c et 62 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) ainsi que 27o à 27t de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1). Une représentation ou un office qui serait sollicité en vue de la conclusion d'un traité d'un canton doit, si le canton ne l'a pas déjà fait, en informer la DDIP, qui pourra selon les cas assurer le contact avec le canton et la Chancellerie fédérale afin de mettre en route la procédure prévue.

II. Négociation des traités²⁵

A. Déclenchement de la procédure

³⁰ L'initiative en vue de la conclusion d'un traité bilatéral ou de la participation à un traité multilatéral revient, en règle générale, soit au DFAE, soit à un ou plusieurs autres départements pour les traités qui relèvent de leur compétence. Elle peut aussi venir du Conseil fédéral lui-même, d'une intervention parlementaire ou d'un canton.

³¹ Dans les relations bilatérales, l'initiative peut évidemment aussi émaner d'un sujet de droit international désireux de se lier conventionnellement avec la Suisse dans un domaine particulier. En matière multilatérale, elle peut provenir soit de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle le traité doit être conclu soit d'un État ou groupe d'États.

B. Consultation

³² L'article 147 Cst. relatif à la procédure de consultation prévoit que les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les traités importants. Une telle consultation doit être organisée lors des travaux préparatoires concernant les traités qui sont soumis au référendum prévu par l'article 140 alinéa 1 lettre b Cst. ou sujets au référendum prévu par l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 Cst.²⁶, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons. Elle peut l'être pour d'autres traités. Il est possible de renoncer, pour des motifs objectifs, à une procédure de consultation, lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment.²⁷

³³ La procédure de consultation peut être ouverte dès avant l'attribution du mandat de négociation et même jusqu'après la signature sous réserve de ratification. L'unité organisationnelle concernée choisira le moment qui semble le plus opportun à assurer le but de la procédure de consultation tel que défini par la loi.²⁸

C. Mandat de négociation

³⁴ Un mandat doit généralement être délivré par le Conseil fédéral pour la négociation de traités dont l'objet est important. La pratique n'a cependant pas encore dégagé de critères juridique pour déterminer les domaines importants; l'appréciation politique est décisive. La compétence de décision et d'octroi du mandat se fonde sur l'article 184 alinéa 1 Cst. qui charge le Conseil fédéral des affaires étrangères en général. Celui-ci consulte en outre les commissions parlementaires compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat. Puis le Conseil fédéral informe ces commissions de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations²⁹.

²⁵ Cf. aussi le déroulement schématique de la procédure en Annexe C.

²⁶ Sur le référendum, cf. ch. 117ss.

²⁷ Art. 3 al. 1 let. c et al. 2 et art. 3a al. 1 let. b et al. 2 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo; RS 172.061).

²⁸ Selon l'art. 2 LCo, la procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. Elle permet de déterminer si un projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté.

²⁹ Art. 152 al. 3 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl, RS 171.10) et art. 5b OLOGA.

- ³⁵ Pour un traité bilatéral, l'octroi d'un mandat du Conseil fédéral n'est pas souvent considéré comme indispensable en pratique, sauf dans les relations avec l'UE et d'autres partenaires importants, ainsi que dans certains domaines politiquement ou économiquement sensibles. Un mandat de négociation peut apparaître superflu notamment dans les domaines où le contenu des accords est largement standardisé.³⁰ En revanche, pour un traité multilatéral en préparation, le département désireux que la Suisse soit liée demande généralement au Conseil fédéral par mandat de décider la participation à une conférence de plénipotentiaires et de donner des instructions à la délégation suisse chargée de concourir à l'élaboration et à l'adoption du traité.
- ³⁶ Des Directives du Conseil fédéral concernant l'envoi de délégations à des conférences internationales³¹ donnent quelques précisions en matière de mandat. Elles prévoient notamment que le Conseil fédéral décide de l'envoi des délégations et remet les instructions (ch. 41). L'envoi d'une délégation et les instructions peuvent toutefois être décidés à l'échelon du département ou de l'office, après consultation des services fédéraux intéressés (ch. 441-443), dans l'un des deux cas suivants (ch. 44):
- aucune nouvelle obligation dépassant les compétences du département ou de l'office responsable n'est créée, mais il faut alors en outre que la conférence revête une importance politique limitée ou que les négociations se déroulent sous l'égide d'une organisation internationale dont la Suisse est membre et qui a pour tâche de contribuer au développement du droit international ou de normes ou lignes directrices internationales;
 - le Conseil fédéral a déjà remis des instructions suffisantes, de manière générale ou à l'occasion d'une précédente conférence analogue.

D. Elaboration d'un projet de texte³²

- ³⁷ Pour un traité bilatéral, après les consultations qui peuvent s'avérer nécessaires au niveau international, un projet de texte sera souvent rédigé unilatéralement ou en collaboration avec le partenaire, avant l'ouverture proprement dite des négociations. Le département concerné peut l'élaborer soit au cours de réunions préparatoires, soit par voie de correspondance.
- ³⁸ L'élaboration d'un projet de traité multilatéral a généralement lieu au sein de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle le traité est adopté ou par la conférence diplomatique elle-même chargée d'adopter un traité. Ces entités mandatent parfois un organe externe spécialisé pour la rédaction d'un projet.

E. Négociations officielles

a. Pleins pouvoirs de négociation

- ³⁹ Les pleins pouvoirs sont en Suisse établis par la Chancellerie fédérale, en principe sur la base de la décision du Conseil fédéral d'octroi du mandat.³³ Ils incluent la mention des membres de

³⁰ Cpr. ch. 43.

³¹ Ces Directives du 9 décembre 2022 (FF 2022 3078) ne s'appliquent directement qu'en matière multilatérale (ch. 11), mais il est parfois possible de s'en inspirer pour les négociations bilatérales.

³² Sur les questions rédactionnelles en lien p.ex. avec les termes, la formulation d'expressions ou la structure, mais aussi avec la cohérence du texte, en lui-même et par rapport à d'autres traités et au droit national, les Services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale peuvent être sollicités si le texte n'a pas encore été paraphé, s'il devra être publié dans un organe officiel (FF, RO, RS) et si l'une des versions originales du texte est en allemand, français ou italien.

³³ Lorsque l'octroi du mandat relève du département ou de l'office (cf. ch. 36), mais que des pleins pouvoirs sont néanmoins requis, l'unité en question les obtient par le biais de la procédure de décision présidentielle.

la délégation habilitée à participer à une conférence internationale et, le cas échéant, l'autorisation de signer l'acte final de cette conférence.

⁴⁰ Le chef d'une délégation doté de tels pouvoirs de négociation est habilité, sans autres procuration, à parapher³⁴ s'il y a lieu le texte définitif résultant des pourparlers ou, si l'adoption du texte est mise aux voix, à voter pour la Suisse. Lors de conférences internationales est en principe constituée une commission de vérification, dont le rôle est de contrôler les pouvoirs émis et de proposer à la conférence que soient autorisées à participer au vote, à la signature de l'acte final ou au paraphe les seules délégations dont les pouvoirs ont été trouvés en bonne et due forme.³⁵ Pour la signature d'un traité international en revanche, des pleins pouvoirs spécifiques sont nécessaires et généralement délivrés par document séparé.³⁶

b. Adoption et authentification du texte du traité

⁴¹ Lorsqu'un projet a été rédigé avant l'ouverture des négociations, il s'agit d'en fixer lors de celles-ci le texte définitif. Si aucun projet de texte n'a été préparé, il doit être élaboré et agréé au cours des négociations officielles, puis reconnu finalement comme authentique et définitif (art. 9s. CV).

⁴² Lorsqu'il est adopté au sein d'une conférence, selon des modalités variant de cas en cas (consensus, vote), le texte définitif d'un traité multilatéral est souvent annexé à l'acte final de la conférence. L'acte final est un instrument sans valeur juridique contraignante, où sont consignés sous une forme abrégée l'objectif de la conférence, des éléments organisationnels importants, d'éventuelles indications sommaires sur le déroulement de la conférence ainsi que le résultat de celle-ci.

³⁴ Cf. ch. 90s.

³⁵ Les critères de validité des pouvoirs posés par une commission de vérification au sein d'une conférence peuvent être plus souples que ceux qui prévalent pour les pleins pouvoirs de signature d'un traité (cf. ch. 94), p.ex. acceptation de copies ou de documents signés par une personne de rang inférieur à celui de chef d'État, chef de gouvernement ou ministre des affaires étrangères.

³⁶ Cf. ch. 93ss.

III. Contenu des traités

⁴³ Les traités ont souvent une structure comparable. En de nombreux domaines, la pratique internationale a développé des clauses type ou des modèles de traités bilatéraux, qui servent alors de projets rédigés à partir desquels sont négociées les seules questions ouvertes. De même est-il fréquent qu'une partie propose des textes identiques à plusieurs partenaires en relation bilatérale. Il en résulte des textes largement standardisés, comme parfois en matière de double imposition, de protection des investissements, de transport aérien, de sécurité sociale, de réadmission, de libération de visas ou encore de libre-échange. Il existe également, dans des domaines spécifiques, des modèles de textes mis à disposition par des entités internationales, telles que l'OCDE.

A. Titre et préambule

a. Objet et désignation des parties

⁴⁴ Le titre mentionne l'objet du traité, précédé, pour les traités bilatéraux ou limités à un nombre restreint de parties, de la désignation de celles-ci. Les contractants sont mentionnés par les noms des États ou des organisations internationales, voire par le nom des organes qui les représentent. Les États sont désignés selon leur dénomination officielle³⁷, suivant, dans les traités entre plusieurs États, l'ordre alphabétique de la langue du texte concerné.³⁸ Dans la mesure du possible, la dénomination des parties doit être uniforme dans l'ensemble du traité (titre, préambule, texte et signatures) et les contractants doivent avoir le même niveau hiérarchique. La Suisse est mentionnée tantôt comme «la Suisse» ou «la Confédération suisse», tantôt comme «le Conseil fédéral suisse».³⁹ Il n'est pas nécessaire de refléter en titre la compétence interne de conclusion. Ainsi, même un traité approuvé par un département, sur la base d'une délégation légale, est en principe signé au nom du Conseil fédéral si le partenaire le signe au nom du gouvernement.

⁴⁵ Après son titre, un traité commence souvent par un préambule. Outre une reprise du nom des parties, le préambule peut contenir les éléments suivants.

b. Exposé des motifs

⁴⁶ Le préambule contient ensuite les motifs qui ont amené les parties à conclure le traité et parfois la mention de l'objectif poursuivi. Le but d'un accord est aussi fréquemment mentionné dans l'un des premiers articles du traité. Référence est en outre couramment faite aux bonnes relations entre les contractants ainsi qu'à de précédents traités multilatéraux ou bilatéraux, sur un sujet connexe, qui en général lient les parties. Sauf exception, le préambule ne contient pas de normes juridiques et n'a pas de portée juridique immédiate. Toutefois, l'exposé des motifs peut avoir de l'importance pour l'interprétation du traité.

c. Mention des plénipotentiaires et clause sur les pleins pouvoirs

⁴⁷ En fin de préambule peuvent se trouver les noms, prénoms, titres et fonctions des plénipotentiaires ainsi qu'une formule attestant qu'ils ont été munis des pleins pouvoirs et que ceux-ci ont été trouvés en bonne et due forme et échangés. Ces éléments font pourtant

³⁷ Cf. les listes des dénominations officielles des États dans les trois langues nationales sur le site Internet du DFAE à l'adresse www.dfae.admin.ch/traites.

³⁸ Pour les traités bilatéraux, cf. ch. 79ss.

³⁹ Les termes «Conseil fédéral suisse» doivent être préférés à ceux de «Gouvernement suisse»; l'adjectif «helvétique» doit être évité.

souvent défaut, en particulier dans les traités multilatéraux, et ils ne sont plus guère d'usage dans les instruments récents.

B. Dispositif

⁴⁸ Le dispositif forme le corps du traité. Il contient les clauses matérielles convenues par les parties. Il est généralement divisé en articles, eux-mêmes divisés en paragraphes. Les articles, qui peuvent être groupés en sections, chapitres ou parties, sont numérotés en chiffres arabes, plus rarement romains. Le dispositif contient dans l'ordre les dispositions générales, les dispositions spéciales et les clauses finales. Dans la mesure du possible, les «Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL)»⁴⁰ ainsi que les principes du «Guide de la législation»⁴¹ seront suivies lors de l'élaboration et de la rédaction des traités, si du moins cela semble raisonnable dans le contexte de négociation.

⁴⁹ Les dispositions générales sont classées chronologiquement, c'est-à-dire selon les étapes à suivre par les parties pour l'exécution du traité. Les dispositions spéciales sont aussi énoncées selon un plan logique et systématique. Il convient d'éviter de se référer à des dispositions ultérieures du texte et, par souci de clarté, de renoncer à utiliser trop souvent la méthode du renvoi dans un même traité. Il importe en outre d'éviter les notes de bas de page ou d'en limiter l'usage à la mention de sources ou de références formelles. Pour des motifs de sécurité juridique et afin de prévenir les difficultés d'interprétation, toute disposition matérielle a sa place dans le corps du texte.⁴²

C. Clauses finales

⁵⁰ Les clauses finales font partie du dispositif du traité, mais elles méritent une attention particulière. Souvent négligées lors des négociations et de la rédaction des traités, elles revêtent néanmoins une importance capitale pour l'application correcte des dispositions conventionnelles par les parties.⁴³

a. Règlement des différends

⁵¹ La Suisse attache une grande importance à la clause de règlement des différends d'interprétation et d'application du traité, qu'il soit bilatéral ou multilatéral. Cette clause est usuellement intégrée avant les dispositions finales. Dans un traité multilatéral, elle peut aussi faire l'objet, lorsque la clause est scindée en plusieurs dispositions détaillées, d'un protocole spécial en annexe.

b. Entrée en vigueur

⁵² La diversité des moyens mis à la disposition des parties pour l'entrée en vigueur d'un traité démontre qu'il n'existe pas de règles fixes à ce sujet. La volonté des parties est déterminante. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions⁴⁴ ou par accord entre les participants à la négociation. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi

⁴⁰ www.chf.admin.ch → Documentation → Accompagnement législatif

⁴¹ www.ofj.admin.ch → État & citoyen → Instruments de légistique

⁴² Si le partenaire insiste pour des notes de bas de page non dépourvues d'importance matérielle, il est conseillé de prévoir dans l'accord qu'elles en font partie intégrante et ont la même force contraignante.

⁴³ Cf. Annexe E ainsi que p.ex. le Manuel de l'ONU, Recueil des clauses finales des traités multilatéraux (https://treaties.un.org/Pages/Resource.aspx?path=Publication/FC/Page1_fr.xml).

⁴⁴ Cf. ch. 126ss.

pour tous les participants à la négociation (art. 24 par. 1 et 2 CV). Pour les traités multilatéraux, l'entrée en vigueur dépend souvent de la ratification ou de l'adhésion d'un nombre déterminé de parties, parfois de l'écoulement d'un certain délai à compter de la date de la réalisation de cette condition, voire de la réalisation de conditions matérielles ou financières.

c. Application provisoire

⁵³ Contrairement à l'entrée en vigueur, l'application provisoire ne lie pas définitivement. Un traité s'applique en tout ou partie à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur si le traité lui-même le prévoit ou si les participants à la négociation en sont convenus d'une autre manière (art. 25 CV).⁴⁵ L'application provisoire d'un traité qui abroge un accord antérieur a pour effet de suspendre provisoirement l'application de celui-ci.

⁵⁴ En Suisse, lorsque l'approbation d'un traité relève du Parlement, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de son application à titre provisoire si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent. Les commissions parlementaires compétentes doivent être consultées au préalable. Le Conseil fédéral renonce à l'application provisoire si les deux commissions s'y opposent. Il dispose de six mois dès l'application provisoire pour soumettre le traité concerné à l'approbation de l'Assemblée fédérale.⁴⁶ Cette démarche n'entrave pas la compétence parlementaire d'approbation; l'application provisoire d'un traité peut en effet être interrompue à tout moment. Cela garantit que la Suisse ne se lie pas à plus long terme et de manière définitive sans que le traité ne soit approuvé selon la procédure ordinaire.

⁵⁵ Si l'approbation du traité ne relève pas du Parlement, ces conditions n'ont pas à être satisfaites. Le Conseil fédéral, un département ou un office qui a la compétence de conclure un traité peut décider son entrée en vigueur dès la signature. A fortiori peut-il décider de l'appliquer provisoirement. Mais la pratique fait un usage restreint de cette institution, à laquelle il faut préférer si possible une entrée en vigueur du traité dès la signature ou peu après.⁴⁷

d. Dénonciation et retrait

⁵⁶ Le terme de dénonciation est réservé aux traités bilatéraux et celui de retrait aux multilatéraux. Il est conseillé de prévoir une clause y relative dans tous les traités qui sont dénonçables par nature, ce qui n'est pas le cas des traités de paix ou de règlements territoriaux par exemple. En l'absence d'une telle clause, un traité ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait que s'il est établi que les parties avaient l'intention d'admettre une telle possibilité ou qu'un tel droit ne puisse être déduit de la nature du traité. Dans ces deux hypothèses, la dénonciation ou le retrait doit être notifié au moins douze mois à l'avance (art. 56 CV).

⁵⁷ La dénonciation d'un traité bilatéral est habituellement communiquée par note verbale d'une partie à l'autre et elle entraîne l'abrogation du traité. Le retrait d'un traité multilatéral est généralement adressé au dépositaire, qui le notifie aux parties. Il n'ôte rien à la validité du traité, même si le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire à l'entrée en vigueur du traité (art. 55 CV). Le droit étatique détermine l'organe habilité à dénoncer un traité ou à s'en retirer.⁴⁸

⁴⁵ Cf. aussi Guide de l'application à titre provisoire des traités et commentaire y relatif, *in*: Rapport de la Commission du droit international, Soixante-dixième session, 30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018, p. 215ss, ONU, New York 2018 (A/73/10), <https://undocs.org/fr/A/73/10>.

⁴⁶ Art. 7b LOGA et 152 al. 3bis LParl. Cf. CLAUDE SCHENKER, L'application provisoire des traités: Droit et pratique suisses, RSDIE 2/2015, p. 217ss.

⁴⁷ Toutefois, pour les traités à publier, puisque la publication doit avoir lieu peu avant l'entrée en vigueur ou dès que celle-ci est connue (cf. ch. 163), il est préférable de prévoir l'écoulement d'un délai entre la signature et l'entrée en vigueur pour permettre de publier à temps.

⁴⁸ Cf. ch. 122s.

e. Autres

- ⁵⁸ Une clause territoriale peut préciser la portée du traité pour les États contractants qui administrent des territoires extra métropolitains. A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire (art. 29 CV). Dans les traités multilatéraux, les exceptions à ce principe, lorsqu'elles ne trouvent pas place dans le corps du texte, font l'objet de déclarations des parties concernées.
- ⁵⁹ Une clause concernant la durée n'existe généralement que dans certains traités bilatéraux. Elle peut prévoir une échéance déterminée d'avance ou une première période fixe de validité puis une prolongation par tacite reconduction d'année en année, combinée avec un délai de dénonciation. Sauf disposition contraire, un traité fixant la frontière entre deux États est conclu pour une durée illimitée et n'est pas dénonçable; un traité portant uniquement sur des prestations et contre-prestations prend en principe automatiquement fin lorsque les unes et les autres sont exécutées.
- ⁶⁰ Il est fréquent que les parties s'entendent dès la conclusion sur la procédure permettant de modifier l'accord lorsque le besoin s'en fera sentir, surtout lorsqu'un traité est de durée indéterminée, soit avant tout pour les traités multilatéraux.⁴⁹
- ⁶¹ L'extinction d'un traité a lieu conformément aux clauses de celui-ci ou par consentement unanime des parties. Un traité peut prendre fin également par son exécution même. En outre, des événements extérieurs, tels des cas de force majeure, peuvent aussi avoir des effets sur l'existence d'un traité (cf. art. 54 à 64 CV).
- ⁶² Contrairement à l'extinction, la suspension de l'application du traité ne porte pas atteinte à la validité de celui-ci. La suspension n'est en principe possible qu'à certaines conditions déterminées (art. 57s. CV) et elle ne devrait être préférée à la dénonciation que si le motif sur lequel elle repose est de nature passagère.⁵⁰

D. Annexes

- ⁶³ Les traités, bilatéraux et multilatéraux, sont souvent accompagnés d'annexes, où sont réglées des questions d'ordre technique ou des détails. Il peut s'agir d'échanges de lettres complémentaires, de protocoles d'application, de listes de toute nature, de cartes géographiques, etc.
- ⁶⁴ En principe, les annexes doivent être considérées comme faisant partie intégrante des traités. Elles peuvent aussi devoir être signées par les plénipotentiaires selon leur forme (protocole p.ex.), au moins en ce qui concerne les traités bilatéraux, à l'exception des listes, des cartes et bien sûr des échanges de notes, pour lesquelles le paraphe est préféré.

⁴⁹ Cf. aussi ch. 192.

⁵⁰ S'agissant de la compétence en Suisse pour y procéder, cf. ch. 122.

IV. Langues des traités

⁶⁵ Avec la prolifération des langues admises ou reconnues officielles au sein des organisations internationales et l'exigence croissante des États d'utiliser leur(s) propre(s) langue(s), le problème de la rédaction des traités est devenu aigu, mais primordial.

A. Texte authentique

⁶⁶ Le texte authentique d'un traité peut être rédigé en une ou plusieurs langues. Il est conseillé de préciser le cas échéant quelle langue l'emporte lors de l'interprétation (cf. art. 33 CV). Certaines institutions internationales comme l'ONU et en principe l'UE déclarent toutefois authentiques les textes rédigés dans toutes leurs langues officielles.

⁶⁷ Les traités bilatéraux sont généralement rédigés dans la langue officielle ou dans l'une des langues officielles de chaque partie. Cette version authentique est soumise pour contrôle et approbation au partenaire avant la signature. Une troisième langue, souvent l'anglais utilisé en négociation, est parfois prévue comme seule version qui fait foi en cas de divergence d'interprétation, surtout lorsque la langue d'un État est d'accès peu aisé. Pour la Suisse, la rédaction d'une version authentique dans au moins une des langues officielles est, pour les traités dont la publication est obligatoire⁵¹, une exigence légale, qui souffre d'exceptions au profit de l'anglais en cas d'urgence, d'impératifs de forme ou d'usage.⁵²

B. Traductions

⁶⁸ En Suisse, le Recueil officiel du droit fédéral (RO) et le Recueil systématique du droit fédéral (RS)⁵³ paraissent en allemand, en français et en italien. Des traductions sont dès lors couramment établies pour la publication. Cependant, seul fait foi le texte authentique désigné comme tel par le traité.⁵⁴

⁶⁹ Les traités élaborés sous l'égide des organisations internationales ont rarement une version en langue allemande ou italienne. Pour les traités multilatéraux les plus importants, il arrive qu'une traduction commune aux États germanophones, respectivement italo-phones, soit établie par les États concernés. A la différence des traductions autonomes suisses, qui se fondent souvent le cas échéant sur la version authentique française, la plus courante, les traductions communes sont faites en général à partir de la version anglaise des traités et peuvent contenir des termes propres aux systèmes allemand, autrichien ou italien.

⁷⁰ Afin de diminuer le risque de divergences et de donner satisfaction aux signataires d'un traité multilatéral, il arrivait que des traductions dites officielles soient, à partir de la version authentique rédigée et signée en une ou plusieurs langues et qui seules faisaient foi, établies en une ou plusieurs autres langues, souvent par le dépositaire. À ce mécanisme est parfois préféré actuellement une modification du traité pour y ajouter une version authentique.

⁵¹ Cf. ch. 161ss.

⁵² Art. 13 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC; RS 441.1) et art. 5 de l'Ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues (OLang; RS 441.11). L'Échange de notes ou de lettres (cf. ch. 13) est l'exemple d'impératif de forme (art. 5 al. 1 let. b OLang); l'usage de l'anglais (cpr. art. 5 al. 1 let. c OLang) concerne essentiellement certains accords commerciaux.

⁵³ Cf. www.fedlex.admin.ch/fr/oc ainsi que ch. 161ss et www.fedlex.admin.ch/fr/cc ainsi que ch. 166ss.

⁵⁴ L'art. 15 al. 3 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl; RS 170.512) rappelle que les traités et décisions de droit international précisent quelle version fait foi. Les Services linguistiques des départements effectuent les traductions en français, allemand et italien qui sont nécessaires aux publications.

C. Correction des erreurs de rédaction

- 71 Certaines erreurs sont de nature à influencer sur le consentement des parties. Les erreurs de rédaction en revanche, telles que la faute grammaticale, orthographique ou typographique ainsi que le défaut de concordance, c'est-à-dire la divergence sans portée matérielle entre les versions authentiques du traité, ne portent pas atteinte à la validité du traité (art. 48 par. 1 et 3 CV). Pour les traités bilatéraux, il suffit d'un échange de notes diplomatiques constatant l'erreur de rédaction et entérinant la correction pour qu'ensuite les parties opèrent, chacune de son côté, la rectification dans les alternats.
- 72 Pour les traités multilatéraux, la question est réglée en détail par la Convention de Vienne (art. 79). Ainsi le dépositaire notifie-t-il aux parties signataires et contractantes l'erreur et la proposition de rectification. Si aucune objection n'est formulée dans un délai donné, le dépositaire effectue la rectification dans l'original du traité, puis dresse et communique un procès-verbal de rectification du texte. Ces règles sont également applicables si le traité n'est pas encore en vigueur. De telles corrections ne nécessitent en Suisse aucune procédure d'approbation interne.

V. Dépositaire des traités⁵⁵

A. Désignation

- 73 Les traités multilatéraux instituent en principe un dépositaire. Lorsqu'elles négocient un traité, les parties sont libres dans le choix du dépositaire. Il s'agira généralement du secrétariat de l'organisation internationale sous les auspices de laquelle le traité a été conclu ou du gouvernement d'un État participant aux négociations. Ainsi l'ONU est-elle actuellement dépositaire de plus de 560 traités et le Conseil de l'Europe de plus de 220.
- 74 La Suisse gère à ce titre quelque 80 traités⁵⁶, dont les Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre et leurs Protocoles additionnels.⁵⁷ Elle dispose ainsi d'une large expérience en la matière. La fonction de dépositaire dévolue au Conseil fédéral est exercée par la DDIP du DFAE⁵⁸ et sa Section des traités. La désignation du Conseil fédéral comme dépositaire d'un traité est logiquement du ressort de celui-ci.

B. Rôle

- 75 Le dépositaire est désigné, et son rôle souvent précisé, par le traité lui-même, dans les clauses finales. En l'absence de règles spécifiques, les obligations du dépositaire sont régies par les principes du droit international général, tels qu'ils sont codifiés dans la Convention de Vienne, reflet du droit coutumier (art. 76 à 80). Après lui avoir prescrit un devoir d'impartialité (art. 76 par. 2), celle-ci énonce en détail, mais de manière non exhaustive, ses tâches principales (art. 77).

⁵⁵ Sur l'ensemble de la question, cf. p.ex. «Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève», Annexe 2 au Rapport de politique étrangère du 15 juin 2007 (FF 2007 5257, 5291ss) et CLAUDE SCHENKER, Dépositaire: une impartialité sous surveillance. L'exemple de la Suisse, SRIEL 2018/1, p. 25ss.

⁵⁶ Cf. www.dfae.admin.ch/depositaire.

⁵⁷ Cf. *ibidem* et RS 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51, 0.518.521, 0.518.522, 0.518.523.

⁵⁸ Art. 8 al. 3 let. d de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du DFAE (Org DFAE; RS 172.211.1).

- ⁷⁶ Le dépositaire, notamment, reçoit et conserve, pour le compte des parties, les documents originaux tels que le texte du traité, les pleins pouvoirs de signature, les instruments de ratification, les communications et tous les actes pertinents pour la mise en œuvre et le champ d'application du traité en question. Il examine la recevabilité formelle des pouvoirs, instruments et éventuelles réserves et déclarations. Il notifie aux parties et intéressés les signatures, ratifications, adhésions, successions, réserves, déclarations et retraits. Il établit des copies certifiées conformes du texte du traité, mène la procédure de correction d'erreurs dans les originaux et enregistre le traité auprès du Secrétariat général de l'ONU.⁵⁹ Le dépositaire remplit ainsi une fonction internationale de nature administrative qui exige précision et exactitude.
- ⁷⁷ Il n'appartient pas au dépositaire d'effectuer un contrôle matériel des actes soumis. Cette compétence incombe exclusivement aux parties. Par exemple, la question de la légitimité des corrections proposées à l'une des versions linguistiques est uniquement du ressort des signataires et parties (art. 79 CV). Il appartient de même à ceux-ci de juger de l'admissibilité de réserves qui seraient formulées à l'encontre d'un traité (art. 20 CV). Le dépositaire doit se limiter dans ces cas à transmettre les documents reçus.⁶⁰ Lorsqu'il s'agit de porter un jugement matériel sur tel ou tel acte lié à un traité, le dépositaire qui serait simultanément une partie⁶¹ doit veiller à distinguer ses deux rôles. Il peut néanmoins exercer ses droits de partie de manière illimitée.
- ⁷⁸ Le devoir d'impartialité du dépositaire ne l'oblige pas à la passivité. Le dépositaire désigné l'est souvent parce qu'il a joué un rôle significatif lors des négociations du nouveau traité ou parce qu'il attache une grande importance au domaine régi. Le choix du dépositaire a dès lors souvent valeur de reconnaissance pour la diligence démontrée. Il peut exprimer aussi l'attente que cet engagement particulier se poursuive à l'avenir. La prise d'une certaine responsabilité pour un bon fonctionnement et une large application géographique du traité est ainsi usuelle.

⁵⁹ Cf. ch. 174.

⁶⁰ Il peut en aller différemment lorsque l'inadmissibilité de la réserve est évidente, p.ex. lorsque le traité lui-même exclut la possibilité de formuler des réserves.

⁶¹ Ce qui est le cas de la plupart des traités pour lesquels la Suisse assume les fonctions de dépositaire.

VI. Alternats des traités bilatéraux

A. Notion

⁷⁹ La préparation et la mise en forme des textes⁶² incombent en principe, sauf entente contraire, à la partie auprès de laquelle le traité doit être signé. La représentation diplomatique du partenaire prêtera souvent son concours à la confection des textes. L'autorité concernée et la représentation conviennent du genre de papier, du format utilisé et du mode de confection, y compris l'utilisation d'une couverture, d'un ruban ou cordonnet et éventuellement d'un sceau. Chaque partie fournit fréquemment son propre matériel.

⁸⁰ Tout traité bilatéral est établi en deux exemplaires originaux, nommés alternats, destinés chacun à l'une des parties contractantes. L'alternat suisse et l'alternat du partenaire contiennent les textes du traité dans toutes les langues dans lesquelles celui-ci est rédigé. Ainsi, un traité avec un État hispanophone, rédigé en trois langues, par exemple le français, l'anglais et l'espagnol, se compose d'un alternat suisse et d'un alternat du partenaire, qui tous deux seront rédigés dans chacune de ces trois langues, soit six textes en deux alternats.

⁸¹ Les deux documents sont identiques, excepté l'ordre dans lequel les contractants sont mentionnés dans le titre, dans les signatures et souvent en préambule aussi. Chaque partie est en effet assurée de la préséance dans le document qui lui est destiné. L'alternat suisse cite la Suisse en premier et l'alternat du partenaire la Suisse en second. Dans l'alternat suisse, la signature du plénipotentiaire suisse est prévue à gauche et celle du partenaire à droite. Dans l'alternat de celui-ci, la signature du plénipotentiaire suisse est à droite et celle du partenaire à gauche. Cette préséance peut aussi être appliquée dans le corps du texte, mais elle l'est de moins en moins; le cas échéant, une même phrase cite d'abord la partie dont le texte en cause est l'alternat.⁶³

⁸² L'impression des alternats se fait toujours sur un papier neutre, sans armoirie, sigle ou en-tête. L'utilisation d'une page entière pour chaque article doit être évitée, de même que l'impression recto verso à moins que le texte du traité ne soit très long. Il est en outre indispensable de collationner les alternats, c'est-à-dire de les comparer entre eux, dans toutes les langues prévues.

B. Couverture

⁸³ Les traités d'une certaine importance sont reliés dans des couvertures. La partie auprès de laquelle le traité est signé peut fournir les deux couvertures, à condition que celles-ci soient de présentation neutre. Sinon chaque partenaire utilise sa propre couverture. L'alternat suisse et l'alternat du partenaire, rédigés dans toutes les langues du traité, sont si possible placés dans une seule couverture chacun. Lors de l'ouverture de la couverture, la version rédigée dans la langue nationale de l'État dont c'est l'alternat est placée au-dessus de la version rédigée dans la langue du partenaire.

⁶² Cf. aussi Annexe D.

⁶³ Si l'alternat suisse mentionne p.ex. «considérant les législations de la Suisse et du Royaume-Uni...», l'alternat britannique aura en principe pour teneur «considérant les législations du Royaume-Uni et de la Suisse...». Il en va de même dans toutes les langues du traité.

C. Ruban ou cordonnet

- ⁸⁴ Les textes du traité sont ensuite reliés aux couvertures avec un ruban ou un cordonnet. Le ruban ou cordonnet utilisé est souvent aux couleurs de la partie dont c'est le propre alternat.⁶⁴

D. Sceau

- ⁸⁵ Le ruban ou cordonnet peut être fixé par un sceau, soit sec à coller, soit de cire rouge à cacheter. L'usage des sceaux allait de pair avec les rubans pour presque tous les traités reliés. Seuls les traités de moindre importance, généralement non reliés, n'étaient pas ornés de rubans et sceaux. L'exception est devenue la règle actuellement, de sorte que le sceau n'est jamais obligatoire. Non seulement le sceau sec à coller n'existe plus en Suisse, mais ce n'est en principe que sur demande du partenaire de sceller un traité à la cire que la Suisse y procède encore, rarement.
- ⁸⁶ Chaque délégation vérifie l'alternat de l'autre et le texte du traité dans toutes ses langues, avant l'éventuelle apposition des sceaux, qui a lieu au ministère des affaires étrangères de l'État hôte de la signature et toujours avant celle-ci.⁶⁵ Un chef de mission ou représentant du DFAE à l'étranger utilise en principe le sceau de l'ambassade concernée. Le chef de délégation utilise également celui-ci, voire le sceau de son département.
- ⁸⁷ Les deux sceaux sont apposés une seule fois dans chaque alternat, soit à l'endroit prévu à cet effet dans le dos de la couverture, soit directement au-dessous de l'emplacement prévu pour la signature du plénipotentiaire correspondant. Dans cette seconde hypothèse, ils sont fixés à la fin du texte rédigé dans la langue nationale de l'État dont c'est l'alternat, sur le traité lui-même et non pas sur d'éventuelles annexes.

E. Original

- ⁸⁸ Toute partie a droit à un exemplaire original signé de chaque texte dans l'ensemble des langues du traité, c'est-à-dire de toutes les versions de son propre alternat. Elle peut en outre demander à recevoir une copie de tous les textes formant l'alternat de son partenaire.

F. Copie conforme

- ⁸⁹ Le système des alternats ne s'applique pas aux traités multilatéraux. L'original est en principe constitué d'un seul texte du traité, signé dans toutes les langues dans lesquelles il a été rédigé. Une copie certifiée conforme à l'original d'un traité multilatéral est délivrée par le depositaire à chaque partie ayant participé à son élaboration ou sur demande à chaque partie susceptible de s'y lier.

⁶⁴ L'usage d'un double lien dans chaque couverture, l'un aux couleurs suisses et l'autre aux couleurs du partenaire, tend à disparaître.

⁶⁵ En Suisse, s'adresser à temps à la Section des traités de la DDIP, qui dispose d'un sceau du DFAE pour les traités signés à Berne, afin d'effectuer les sceaux au moins un jour avant la signature.

VII. Signature des traités

A. Paraphe

⁹⁰ Le paraphe est la simple apposition des initiales des négociateurs à la fin du texte du traité. Cette formalité, facultative, intervient en principe lorsque le texte définitif du traité a été adopté par les négociateurs sans que ceux-ci ne disposent de pleins pouvoirs pour le signer ou lorsque les clauses du traité s'écartent matériellement des instructions reçues. Il arrive que le paraphe soit organisé pour donner une certaine solennité à l'aboutissement des négociations d'un traité important. Le paraphe est en principe destiné à être suivi de la signature du traité, à moins que les parties n'aient jugé le paraphe suffisant (art. 10 let. b et 12 par. 2 let. a CV).

⁹¹ Le paraphe se fait généralement au bas de la dernière page du texte du traité. Il arrive que le partenaire requière le paraphe de chaque page d'un traité bilatéral par les deux parties. Il convient de déférer à ce désir mais de ne pas l'exprimer du côté suisse, du moins pour un traité dont les pages sont reliées et, par conséquent, inamovibles.

B. Signature *ad referendum*

⁹² Une signature *ad referendum* est donnée moyennant confirmation. Assimilable quant à ses effets au paraphe, cette formalité perd en importance et n'est en principe pas utilisée par la Suisse. La signature *ad referendum* vaut signature définitive du traité lorsqu'elle est confirmée (art. 10 let. b et 12 par. 2 let. b CV).

C. Pleins pouvoirs de signature

⁹³ Les pouvoirs doivent habiliter sans équivoque une ou plusieurs personnes, les plénipotentiaires, à signer, au nom de l'État, un traité qui doit être désigné de manière claire. Lorsque le texte d'un traité prévoit expressément que la signature doit être suivie de ratification, il est inutile de mentionner dans les pouvoirs ou lors de la signature que celle-ci a lieu sous réserve de ratification.

⁹⁴ Seuls les chefs d'État, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères peuvent signer un traité sans avoir à produire de pleins pouvoirs (art. 7 CV). Les autres représentants d'un État doivent produire des pouvoirs avant ou à l'occasion de l'apposition des signatures. Par extension, les pleins pouvoirs doivent être signés par l'une des trois autorités précitées.⁶⁶ Des copies ou des courriers électroniques peuvent être admis à titre provisoire s'ils émanent des organes constitutionnellement compétents et si leur authenticité est certifiée par le plénipotentiaire désigné, mais ils doivent être ensuite confirmés par des pouvoirs originaux en bonne et due forme, voire par des documents valablement signés électroniquement.

⁹⁵ En Suisse, les pouvoirs nécessaires pour signer un traité sont établis par la Chancellerie fédérale sur décision du Conseil fédéral.⁶⁷ Les pleins pouvoirs sont remis en original au partenaire d'un traité bilatéral en échange des siens ou au dépositaire d'un traité multilatéral.

⁶⁶ Il peut aussi s'agir d'une personne exerçant à titre provisoire les pouvoirs du chef d'État, du chef de gouvernement ou du ministre des affaires étrangères (mais les pouvoirs doivent alors indiquer «en exercice» ou «par intérim»), à l'exclusion de leur suppléant.

⁶⁷ En principe en même temps que la décision d'approbation et de signature du traité. Pour les traités de la compétence d'un département, d'un groupement ou d'un office, l'unité en question requiert les pouvoirs auprès de la Chancellerie fédérale par procédure de décision présidentielle, après avoir obtenu confirmation de sa compétence de conclusion auprès de la DDIP (Directives du Conseil fédéral concernant l'envoi de délégations à des conférences internationales, ch. 52ss, cf. ch. 36).

Si le plénipotentiaire nommément désigné est habilité à déléguer la signature, le signataire délégué produira également la preuve originale de cette délégation. Pour un traité bilatéral, l'original du document de pleins pouvoirs du partenaire avec, le cas échéant, une traduction, doivent être transmis en même temps que l'original du traité signé à la DDIP.

D. Signature

⁹⁶ A moins qu'elle ne soit définitive et n'exprime par là le consentement d'une partie à être liée par un traité (art. 12 par. 1 CV)⁶⁸, la signature par les plénipotentiaires ne fait qu'attester l'authenticité du texte négocié; elle est dite signature simple. Le signataire n'est alors pas encore lié juridiquement par le traité lui-même, mais il est tenu de se comporter de bonne foi à l'égard du traité. Une partie en effet, dès qu'elle signe, est tenue de ne rien faire qui pourrait mettre en péril l'exécution postérieure du traité ou la rendre impossible (art. 18 CV).

a. Signature manuscrite

⁹⁷ Pour un traité bilatéral, chaque partie signe d'abord son propre alternat, à gauche, dans toutes les langues du traité. Puis elle transmet son alternat au partenaire, qui le signe, à droite. Il convient de signer aussi de la même manière les éventuelles annexes au traité.⁶⁹ Après la signature, chaque partie reprend son propre alternat: les alternats ne s'échangent pas, cette pratique étant réservée aux documents de pleins pouvoirs et aux instruments de ratification. S'agissant d'un traité multilatéral, les plénipotentiaires signent l'exemplaire original unique selon l'ordre dans lequel ils sont mentionnés au début du traité ou, à défaut, selon l'ordre alphabétique des parties intéressées.

⁹⁸ Il est fréquent que, lorsqu'un ministre des affaires étrangères ou un dirigeant de ce ministère signe en l'absence de l'homologue, ce soit l'ambassadeur qui engage le partenaire (niveau diplomatique) et que, lorsqu'un autre chef de délégation signe, ce soit l'homologue de celui-ci qui engage le partenaire (niveau administratif).

b. Signature électronique

⁹⁹ Les parties peuvent signer un traité au moyen d'un procédé de signature électronique. La forme écrite prévue pour les traités par la Convention de Vienne (art. 2 par. 1 let. a) n'implique en effet pas nécessairement la signature manuscrite.

¹⁰⁰ Pour assurer un minimum de sécurité quant à la provenance du traité et à son intégrité, les parties se mettent d'accord dans le texte du traité sur l'utilisation de la signature électronique. Les signataires y sont identifiés par l'indication de leur nom et de leur fonction. La signature électronique doit être utilisée par toutes les parties, préciser sa date et pouvoir être vérifiée. Le corps du texte et le cas échéant toutes ses versions linguistiques et annexes sont contenus dans un seul document numérique pouvant être imprimé avec la forme visible et datée des signatures. Le traité ne fait en principe mention ni du lieu de signature, de plus en plus aléatoire, ni logiquement du nombre d'exemplaires.⁷⁰

⁶⁸ Cf. aussi ch. 126s.

⁶⁹ Cf. aussi ch. 79ss.

⁷⁰ Pour des détails et modèles de clauses, selon les situations, cf. Conclusion de traités par voie électronique – Bonnes pratiques, intranet: www.collaboration.eda.admin.ch/fr/services/law/e-signature.

E. Lieu et date

- ¹⁰¹ Tout traité doit mentionner le lieu où il a été effectivement signé, sauf en cas de signature électronique.
- ¹⁰² Tout traité doit porter la date de sa signature. Cette mention suit celle du lieu. Pour les traités multilatéraux, la date d'adoption du texte du traité par une conférence diplomatique et la date d'ouverture à la signature peuvent ne pas être identiques. Cela s'explique par la nécessité de laisser au dépositaire, au secrétariat de la conférence ou aux organes compétents le temps d'établir le texte du traité dans toutes ses langues, voire de laisser aux parties un délai supplémentaire. Afin d'encourager la participation au traité du plus grand nombre de parties possible, le délai de signature s'étend souvent sur une certaine période ou peut même être illimité. Le dépositaire prend note de la date de signature. Les plénipotentiaires peuvent éventuellement l'ajouter à la main à proximité de leur signature.
- ¹⁰³ Si un traité est signé en des lieux ou à des dates différents, il faut l'indiquer. Sauf en cas d'échanges de notes ou de lettres bien sûr, les alternats d'un traité signé par correspondance sont préparés en amont, signés par l'une des parties, transmis à l'autre et signés par celle-ci, laquelle retourne au premier signataire son alternat.⁷¹ Lorsqu'une conséquence juridique, comme l'entrée en vigueur, est attachée à la date de la signature, la date la plus récente est prise en compte.

F. Identification de la signature

- ¹⁰⁴ Pour les traités bilatéraux, la signature devrait être précédée ou suivie du nom complet du plénipotentiaire, de la fonction officielle de celui-ci ou au moins de l'organe qu'il représente, à tout le moins lorsque des pleins pouvoirs ne sont pas remis simultanément. Lors d'échanges de lettres, l'en-tête peut en tenir lieu.⁷²

G. Réserves et déclarations⁷³

- ¹⁰⁵ Sous réserve des dispositions du traité en question, les parties peuvent formuler des réserves et des déclarations unilatérales déjà au moment de la signature d'un traité multilatéral, y compris des déclarations sur l'application territoriale du traité ou sur les autorités désignées pour la mise en œuvre de celui-ci. Les réserves et déclarations étaient parfois inscrites à la fin du texte du traité lui-même, à la main et au-dessus de la signature, ce qui est devenu rare. Elles le sont plus couramment dans un document séparé, lettre ou note, remis au dépositaire à l'occasion de la signature.
- ¹⁰⁶ Des réserves ou des déclarations formulées lors d'une signature sous réserve de ratification doivent, sauf disposition contraire du traité, être confirmées lors de la ratification (art. 23 par. 2 CV), dans l'instrument lui-même ou dans un document joint.

⁷¹ Si deux représentants de haut rang souhaitent signer un traité bilatéral lors d'une visioconférence, chaque partie date et signe en amont l'alternat de l'autre partie et le lui transmet. Ainsi, lors de la visioconférence, chacun date et signe en second son alternat. Le traité indiquera des dates et lieux différents car chaque signature porte sa date et son lieu effectifs, mais l'unique date de conclusion sera celle de la visioconférence.

⁷² Lors d'échanges de notes, la personne qui paraphe n'est pas identifiée.

⁷³ Sur l'ensemble de la question, cf. ch. 142ss.

VIII. Procédure interne d'approbation des traités⁷⁴

A. Distinction entre traités et instruments non contraignants

- ¹⁰⁷ C'est le contenu d'un accord et non sa forme ou son intitulé qui, en Suisse, détermine la procédure interne nécessaire à son approbation et à son entrée en vigueur. Pour établir la compétence interne de conclusion, de modification ou de dénonciation de toute entente internationale, il faut d'abord trancher la question de savoir si celle-ci est destinée à produire des effets juridiquement contraignants en droit international. Si cette entente est formulée de manière telle que la Confédération (agissant par le Conseil fédéral ou par une autorité subordonnée) prend des engagements concrets qui l'obligent juridiquement, il s'agit d'un traité. En droit international, c'est en effet la Confédération (cpr. art. 6 CV) – et non pas l'unité administrative, généralement dépourvue de la personnalité juridique – qui peut être rendue responsable des obligations endossées.
- ¹⁰⁸ Si le texte n'exprime aucune obligation juridique pour les parties, ce qu'il faut si possible mentionner expressément,⁷⁵ il s'agit d'un instrument non contraignant.⁷⁶ La compétence de conclusion, de modification ou de dénonciation appartient alors en principe au Conseil fédéral, sur la base de l'article 184 alinéa 1 Cst. Le droit souple tombe dans cette catégorie. Un tel instrument ne peut être conclu, modifié ou dénoncé par un département de sa propre compétence que s'il revêt une importance très limitée sous l'angle de la conduite de la politique étrangère de la Suisse, voire lorsque les circonstances indiquent clairement que le département est seul engagé politiquement.⁷⁷ Il ne peut être conclu, modifié ou dénoncé par un office ou groupement que si celui-ci dispose d'une délégation de compétence également pour des traités en ce domaine.⁷⁸

B. Compétence de l'Assemblée fédérale

- ¹⁰⁹ Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération (art. 54 al. 1 Cst.). Aux termes de l'article 166 alinéa 2 Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité. Il en va de même pour les amendements et les dénonciations.⁷⁹ Mais selon la base légale, la modification ou la dénonciation peut ne pas être soumise à l'autorité qui a approuvé le traité.⁸⁰ En revanche, pour proroger un traité, c'est de pratique constante l'autorité d'approbation qui est compétente.
- ¹¹⁰ Cette approbation est requise de l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral, en principe par la voie d'un message,⁸¹ en annexe duquel est joint le texte du traité (art. 184 al. 2 Cst.). Ce traité sera approuvé ou rejeté en bloc et de façon inconditionnelle. Tout au plus l'Assemblée

⁷⁴ Sur ces questions, cf. aussi JAAC 70.69 (2006 IV) et les références, ainsi que l'aide-mémoire en Annexe F.

⁷⁵ Par une disposition prévoyant p.ex. que «le présent texte n'est pas destiné à créer d'obligations juridiquement contraignantes entre les signataires, ni directement ni indirectement».

⁷⁶ Cf. ch. 18ss.

⁷⁷ Selon la pratique, restrictive, ce peut être parfois le cas de «déclarations ministérielles» d'importance relative.

⁷⁸ Cf. aussi JAAC 70.69 (2006 IV), D et les références.

⁷⁹ Cf. art. 7a al. 1 LOGA et 24 al. 2 LParl.

⁸⁰ Cf. ch. 122s. ainsi que 187ss et 192s. Tel est le cas de la modification ou de la dénonciation d'un traité soumis au Parlement qui, si elle est d'importance mineure au sens de l'art. 7a al. 2 à 4 LOGA, peut être approuvée par le seul Conseil fédéral.

⁸¹ Certains traités du domaine commercial sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale par le biais de rapports périodiques du Conseil fédéral, p.ex. sur la politique économique extérieure; cf. art. 10 al. 2 et 3 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201).

fédérale peut-elle faire dépendre son approbation de la formulation d'une réserve, pour autant que le traité ne l'interdise pas. L'approbation est donnée par l'adoption d'un arrêté fédéral.

- ¹¹¹ Le Parlement n'approuve ni les traités dont la compétence de conclure a été déléguée au Conseil fédéral ni les instruments juridiquement non contraignants, dont le droit souple. Mais il participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger (art. 166 al. 1 Cst.). Il est donc associé de manière adéquate à la négociation et à la conclusion de tels textes. Le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants et il les consulte sur les orientations principales en ce domaine (art. 152 al. 2 et 3 LParl).⁸²

C. Compétence du Conseil fédéral

- ¹¹² Selon l'article 184 alinéa 1 Cst., le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale et représente la Suisse à l'étranger. Cette disposition fonde la compétence générale du Conseil fédéral notamment de conclure, modifier ou dénoncer des instruments internationaux juridiquement non contraignants ainsi que d'octroyer des mandats de négociation. Lorsqu'un traité prévoit que les parties actuelles se prononcent sur l'adhésion d'une nouvelle partie, la compétence pour en décider en Suisse relève du Conseil fédéral sur la base de cette même disposition.⁸³
- ¹¹³ L'article 184 alinéa 2 Cst. rappelle que c'est le Conseil fédéral qui signe les traités, les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale et les ratifie.⁸⁴ L'exécutif a toujours la compétence de décider de signer un traité sous réserve de ratification et, techniquement, de procéder à cette signature. Il a également la compétence de décider de la ratification, sous réserve de l'approbation du Parlement toutefois et, techniquement, de procéder au dépôt ou à l'échange des instruments de ratification.
- ¹¹⁴ L'exécutif dispose de nombreuses bases légales⁸⁵ lui octroyant la compétence propre de conclure des traités. Celle-ci inclut la compétence de les modifier et de les dénoncer (art. 7a al. 1, 2^e phrase, LOGA). Cette compétence est prévue dans plusieurs lois spéciales ou dans quelques traités déjà approuvés par le Parlement, ainsi que dans la LOGA, dont l'article 7a alinéa 2 précise que le Conseil fédéral peut conclure seul les traités de portée mineure.
- ¹¹⁵ Sont notamment considérés comme étant de portée mineure au sens de l'article 7a alinéa 3 LOGA les traités et les modifications qui (a) ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse ni n'entraînent de renonciation à des droits existants, (b) servent à l'exécution de traités antérieurs approuvés par l'Assemblée fédérale et se bornent à préciser des droits et des obligations ou des principes d'organisation qui sont déjà contenus dans le traité de base, ou (c) s'adressent aux autorités et règlent des questions administratives et techniques. La portée mineure est néanmoins exclue, selon l'alinéa 4 de cette disposition, notamment si (a) l'un des critères d'application du référendum facultatif est rempli, (b) le traité contient des dispositions dont l'objet relève de la seule compétence des cantons, ou (c) s'il entraîne une dépense unique de plus de 5 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs par an.⁸⁶ Ces conditions sont toutes exemplatives, mais celles de l'alinéa 3 sont alternatives alors que celles de l'alinéa 4 sont cumulatives.

⁸² Cf. aussi art. 5b OLOGA et, pour les mandats de négociation en particulier, ch. 34.

⁸³ Dans les cas d'importance très limitée pour la conduite des affaires étrangères, une décision du chef du département responsable peut suffire; cpr. ch. 108.

⁸⁴ Cf. ch. 128ss.

⁸⁵ Cf. FF 1999 IV 4471, 4488ss.

⁸⁶ Cf. FF 2014 7043 et 1999 IV 4471, 4490, ch. 318.5 ad art. 47^{bis} b al. 3 de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils.

D. Compétence des unités administratives subordonnées⁸⁷

- ¹¹⁶ Le Parlement peut déléguer la compétence de conclure des traités non seulement au Conseil fédéral, mais aussi aux unités administratives subordonnées. Le Conseil fédéral quant à lui peut subdéléguer à un département sa compétence (art. 48a al. 1, 1^{ère} phrase, LOGA). Il peut également déléguer sa compétence à un groupement ou à un office s'il s'agit de traités de portée mineure (art. 48a al. 1, 2^e phrase, LOGA) ou si une autre base légale existe à cet effet; une norme générale et abstraite prévue dans une ordonnance ou une autorisation individuelle ou collective concrète sous la forme d'une décision du Conseil fédéral est alors nécessaire.

E. Référendum

- ¹¹⁷ L'article 140 alinéa 1 lettre b Cst. prévoit que l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est soumise au vote du peuple et des cantons. L'arrêté fédéral d'approbation d'un traité portant adhésion de la Suisse à de telles organisations est dès lors sujet au référendum obligatoire et doit être approuvé à la double majorité du peuple et des cantons. Un projet de modification constitutionnelle prévoyant le référendum obligatoire pour les traités contenant des dispositions de rang constitutionnel⁸⁸ ou dont la mise en œuvre exige une modification de la Constitution n'a finalement pas abouti, essentiellement au motif que ce référendum obligatoire, rare, fait déjà partie du droit constitutionnel non écrit.⁸⁹
- ¹¹⁸ Pour le référendum facultatif en matière de traités, l'article 141 alinéa 1 lettre d Cst. prévoit que, si 50'000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple les traités qui (1) sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, (2) prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou (3) contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales⁹⁰.
- ¹¹⁹ La question de savoir si un traité prévoit l'adhésion à une organisation internationale, s'il est dénonçable ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales est en principe relativement simple. Celle en revanche de savoir s'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit nécessite fréquemment un examen plus approfondi. Par dispositions fixant des règles de droit, il faut entendre, selon l'article 22 alinéa 4 LParl, les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont en outre importantes au sens de l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 Cst. les dispositions qui, en droit interne, doivent, à la lumière de l'article 164 alinéa 1 Cst., être édictées sous la forme d'une loi fédérale.
- ¹²⁰ L'article 141a Cst. donne la possibilité au Parlement d'intégrer à l'arrêté fédéral portant approbation d'un traité des modifications constitutionnelles (en cas de référendum obligatoire) ou légales (si l'arrêté est sujet au référendum facultatif) liées à la mise en œuvre du traité.⁹¹

⁸⁷ Pour des détails, cf. JAAC 70.69 (2006 IV), C.2.

⁸⁸ Notamment les dispositions qui touchent au catalogue des droits fondamentaux, entraînent un transfert des compétences de la Confédération et des cantons ou modifient les grandes lignes de l'organisation et de la procédure des autorités (FF 2020 1221).

⁸⁹ FF 2020 1195 et www.parlement.ch → Objet: 20.016.

⁹⁰ Depuis 2003, le Conseil fédéral proposait au Parlement de ne pas assujettir de façon répétée au référendum facultatif des accords dits «standards» (ch. 43; cf. FF 2003 5903, 5910). Mais il a abandonné cette pratique en proposant dès 2016 de plutôt ancrer dans la loi des délégations de la compétence de conclure.

⁹¹ Cf. RIDHA FRAOUA, La mise en œuvre des traités internationaux: portée de l'article 141a de la Constitution fédérale, in: Atelier du droit: mélanges en l'honneur de HEINRICH KOLLER à l'occasion de son 65^e anniversaire, Bâle 2006, p. 233ss.

- ¹²¹ Une votation populaire est organisée si le référendum obligatoire est prescrit ou si la demande de référendum facultatif aboutit. Le Conseil fédéral doit attendre l'issue positive du vote avant de ratifier. Un traité rejeté en votation populaire ne peut pas être ratifié et n'entre ainsi pas en vigueur pour la Suisse. Il doit être mis fin, le cas échéant, à une application provisoire.⁹²

F. Compétence pour dénoncer ou pour suspendre un traité

- ¹²² La dénonciation suit les mêmes règles de compétence que l'approbation d'un traité. Elle peut toutefois, selon la base légale et comme la modification d'un traité, ne pas être soumise à l'autorité qui a approuvé le traité⁹³. En revanche, le Conseil fédéral est compétent pour suspendre un traité, sur la base de l'article 184 alinéa 1 Cst. et, lorsque la compétence de le conclure appartient à un département, un groupement ou un office, cette unité administrative dispose aussi de la compétence de le suspendre. Ces principes sont applicables lorsque la Suisse agit aussi bien unilatéralement que d'un commun accord avec un partenaire.

- ¹²³ Lorsque la dénonciation d'un traité doit être approuvée par le Parlement, le Conseil fédéral peut le dénoncer si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent. Le Conseil fédéral consulte les commissions parlementaires compétentes avant de procéder à la dénonciation urgente. Il y renonce si les deux commissions s'y opposent.⁹⁴

G. Rapport annuel au Parlement

- ¹²⁴ Conformément à l'article 48a alinéa 2 LOGA, le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités conclus, modifiés ou dénoncés par lui, un département, un groupement ou un office. La rédaction de ce rapport annuel est coordonnée par la Section des traités de la DDIP, qui y rassemble les informations fournies par les départements responsables. Le Parlement prend ainsi régulièrement connaissance, par comptes rendus succincts, de tous les traités, modifications et dénonciations qui ne lui ont pas été soumis par message pour approbation.

- ¹²⁵ Ce rapport permet au Parlement d'examiner pour chaque traité si celui-ci relève effectivement de la compétence du Conseil fédéral aux termes de la loi. S'il estime que non, il peut, par une motion, charger le Conseil fédéral de lui soumettre après coup le traité en question. Le Conseil fédéral a alors la possibilité de soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale le traité ou la modification en question par un message séparé, ou de le dénoncer pour le terme le plus proche. Le dépôt d'une motion demandant l'approbation *a posteriori* d'un traité par l'Assemblée fédérale n'a pas pour effet d'en suspendre l'application. Le traité reste applicable durant la procédure parlementaire. En cas de rejet du traité, celui-ci doit toutefois être dénoncé dans les meilleurs délais.

⁹² Cf. ch. 54; cpr. art. 7b al. 3 LOGA.

⁹³ Cf. loi du 21 juin 2019 sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de dénonciation des traités internationaux, entrée en vigueur le 2 décembre 2019 (RO 2019 3119ss). Cf. aussi ch. 109. Auparavant, le Conseil fédéral était considéré comme compétent pour dénoncer un traité bilatéral ou se retirer d'un traité multilatéral, sur la base de l'art. 184 al. 1 Cst., cf. JAAC 70.69 (2006 IV), F et les références.

⁹⁴ Art. 7b^{bis} al. 1 et 2 LOGA et art. 152 al. 3bis let. d et al. 3^{ter} LParl. Cpr. aussi ch. 54s.

IX. Expression du consentement à être lié par un traité⁹⁵

A. Signature définitive

- ¹²⁶ La signature définitive exprime le consentement d'une partie à être liée par le traité (art. 12 CV). Elle est surtout utilisée pour certaines catégories déterminées de traités bilatéraux, notamment dans le domaine de la coopération économique, technique ou financière. Elle implique bien sûr le consentement préalable de l'entité qui est habilitée à conclure le traité en procédure interne.
- ¹²⁷ Un tel procédé est possible sur le plan international lorsque le traité le prévoit et lorsque les pouvoirs des plénipotentiaires le précisent. Pour les traités multilatéraux, la Suisse use rarement de la signature définitive, laquelle inclut la ratification et équivaut à celle-ci ou à l'adhésion quant à ses effets juridiques.

B. Ratification

- ¹²⁸ La ratification proprement dite est le seul mode d'expression du consentement à être lié par un traité connu du droit constitutionnel suisse. Un traité qui n'est pas définitivement signé doit en principe être ratifié pour pouvoir entrer en vigueur. Il est parfois précisé que la signature a lieu sous réserve de ratification (art. 14 par. 1 CV). En Suisse, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour ratifier (art. 184 al. 2 Cst.). Il prend en principe la décision de ratifier un traité au moment de sa décision relative à la signature déjà ou, si l'approbation du Parlement est requise et sous réserve de celle-ci, lorsqu'il approuve le message à lui transmettre.
- ¹²⁹ L'acte par lequel une partie s'engage sur le plan international doit être distingué de l'assentiment donné par l'organe auquel l'ordre constitutionnel interne confère la compétence de conclure un traité. Ainsi, en Suisse, lorsqu'il n'a pas de compétence directe de conclure, le Conseil fédéral requiert l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 166 al. 2 Cst.) avant de procéder formellement à la ratification. L'approbation donnée par le Parlement vaut autorisation au Conseil fédéral de ratifier le traité. Elle ne l'oblige pas à le faire. La communication de la ratification du traité par le Conseil fédéral à l'autre partie (traité bilatéral) ou aux autres parties (traité multilatéral) peut se faire de deux manières.
- ¹³⁰ La méthode la plus simple et la plus fréquemment utilisée, s'agissant en tout cas des traités bilatéraux, consiste à informer par écrit le partenaire que les procédures internes requises pour l'entrée en vigueur du traité en question sont achevées. En règle générale, une simple note verbale dénommée notification est rédigée à cet effet. Cette notification peut aussi prendre la forme d'un autre document signé.⁹⁶
- ¹³¹ La méthode classique et la plus formelle consiste à échanger (traité bilatéral) ou à remettre au dépositaire (traité multilatéral) les instruments de ratification en bonne et due forme (cpr. art. 16 et 77 let. d CV). En Suisse, l'instrument de ratification doit être rédigé dans une des trois langues officielles de la Confédération, souvent en français, parfois en allemand, rarement en italien. Dans un document daté, signé par le Président et le Chancelier, le Conseil fédéral atteste que le traité en question a été régulièrement approuvé par les autorités suisses compétentes, déclare le ratifier, le cas échéant avec des réserves, déclarations et

⁹⁵ Cf. art. 11 CV.

⁹⁶ Il faut si possible préciser dans le traité que c'est la date de *réception* de la dernière notification qui fait foi. La DDIP, par sa Section des traités, mène la procédure de conclusion des traités internationaux (art. 8 al. 3 let. d Org DFAE). À ce titre, elle coordonne notamment le dépôt des instruments de ratification et effectue ces notifications. Une représentation ou un office qui effectuerait ou se ferait remettre de telles notes doit adresser à cette section copie des notes suisses et notes originales du partenaire, avec traduction au besoin.

communications qu'il y mentionne, et promet au nom de la Confédération suisse de l'observer.⁹⁷

- ¹³² En pratique, le Conseil fédéral ratifie dans les jours ou semaines, voire les quelques mois, qui suivent la date de l'Arrêté fédéral d'approbation, la fin du délai référendaire non utilisé ou la date de la votation populaire le lui permettant. Il le fait à tout le moins dans le délai d'une année depuis ces échéances, sauf circonstances particulières nécessitant alors une nouvelle décision du Conseil fédéral de différer la ratification.

C. Acceptation, approbation et acte de confirmation formelle

- ¹³³ Au niveau international, le consentement d'une partie à être liée par un traité peut s'exprimer par un autre moyen que la ratification proprement dite. L'acceptation et l'approbation sont des formalités admises lorsqu'elles sont expressément prévues dans le texte du traité. Les effets juridiques ainsi que les règles de procédure à suivre sur le plan international pour une acceptation ou une approbation sont les mêmes que pour la ratification (art. 2 par. 1 let. b et art. 14 par. 2 CV).
- ¹³⁴ L'acte de confirmation formelle s'entend de l'acte par lequel une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être liée par un traité.⁹⁸ Il correspond à la ratification, terme réservé cependant aux États.

D. Adhésion ou accession

- ¹³⁵ Lorsqu'une partie n'a pas signé un traité multilatéral, elle peut, si le traité le prévoit, déposer un instrument d'adhésion ou d'accession. Alors que la ratification suit la signature d'un traité, l'adhésion (art. 15 CV) est en principe un acte unique. Selon les dispositions du traité, l'adhésion est possible pour les parties soit dès que le traité est ouvert à signature, soit dès qu'il ne peut plus être signé, soit encore après l'entrée en vigueur du traité seulement.
- ¹³⁶ L'adhésion à un traité doit être distinguée de l'adhésion à une organisation internationale. Celle-ci peut s'effectuer non seulement par l'adhésion proprement dite au traité constitutif de l'organisation, mais aussi par la signature suivie de la ratification de cet acte constitutif.

E. Succession d'États

- ¹³⁷ La succession est la substitution d'un État (successeur) à un autre (prédécesseur) dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire. Elle peut se manifester par l'accession à l'indépendance d'un État nouveau, par l'unification d'États, par la séparation d'États ou par le transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre. Les effets de la succession d'États sur les traités conclus par l'État prédécesseur et applicables au territoire

⁹⁷ L'échange des instruments de ratification peut faire l'objet d'un procès-verbal, établi en deux alternats dans une langue officielle ou en anglais. Le dépôt d'instruments de ratification d'un traité multilatéral auprès d'un dépositaire peut de même faire l'objet d'un procès-verbal. La Suisse, en tant que dépositaire, établit un tel procès-verbal lorsque le traité le prescrit. Sinon, elle adresse à la partie déposante un accusé de réception sous forme de note verbale.

⁹⁸ Cf. Art. 2 al. 1 let. b^{bis} de la Convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (FF 1989 II 766, 767s.), ratifiée par la Suisse, mais pas en vigueur (cf. FF 1989 III 1625).

de l'État successeur ont fait l'objet de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités.⁹⁹

- ¹³⁸ Pour les États nouvellement indépendants,¹⁰⁰ la Convention institue le «principe de la table rase» (art. 16ss), selon lequel le nouvel État est dispensé de maintenir en vigueur un traité bilatéral ou multilatéral qui était applicable à son territoire avant l'indépendance. Font généralement exceptions au principe de la table rase les traités relatifs aux frontières et aux régimes territoriaux (art. 11s. de la Convention). L'État nouvellement indépendant peut toutefois en principe notifier sa succession, adhérer aux traités multilatéraux qu'il souhaite maintenir ou conclure un autre accord dans ce but avec les parties liées par des traités bilatéraux qui étaient applicables à son territoire.
- ¹³⁹ Pour les traités bilatéraux, la Suisse a pour pratique de conclure avec le nouvel État, lorsque celui-ci y consent, un accord sous forme d'échange de notes énonçant expressément quels traités en vigueur entre la Suisse et l'État prédécesseur continuent à s'appliquer à l'État nouvellement indépendant.¹⁰¹ Une telle solution permet de maintenir les liens conventionnels avec le nouvel État sans qu'il soit forcément nécessaire d'ouvrir des négociations avec lui en vue de la conclusion de nouveaux traités. En ce qui concerne les traités multilatéraux et les traités bilatéraux pour lesquels aucun accord n'est intervenu, il y a présomption de rupture d'application au territoire formant l'État successeur dès la date d'accession à l'indépendance. Il y a en revanche présomption de continuité d'application lorsque celle-ci résulte d'actes concluants.
- ¹⁴⁰ En pratique, les États nouvellement indépendants ont souvent fait une déclaration auprès du Secrétaire général de l'ONU, au terme de laquelle ils font connaître leur intention de maintenir en vigueur, éventuellement pour une période limitée à quelques années, les traités conclus par l'État prédécesseur. Ce délai permet aux États nouvellement indépendants d'examiner systématiquement chaque traité conclu par l'État prédécesseur.
- ¹⁴¹ Lors d'unification de deux ou plusieurs États (art. 31ss de la Convention), le principe est celui de la continuité des traités, du moins pour ceux qui n'interdisent pas l'adhésion automatique par succession. En cas de séparation, ce principe s'applique au seul État, dit continueur, qui peut aussi garder la qualité de membre d'organisations internationales que possédait l'État prédécesseur si l'acte constitutif ne le prohibe pas; l'autre État (sécession) ou les autres États (démembrement) doivent le cas échéant y requérir leur admission. Pour les successions concernant une partie d'un territoire, lequel passe d'un État à un autre (art. 15), les traités de l'État prédécesseur cessent en général d'être en vigueur au profit de ceux de l'État successeur.

⁹⁹ Cette Convention (cf. RTNU n° 33356, volume 1946, p. 3), entrée en vigueur le 6 novembre 1996, mais ni signée ni ratifiée par la Suisse, est applicable à une vingtaine d'États seulement. Résultant à l'origine du processus de décolonisation né après la seconde guerre mondiale, le problème de la succession d'États en matière de traités a donné lieu, en Suisse comme ailleurs, à un certain flottement sur le plan juridique. La présomption générale de poursuite de la validité des traités s'était renversée, au fil des ans, en faveur de la caducité. La pratique récente donne davantage de poids à la volonté du nouvel État. Les changements de gouvernement ainsi que des modifications fondamentales des conditions politiques, économiques ou sociales dans un État n'ont aucun effet sur la validité des traités. Ils ne constituent pas un cas de succession d'État.

¹⁰⁰ C'est le cas des États issus de la décolonisation.

¹⁰¹ Il s'agit en principe de tous les traités bilatéraux en vigueur avec l'État prédécesseur et qui s'y prêtent; il est néanmoins fréquemment procédé à cette occasion à une mise à jour impliquant une non reprise des traités obsolètes, voire une mention spéciale des traités à renégocier à plus ou moins brève échéance.

X. Réserves, déclarations et objections¹⁰²

A. Réserve

- ¹⁴² La réserve est une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par une partie quand elle signe, ratifie, accepte ou approuve un traité multilatéral¹⁰³ ou y adhère, par laquelle elle vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à son égard (art. 2 par. 1 let. d et 19ss CV).
- ¹⁴³ Afin de concilier les deux principes antinomiques d'universalité et d'intégrité des traités, il convient de recourir aux réserves avec retenue. Une évolution s'est toutefois opérée au cours des années en faveur de l'admissibilité des réserves, afin de favoriser une participation aux traités la plus large possible (universalité). Une réserve ne comporte jamais, pour la partie qui l'a formulée, l'obligation juridique de la faire disparaître à terme, par exemple en modifiant son droit interne.
- ¹⁴⁴ Toute réserve doit être formulée par écrit. Lorsqu'elle est formulée au moment de la signature d'un traité conclu sous réserve de ratification, elle doit, sauf disposition contraire du traité, être confirmée lors de la ratification, soit dans l'instrument lui-même, soit dans un document annexé. Une réserve prend effet à la date de la confirmation. Sauf disposition expresse du traité, elle ne peut plus être formulée après la ratification ou l'adhésion.¹⁰⁴
- ¹⁴⁵ Une réserve à l'égard d'une partie modifie pour l'auteur de la réserve, et réciproquement dans ses relations avec cette partie, les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve. En revanche, la réserve ne modifie rien pour les autres parties dans leurs rapports entre elles (art. 21 al. 1 et 2 CV).
- ¹⁴⁶ Une réserve expressément admise par un traité n'a en principe pas à faire l'objet ultérieurement d'une acceptation par les autres parties. La Convention de Vienne consacre plus généralement le principe de l'acceptation tacite, dans le silence des dispositions du traité (art. 20 par. 1). Le traité peut néanmoins prévoir la nécessité d'acceptation expresse des réserves. L'acceptation doit alors être formulée par écrit. Elle n'a pas à être confirmée si elle est donnée antérieurement à la confirmation de la réserve même.

B. Déclaration

- ¹⁴⁷ Certaines parties formulent de véritables réserves en les intitulant déclarations. Il s'agit alors de déclarations dites qualifiées. Il y a toutefois lieu, au-delà du seul intitulé, de s'attacher à cerner le contenu matériel du texte formulé. Ce n'est dès lors pas l'appellation, mais le contenu qui est déterminant pour la qualification réelle. Les déclarations qualifiées sont traitées selon les mêmes règles que des réserves proprement dites.¹⁰⁵

¹⁰² Sur l'ensemble de la question, cf. Guide de la pratique sur les réserves aux traités et commentaire y relatif, *in*: Rapport de la Commission du droit international, Soixante-troisième session, 26 avril-3 juin et 4 juillet-12 août 2011, ONU, New York 2011 (A/66/10, p. 11 à 49, <https://undocs.org/fr/A/66/10>) et 2012 (A/66/10/Add. 1, <https://undocs.org/fr/A/66/10/Add.1>).

¹⁰³ Une réserve n'est en principe possible que pour des traités multilatéraux. Une réserve à un traité bilatéral correspondrait en fait à une demande de réouverture des négociations. Elle laisse croire en effet que celles-ci ne sont pas abouties. Des clarifications peuvent être faites en annexe d'un traité bilatéral, mais les partenaires doivent tous deux y consentir (déclaration conjointe), au moins implicitement (déclaration unilatérale).

¹⁰⁴ Sur l'éventuelle admissibilité de réserves tardives, cf. cependant p.ex. JAAC 2009.11, p. 215 à 218.

¹⁰⁵ Cf. p.ex. ANTHONY AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, 3^e éd., Cambridge 2013, p. 117ss et Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 avril 1988, affaire *Belilos c/ Suisse*, Série A, vol. 132, par. 49.

- ¹⁴⁸ Une déclaration peut consister en une explication de l'interprétation qu'une partie confère à certaines dispositions d'un traité. Il peut alors également s'agir d'une déclaration qualifiée, assimilée à une réserve. La déclaration interprétative est souvent difficile à qualifier. Seul un examen de cas en cas permet de la désigner comme déclaration simple ou qualifiée.
- ¹⁴⁹ Ainsi, une distinction s'impose entre d'une part les réserves ou déclarations qualifiées, c'est-à-dire revêtant la valeur juridique d'une réserve, et d'autre part les déclarations dépourvues d'une telle valeur ou déclarations simples.
- ¹⁵⁰ Dans le second cas, il s'agit de toute déclaration faite par une partie sur l'une ou l'autre des dispositions du traité ou au sujet d'autres parties au traité. La déclaration simple n'a pas pour conséquence d'exclure ou de modifier les effets juridiques de certaines dispositions du traité.

C. Admissibilité

- ¹⁵¹ L'examen de l'admissibilité d'une réserve ou d'une déclaration qualifiée est parfois délicat et doit s'effectuer de cas en cas, sur la base des critères suivants:
- la réserve ne doit pas être interdite par le traité (art. 19 let. a CV);
 - si le traité dispose que seules des réserves déterminées peuvent être faites, la réserve en question doit figurer parmi celles-ci (art. 19 let. b CV); lorsqu'un traité prévoit des conditions de validité particulières pour une réserve, celles-ci doivent être respectées;
 - même lorsque le traité ne limite pas la liberté de formuler une réserve, celle-ci ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but du traité (art. 19 let. c CV);
 - la réserve ne doit pas être contraire aux règles impératives du droit international (*jus cogens*).
- ¹⁵² L'objet et le but du traité sont les critères les plus difficiles à cerner. La doctrine ne définit guère ces termes, mais précise néanmoins que l'objet et le but peuvent se déduire du titre du traité, de son préambule, d'un article initial qui fixe l'objectif, d'un article qui expose le principal souci des parties, des travaux préparatoires ou de l'économie générale du traité.¹⁰⁶ Elle propose en outre quelques synonymes (raison d'être, noyau fondamental, «efficacité», essence, projet global ou encore *telos*¹⁰⁷) et des méthodes qui peuvent être utiles pour trancher la question de la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but d'un traité.¹⁰⁸

D. Objection

- ¹⁵³ Lorsqu'une partie à un traité estime qu'une réserve formulée par une autre partie ne remplit pas les conditions posées par le droit international, elle peut y faire objection (art. 20ss CV). A moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée acceptée par une partie qui n'y a pas objecté. L'absence d'objection à une réserve peut ainsi valoir acceptation tacite de celle-ci.
- ¹⁵⁴ L'objection est un acte unilatéral qui vise à modifier l'effet juridique d'une réserve. Elle est une réponse à l'acte unilatéral de l'auteur de la réserve inadmissible. L'objection a pour effet juridique de paralyser dans une certaine mesure l'application des normes litigieuses dans les relations entre les deux parties. Elle a pour effet politique de donner un signal fort en faveur de l'intégrité des traités et du renforcement de l'effectivité des règles internationales.

¹⁰⁶ ALAIN PELLET, Article 19 Convention of 1969, in: OLIVIER CORTEN/PIERRE KLEIN (éd.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Oxford 2011, vol. 1, p. 405ss, n° 108ss p. 447ss.

¹⁰⁷ Terme grec exprimant l'objectif que les parties ont cherché à atteindre par la conclusion du traité, la fin de celui-ci.

¹⁰⁸ PELLET, *op. cit.*, n°s 106 et 115.

- ¹⁵⁵ Une partie peut formuler objection dans le délai de douze mois suivant la date à laquelle elle a reçu notification de la réserve par le depositaire du traité en question ou lorsqu'elle exprime son consentement à être liée par le traité, si cette date est postérieure (art. 20 par. 5 CV). L'objection à une réserve doit être formulée par écrit. Si une réserve est faite à l'occasion de la signature, une objection déjà formulée à l'encontre de cette réserve n'a pas besoin d'être réitérée après l'éventuelle confirmation, lors de la ratification, de la réserve elle-même.

E. Retrait

- ¹⁵⁶ A moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve ou une objection peut à tout moment être retirée. Le consentement de la partie qui a accepté la réserve n'a pas à être requis pour ce retrait. Le retrait d'une réserve ou d'une objection doit être formulé par écrit. Il n'a pas d'effet rétroactif.
- ¹⁵⁷ A moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement, le retrait d'une réserve prend effet à l'égard d'une autre partie contractante lorsque celle-ci en a reçu notification et le retrait d'une objection à une réserve prend effet lorsque la partie qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

F. Compétences en Suisse

- ¹⁵⁸ La Suisse suit une pratique plutôt restrictive en matière de formulation de réserve et tente dans toute la mesure du possible de reprendre les traités dans leur ensemble. Le Conseil fédéral propose et formule les réserves. L'Assemblée fédérale, s'il y a lieu, les examine lors de la procédure d'approbation des traités. Elle peut modifier les réserves, les rejeter ou en proposer d'autres. Le texte des réserves est mentionné intégralement dans l'Arrêté fédéral. Le Conseil fédéral est lié par la décision de l'Assemblée fédérale. Il mentionnera le texte des réserves dans l'instrument de ratification, voire dans une note annexée ou dans la notification d'achèvement des procédures. Il en va de même des déclarations.
- ¹⁵⁹ Un retrait ou une modification de réserves peut souvent être assimilé à une modification d'un traité, sous l'angle des procédures internes également. L'Assemblée fédérale qui a autorisé le Conseil fédéral à ratifier un traité avec des réserves précises reste en principe compétente pour décider de retirer une réserve, tant qu'elle n'a pas délégué cette compétence au Conseil fédéral. En conséquence, le Conseil fédéral est compétent pour décider d'un retrait de réserves dans la mesure seulement où il possède la compétence de modifier le traité concerné ou, en application de l'article 7a alinéa 2 à 4 LOGA, lorsque ces réserves et leur retrait ont une portée mineure.
- ¹⁶⁰ La compétence pour formuler une objection à une réserve ou retirer celle-ci appartient en principe au Conseil fédéral, sur la base de l'article 184 alinéa 1 Cst. Le Conseil fédéral pourrait déléguer cette compétence au niveau départemental, ce qu'il fait généralement pour le retrait d'une objection. La Suisse a longtemps fait preuve de retenue dans la formulation d'objections à des réserves inadmissibles au regard du droit international. Mais depuis 2010, elle en a formulé une vingtaine.¹⁰⁹

¹⁰⁹ La Suisse fait objection en particulier lorsque les droits de l'homme et le droit international humanitaire sont en jeu. Elle prend en compte la position d'autres États, mais vise une pratique cohérente et impartiale. Afin d'objecter le cas échéant à temps (cf. ch. 155), l'admissibilité d'une réserve doit être examinée non seulement lorsque le depositaire d'un traité qui lie la Suisse la lui notifie, mais aussi lorsque la Suisse envisage de ratifier ou d'adhérer à un traité qui a déjà fait l'objet de réserves d'autres États.

XI. Publicité des traités

A. Publication nationale¹¹⁰

a. Recueil officiel

¹⁶¹ En ce qui concerne le droit international, sont publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO)¹¹¹, pour autant qu'ils lient la Suisse:¹¹²

- a. les traités et décisions de droit international qui sont soumis au référendum en vertu de l'article 140 alinéa 1 lettre b Cst. ou sujets au référendum en vertu de l'article 141 alinéa 1 lettre d Cst.;
- b. les autres traités et décisions de droit international qui contiennent des règles de droit ou qui autorisent à en édicter.¹¹³

¹⁶² Les traités et décisions de portée mineure¹¹⁴ ne sont pas publiés dans le RO, à moins qu'ils concernent les droits et les obligations de particuliers, ou que leur publication se révèle nécessaire pour des raisons de sécurité du droit ou de transparence (art. 2 OPubl).¹¹⁵ Certains traités et décisions peuvent être publiés dans le RO uniquement par renvoi, à des conditions bien précises (art. 5 LPubl et 13 à 16 OPubl). Un traité non publié est tout de même, sur demande, généralement mis à disposition du public s'il n'est pas classifié.¹¹⁶

¹⁶³ Les textes à publier doivent l'être au moins cinq jours avant leur entrée en vigueur. Ceux dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore connue au moment de leur approbation sont publiés dès que cette date est connue (art. 7 al. 1 et 2 LPubl). Les traités appliqués à titre provisoire avant leur entrée en vigueur sont publiés dans le RO dès que possible une fois que la décision relative à l'application provisoire a été prise (art. 42 al. 5 OPubl).¹¹⁷ Il appartient aux offices responsables de fournir à temps les textes à publier, traduits le cas échéant dans les langues officielles de la Confédération, par le biais du Centre des publications officielles CPO de la Chancellerie fédérale.

¹⁶⁴ Les obligations juridiques naissent des textes dès leur publication (art. 8 LPubl).¹¹⁸ La publication ou non d'un traité n'a toutefois aucun effet sur sa validité en droit international.

¹⁶⁵ La publication a lieu en principe simultanément dans les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien.¹¹⁹ Les traités multilatéraux ont fréquemment une version originale au moins en langue française. Pour les traités bilatéraux à publier, les offices compétents doivent généralement exiger une version authentique dans une langue

¹¹⁰ La Chancellerie fédérale est premièrement compétente pour ces questions.

¹¹¹ *Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS); Raccolta ufficiale del diritto federale (RU)*.

¹¹² Art. 3 al. 1 LPubl.

¹¹³ Le Conseil fédéral peut décider qu'un traité ou une décision qui ne contiennent pas de règles de droit sont tout de même publiés dans le RO (art. 3 al. 2 LPubl; cf. aussi art. 1 de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles; OPubl; RS 170.512.1).

¹¹⁴ Cf. art. 7a al. 2 à 4 LOGA, ch. 115.

¹¹⁵ En cas de validité ne dépassant pas six mois, ils sont publiés dans le RO dès que leur validité est prolongée au-delà de ce délai (art. 3 OPubl).

¹¹⁶ Cf. ch. 172s.

¹¹⁷ Si ce traité abroge un accord antérieur également publié (cf. ch. 53), celui-ci est retiré du RS.

¹¹⁸ Depuis 2016 est prévue en Suisse la primauté de la version électronique des textes légaux. Ainsi, la version du RO publiée sur la plate-forme en ligne accessible au public fait foi (art. 1a et 15 al. 2 LPubl; cf. FF 2014 6993; PIERRE TERCIER/CHRISTIAN ROTEN, La Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale, RSJ 111/2015, p. 113 à 121).

¹¹⁹ Art. 14 al. 1 LPubl; pour les exceptions, cf. al. 2.

officielle.¹²⁰ Les traités et décisions de droit international précisent quelle version fait foi (art. 15 al. 3 LPubl). La publication dans le RO mentionne si le texte du traité est une version originale ou une traduction. Contrairement au droit interne, seul le texte original est authentique et il n'y a équivalence d'autorité entre les textes des traités publiés que pour les langues qui sont des versions authentiques.

b. Recueil systématique

¹⁶⁶ Le Recueil systématique du droit fédéral (RS)¹²¹ est une collection consolidée, classée par matière et mise à jour en permanence (art. 11 LPubl). S'agissant du droit international, il contient les traités et décisions de droit international publiés au RO.

¹⁶⁷ Le RS est également publié dans les trois langues officielles. Des textes de portée majeure ou d'intérêt international peuvent être publiés dans d'autres langues, en particulier en anglais (art. 14 al. 6 LPubl). La classification adoptée pour le droit interne est décimale; elle est identique mais précédée d'un zéro pour le droit international.

c. Feuille fédérale

¹⁶⁸ Sont notamment publiés dans la Feuille fédérale (FF)¹²², les arrêtés fédéraux portant approbation des traités qui prévoient l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales ainsi que ceux qui sont sujets au référendum (art. 13 al. 1 let. d et e LPubl). Lorsque l'Assemblée fédérale reçoit un message à l'appui d'un traité ou d'une décision de droit international qu'elle doit adopter, le texte et le message sont publiés simultanément dans la FF (art. 21 OPubl).

d. Publications électroniques

¹⁶⁹ Le RO, le RS et la FF sont publiés sous forme électronique, en ligne.¹²³ Ils peuvent être obtenus sous forme imprimée (art. 16 LPubl).

¹⁷⁰ La DDIP tient à jour un inventaire aussi complet que possible de tous les traités intéressant la Suisse, au moyen d'une banque de données, accessible sur Internet.¹²⁴ Celle-ci recense des informations sur les traités en vigueur pour la Suisse ou signés par elle, ainsi que sur d'autres traités et instruments non contraignants d'importance. Elle permet des recherches par texte libre ou mots-clés, mais aussi selon les États ou organisations internationales partenaires, ainsi que par date de conclusion et par matière. Elle mentionne aussi les traités non publiés de la Suisse, dont les textes sont en principe disponibles auprès de la DDIP. Elle contient parfois des précisions qui ne figurent pas dans les publications officielles, telles que, le cas échéant, titre en anglais et dépositaire. Les informations sont régulièrement mises à jour, mais il n'y a de garantie ni d'exhaustivité ni d'exactitude; seules les informations du RO font foi.¹²⁵

¹⁷¹ La Chancellerie fédérale publie en outre un répertoire de tous les textes juridiques de l'Union européenne qui sont applicables à la Suisse (art. 27 let. c OPubl).¹²⁶

¹²⁰ Cf. ch. 67.

¹²¹ *Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR); Raccolta sistematica del diritto federale (RS)*.

¹²² *Bundesblatt (BBl); Foglio federale (FF)*.

¹²³ www.admin.ch → Droit fédéral (*Bundesrecht, Diritto federale*) ou, précisément, www.fedlex.admin.ch/fr/oc pour le RO, www.fedlex.admin.ch/fr/cc pour le RS et www.fedlex.admin.ch/fr/fga pour la FF.

¹²⁴ www.fedlex.admin.ch/fr/treaty.

¹²⁵ Cf. ch. 164.

¹²⁶ Cf. www.fedlex.admin.ch/fr/sector-specific-agreements.

B. Traités classifiés

- ¹⁷² Il est conseillé de prévoir l'éventuelle classification d'un traité, confidentiel ou secret,¹²⁷ dans le texte lui-même. A défaut, il faut pouvoir prouver d'une autre manière que cette question a fait l'objet de l'entente entre les parties et des procédures internes d'approbation respectives. Le Conseil fédéral ne conclut que rarement des traités classifiés.
- ¹⁷³ Les traités et décisions de droit international classifiés ne sont bien sûr ni publiés (cpr. art. 6 al. 1 LPubl) ni mentionnés au Rapport au Parlement.¹²⁸ La Délégation des Commissions de gestion en est cependant informée annuellement.¹²⁹

C. Enregistrement international

- ¹⁷⁴ Au niveau international, le Secrétariat général de l'ONU publie au Recueil des traités des Nations Unies (RTNU), qui compte à l'heure actuelle plus de 3'000 volumes,¹³⁰ tout traité conclu par un membre de l'ONU et enregistré auprès d'elle,¹³¹ soit plus de 250'000 traités et actions s'y rapportant, avec les textes des traités dans leur langue(s) authentique(s), ainsi que leur traduction en anglais ou en français.¹³² Les traités multilatéraux sont enregistrés par l'organisation ou l'État qui en est le dépositaire. En l'absence d'une clause spécifique à ce sujet, la désignation d'un dépositaire vaut mandat à celui-ci d'enregistrer le traité pour le compte des parties.¹³³

D. Enregistrement et archivage internes

- ¹⁷⁵ Les traités versés aux Archives fédérales passent par la DDIP.¹³⁴ Les originaux constituant les alternats suisses des traités bilatéraux, les traités valablement signés électroniquement, les copies certifiées conformes des traités multilatéraux ainsi que les originaux des traités multilatéraux dont la Suisse est dépositaire sont déposés dès leur entrée en vigueur aux Archives fédérales par la Section des traités de la DDIP. Celle-ci les aura auparavant enregistrés sur sa banque de données.¹³⁵

¹²⁷ Cf. ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations, OPrl, RS 510.411.

¹²⁸ Cf. ch. 124s.

¹²⁹ Le Conseil fédéral lui remet une fois l'an une liste mise à jour par la Chancellerie fédérale, que les départements tiennent informée (art. 5c OLOGA).

¹³⁰ Des recherches y sont possibles à partir de la Collection des traités de l'ONU, <http://treaties.un.org>, précisément sous <https://treaties.un.org/Pages/AdvanceSearch.aspx?tab=UNTS&clang=fr>. Ce Recueil a succédé dès 1946 aux 205 volumes de la Série des traités de la Société des Nations (1920–1944).

¹³¹ Cf. art. 102 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (RS 0.120), selon lequel aucune partie à un traité non enregistré ne pourra invoquer ce traité devant un organe de l'ONU. Ce principe ne semble toutefois guère appliqué (cf. CIJ, Arrêt du 1^{er} juillet 1994, Qatar c. Bahreïn, Recueil 1994, ch. 29 p. 122 et AUST, *op. cit.*, p. 303 et les références). De nombreux membres de l'ONU n'y enregistrent d'ailleurs pas leurs traités bilatéraux.

¹³² La demande d'enregistrement doit être accompagnée d'une copie électronique du texte intégral dans toutes ses langues et indiquer en outre la date et le lieu de la signature ainsi que la date et le mode d'entrée en vigueur. La Suisse n'avait pas enregistré ses traités bilatéraux avant son adhésion à l'ONU en 2002 et rencontre depuis lors des difficultés à le faire, car l'ONU refuse d'enregistrer de nombreux nouveaux traités qui font référence à d'anciens traités importants conclus dès fin 1945 et non encore enregistrés.

¹³³ Art. 77 et 80 CV.

¹³⁴ Cf. art. 4 al. 3 de l'ordonnance du 8 septembre 1999 l'archivage (OLAr; RS 152.11). Selon l'art. 8 al. 3 let. d Org DFAE, la DDIP gère la documentation qui se rapporte aux traités. Selon des Instructions du 28 septembre 1999 concernant l'obligation de proposer les documents et le versement des documents aux Archives fédérales (cf. www.bar.admin.ch/bar/fr/home/portrait/les-archives-federales/bases-legales.html), les originaux des traités et d'autres instruments de coopération internationale doivent être remis immédiatement après qu'ils ont été signés à la DDIP, laquelle les versera aux Archives fédérales dès leur entrée en vigueur. Cela vaut aussi pour les textes confidentiels, mais ceux qui sont classés secrets demeurent auprès des offices responsables.

¹³⁵ Cf. ch. 170.

- ¹⁷⁶ Pour les traités bilatéraux, doivent être transmis pour archivage avec les alternats suisses, le cas échéant, aussi bien les documents de pleins pouvoirs de signature,¹³⁶ soit une copie des pouvoirs suisses et l'original des pouvoirs du partenaire, que, pour les traités qui entrent en vigueur par notification de l'achèvement des procédures requises, une copie de la note suisse et l'original de la note du partenaire.¹³⁷ Les copies de ces documents pour les besoins des représentations et des offices doivent être réalisées avant leur transmission à la DDIP.
- ¹⁷⁷ Il appartient aux offices compétents d'informer sans délai la Section des traités de la DDIP de la conclusion, de la modification et de la dénonciation de tout traité par la Suisse. Aux fins d'enregistrement, de publication s'il y a lieu, puis d'archivage, elle doit en effet recevoir dès la signature l'exemplaire original (alternat suisse) ou le document électronique valablement signé de tout traité bilatéral, une copie conforme de tout traité multilatéral, obtenue en général du dépositaire dès la conclusion, ainsi que toute modification ou dénonciation.

¹³⁶ Cf. ch. 93ss.

¹³⁷ Cf. ch. 130. Cf. aussi annexe D. Ces documents seront accompagnés au besoin d'une traduction.

XII. Application et interprétation des traités

A. Droit international et droit interne¹³⁸

- ¹⁷⁸ La Confédération et les cantons sont tenus de respecter le droit international (art. 5 al. 4 Cst.). Lorsque la Suisse conclut un traité, elle veille à ce que ses engagements internationaux concordent avec le droit interne ou modifie celui-ci pour le mettre en conformité avec le droit international. Si un conflit naît néanmoins, toute autorité étatique doit d'abord tenter de le résoudre en interprétant le droit interne de manière conforme au traité. Si un conflit avec une loi fédérale ne peut être ainsi résolu, les autorités et les tribunaux suisses, dans la pratique, accordent en principe la primauté au droit international. Font exceptions à ce principe le droit constitutionnel postérieur directement applicable ainsi que les lois fédérales par lesquelles l'Assemblée fédérale a volontairement dérogé au droit international.¹³⁹ Même dans cette dernière hypothèse, les normes internationales de protection des droits de l'homme priment en général les lois fédérales.¹⁴⁰ Il en va de même des règles impératives du droit international (*jus cogens*, cpr. art. 139 al. 3, 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst.; cf aussi art. 53 CV). Celles-ci ont la primauté sur la Constitution. S'agissant de conflits entre le droit international et la Constitution, les opinions doctrinales divergent; le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question.¹⁴¹
- ¹⁷⁹ Le droit international, lorsqu'il entre en vigueur pour la Suisse, acquiert automatiquement validité et force obligatoire dans l'ordre juridique suisse. C'est la théorie du monisme qui, contrairement à celle du dualisme, n'exige pas un acte constitutif de droit national, de reprise ou de transformation, pour donner à la norme internationale sa validité interne.¹⁴²
- ¹⁸⁰ Le droit international ne consacre pas expressément la primauté du droit international sur le droit interne. L'art. 27 de la Convention de Vienne dispose toutefois qu'une partie ne peut pas invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité. Font exception à cette règle les dispositions de son droit interne d'importance fondamentale relatives à la compétence de conclure des traités.

B. Application

a. *Ratione personae* (à l'égard des personnes)

- ¹⁸¹ La validité des traités en droit suisse doit être distinguée de l'applicabilité directe. Ainsi, bien que les dispositions des traités deviennent automatiquement valables en droit suisse, cela ne signifie pas forcément que ces dispositions puissent directement régler un cas concret. Si besoin est, des dispositions d'exécution devront être élaborées. Lorsqu'une législation d'application n'est pas nécessaire, les normes sont dites *self-executing*.¹⁴³

¹³⁸ Sur l'ensemble de la question, cf. Rapport entre le droit interne et le droit international en Suisse, DFAE, 2^e éd. révisée, Berne 2018, publication disponible en allemand, français et italien à partir de www.dfae.admin.ch → DFAE → Publications; cf. aussi Rapports du Conseil fédéral sur la relation entre le droit international et le droit interne du 5 mars 2010 (FF 2010 2067), du 30 mars 2011 (FF 2011 3401) et du 12 juin 2015 (www.parlement.ch → Objet: 13.3805).

¹³⁹ Cf. ATF 99 Ib 39; cf. aussi ATF 146 V 87, consid. 8.2 et 8.3.

¹⁴⁰ Cf. ATF 139 I 16, consid. 5, 138 II 532, consid. 5.1, 136 II 241, consid. 16.1, 125 II 417, consid. 4d.

¹⁴¹ Cf. Message relatif à l'initiative pour l'autodétermination, FF 2017 5027, 5040ss, 5044s., et les références au Rapport du 5 mars 2010, FF 2010 2067.

¹⁴² Cf. p.ex. ATF 147 I 308, consid. 4.3, 137 I 305, consid. 3.2.

¹⁴³ Il s'agit de normes conçues pour pouvoir être immédiatement appliquées par les autorités étatiques et lier directement les particuliers. Elles doivent être suffisamment concrètes et déterminées, à l'inverse des normes de nature programmatique qui doivent être encore concrétisées par le législateur avant de pouvoir être sources de droits et d'obligations pour les particuliers (cf. ATF 145 I 308 consid. 3.4.1, 140 II 185 consid. 4.2).

¹⁸² Lorsque les parties à deux traités multilatéraux portant sur la même matière ne sont pas identiques, dans les relations entre une partie aux deux traités et une partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux sont parties régit leurs droits et obligations (art. 30 par. 4 CV). En principe, les traités n'obligent et n'autorisent que les contractants; ils n'ont pas d'effets juridiques pour des tierces parties (*res inter alios acta; pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Il existe cependant des traités en faveur ou à la charge de tiers, lesquels doivent alors y consentir (art. 34ss CV).

b. *Ratione temporis* (dans le temps)

¹⁸³ Le principe de la non rétroactivité des traités est bien établi (art. 28 CV). Ainsi, l'entrée en vigueur d'un traité ne peut intervenir qu'après l'accomplissement du processus complet de conclusion, conformément au droit international et au droit interne des parties.¹⁴⁴ L'entrée en vigueur n'est donc jamais antérieure à la date de signature du traité. Les parties peuvent toutefois souhaiter appliquer tout ou partie du traité avec effet anticipé à une date qui précède l'entrée en vigueur,¹⁴⁵ ou même, à titre exceptionnel et pour certains genres de traités, à une date qui précède sa signature (cf. art. 28 CV). Elles doivent alors en convenir.

¹⁸⁴ Dans la situation de traités successifs, un traité postérieur l'emporte en principe sur le traité antérieur (art. 30 par. 3 et art. 59 par. 1 CV). Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent (art. 30 par. 2 CV).

¹⁸⁵ L'application d'un traité peut être suspendue en vertu de ses dispositions ou par consentement des parties (art. 57 CV). L'application d'un traité multilatéral peut également être suspendue par accord entre deux ou plusieurs parties seulement si cette possibilité est prévue par le traité lui-même, ou si elle n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité. Les autres parties au traité doivent être informées (art. 58 CV).¹⁴⁶ La suspension, comme d'ailleurs la dénonciation ou le retrait, peuvent aussi résulter d'une violation du traité à certaines conditions matérielles (art. 60 CV) parfois dénommées «justes motifs» et formelles (art. 65 à 68 CV).

c. *Ratione materiae* (à raison de la matière)

¹⁸⁶ Un traité est exécuté quand toutes les prestations et contre-prestations stipulées ont été accomplies. Il devient alors sans objet, tout en demeurant formellement en vigueur. Un traité doit être exécuté dans son ensemble. Comme la ratification ou l'application provisoire, la dénonciation, le retrait ou la suspension ne peuvent généralement être partiels, sauf disposition contraire du traité. Le principe de l'indivisibilité des traités est d'ailleurs établi (art. 44 CV), la divisibilité étant considérée comme une exception.

C. Modification

¹⁸⁷ Tout traité peut en principe être amendé par les parties (art. 39 CV).¹⁴⁷ L'amendement d'un traité bilatéral se fait, dans le silence du texte, selon la même procédure que celle suivie lors de la conclusion. Il peut revêtir la forme simplifiée d'un échange de lettres ou de notes.

¹⁴⁴ Certains traités font une distinction, pour des motifs pratiques, entre leur date d'entrée en vigueur et le début de leur application effective. Ainsi en est-il de la plupart des accords en matière fiscale, afin qu'un même régime soit appliqué à l'entier d'une «année fiscale», ou de certains traités avec l'UE, souvent dans le souci d'un début d'application coordonné avec les États membres. Cette distinction doit néanmoins être évitée dans toute la mesure du possible pour des motifs de sécurité juridique et de simplification.

¹⁴⁵ Pour l'application provisoire, cf. art. 25 CV et ch. 53ss.

¹⁴⁶ Cf. aussi ch. 62.

¹⁴⁷ Sur la compétence interne pour en décider en Suisse, cf. ch. 109 *in fine*.

- ¹⁸⁸ L'amendement d'un traité multilatéral est plus compliqué. Toute proposition de modification formulée par un contractant doit, sauf disposition contraire, être communiquée à tous les autres contractants, lesquels sont en droit de se prononcer et de devenir parties au traité amendé. En revanche, l'accord portant amendement ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord. Toute partie qui consent à être liée au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est censée devenir partie au traité tel qu'amendé. Toutefois, elle est considérée comme partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement (art. 40s. CV).
- ¹⁸⁹ Certains traités prévoient, essentiellement pour la modification d'annexes techniques, une procédure spéciale d'amendement ne nécessitant pas le consentement exprès de toutes les parties, afin de favoriser autant que possible l'application d'un texte unique. Pour qu'une modification entre en vigueur, il peut suffire qu'elle soit acceptée par une majorité simple ou qualifiée des parties, voire même qu'elle ne fasse pas l'objet d'oppositions de la part d'un nombre déterminé de parties. Cette dernière procédure est nommée *opting out* ou *contracting out*: en présence d'une proposition d'amendement valable, les parties disposent d'un délai pour y faire objection; selon la formulation prévue, toutes les parties peuvent être par exemple liées par l'amendement si le nombre d'objections formulées n'atteint pas un minimum prescrit, ou encore toutes les parties n'ayant pas formulé d'objection dans le délai prescrit peuvent être liées par l'amendement, du moins dans leurs rapports avec les autres parties n'ayant pas formulé d'objection.¹⁴⁸

D. Nullité

- ¹⁹⁰ Un traité est nul notamment lorsque le consentement des parties a été vicié, c'est-à-dire lorsque la volonté exprimée ne correspond pas à la commune et réelle intention des parties. La violation d'une disposition de droit interne relative à la compétence de conclure les traités (art. 46 CV), l'erreur, le dol, la corruption et la contrainte (art. 48 à 52 CV) sont des causes de nullité.
- ¹⁹¹ Sera invoquée selon les cas la nullité du traité avec effet *ex tunc*, dès sa conclusion, ou l'annulation de celui-ci avec effet *ex nunc*, dès l'invocation du motif de nullité. Dans la première hypothèse, si le rétablissement du *statu quo ante* n'est plus possible, la nullité entraîne l'obligation de réparer le dommage subi. La nullité est aussi prévue lorsqu'un traité est contraire à une norme impérative du droit international général (*jus cogens*; art. 53 CV).

E. Terminaison

- ¹⁹² De nombreux traités bilatéraux sont conclus pour une durée limitée. Dès lors, le texte du traité lui-même règle les conditions et les modalités de sa terminaison. Celle-ci intervient soit par le simple écoulement du temps, soit par l'avènement d'une condition résolutoire, soit par la dénonciation prévue. Les traités multilatéraux sont plus rarement conclus pour une durée déterminée. C'est pourquoi, ils contiennent en général des règles relatives à leur révision.
- ¹⁹³ Les principaux autres modes de terminaison des traités sont (art. 54 à 64 CV) le consentement mutuel des parties, la conclusion d'un nouveau traité sur le même objet, la renonciation aux droits conférés par le traité, la formation d'une règle coutumière dérogatoire entraînant la désuétude du traité, la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible, la violation

¹⁴⁸ L'autorité compétente en Suisse pour approuver la conclusion d'un tel traité doit être au moins celle qui sera compétente pour approuver les amendements susceptibles d'être adoptés par ce biais. En outre, puisque cette procédure dispense parfois de tels amendements de l'approbation interne formelle en principe nécessaire, la délégation suisse participant aux négociations de tels amendements ou appelée à les approuver doit disposer d'un mandat formel (cf. ch. 34ss) de l'autorité compétente.

substantielle du traité par l'une des parties, le changement fondamental de circonstances (*clausula rebus sic stantibus*), voire la survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international général (*jus cogens*).¹⁴⁹

F. Interprétation

- ¹⁹⁴ L'interprétation a pour but de déterminer la signification précise d'une disposition conventionnelle. Les articles 31 à 33 de la Convention de Vienne, qui contiennent des règles relativement détaillées sur l'interprétation des traités, sont tenus pour du droit coutumier. L'article 31 paragraphe 1 prévoit qu'un traité doit être interprété de bonne foi¹⁵⁰ suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité (interprétation littérale) dans leur contexte (systématique) et à la lumière de son objet et de son but (téléologique¹⁵¹). L'importance de la pratique ultérieure des parties peut être également soulignée (art. 31 par. 3 CV).
- ¹⁹⁵ Il convient de prendre en considération d'abord le sens naturel et ordinaire des termes du traité. Lorsque ceux-ci, pris dans leur acception usuelle et leur contexte général à l'époque de la conclusion du traité, ont une signification claire et précise, il n'y a pas lieu de s'écarter de leur sens naturel et de recourir à d'autres méthodes d'interprétation.
- ¹⁹⁶ Une place secondaire et subsidiaire revient ainsi aux travaux préparatoires (interprétation historique) et autres moyens complémentaires d'interprétation (art. 32 CV). Le recours à des moyens complémentaires doit être envisagé uniquement à titre de confirmation ou si l'interprétation fondée sur le sens naturel et ordinaire des termes du traité conduit à des résultats manifestement différents de ce que les parties ont voulu. Font partie de ces moyens complémentaires les circonstances de la conclusion du traité et la recherche de la volonté commune des parties.

* * *

¹⁴⁹ Pour le concept, cf. arrêt du Tribunal fédéral du 23 janvier 2008 (2A.783/2006, consid. 8), cependant annulé suite à une demande de révision par arrêt du 6 juillet 2018 (2F-21/2106).

¹⁵⁰ Cf. aussi art. 26 CV.

¹⁵¹ La règle de l'«effet utile» y est souvent assimilée: elle impose à l'interprète, entre plusieurs possibilités, celle qui permet d'obtenir l'effet attendu de la norme en question.

ANNEXE A - Dénominations des instruments internationaux, essai de classification

Traités internationaux

«Solennité» de l'acte	Français	Deutsch	Italiano	English
<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">V</p> <p style="text-align: center;">—</p>	Traité	Vertrag	Trattato	Treaty
	Convention	Übereinkommen	Convenzione	Convention
	Accord	Abkommen	Accordo	Agreement
	Protocole	Protokoll	Protocollo	Protocol
	Protocole additionnel	Zusatzprotokoll	Protocollo aggiuntivo	Additional Protocol
	Pacte	Pakt	Patto	Pact
	Charte	Charta	Carta	Charter
	Constitution	Verfassung/Konstitution	Costituzione	Constitution
	Acte constitutif	Gründungsakte	Atto costitutivo	Constitutive Act
	Statut	Statut / Satzung	Statuto	Statute
	Concordat	Konkordat	Concordato	Concordat
	Arrangement	Vereinbarung	Intesa (accordo)	Arrangement
	Échange de lettres	Briefwechsel	Scambio di lettere	Exchange of letters
	Échange de notes	Notenaustausch	Scambio di note	Exchange of notes
	Acte	Akt	Atto	Act
	Protocole d'accord	Vereinbarung	Protocollo d'accordo	Agreed minutes
	Avenant	Zusatzabkommen	Accordo aggiuntivo	Additional Agreement
	Modification	Änderung	Modifica	Modification
	Amendement	Änderung	Emendamento	Amendment
	Règlement	Reglement, Verordnung	Regolamento	Regulation
Règles	Regeln	Norme	Rules	

Autres instruments

Mémorandum d'entente	Verständigung / Absprache	Memorandum d'intesa	Memorandum of Understanding (MoU)
Déclaration d'intention	Absichtserklärung	Dichiarazione d'intenti	Statement of Intent
Lettre d'intention	Absichtserklärung	Lettera d'intenti	Letter of Intent (LoI)
Déclaration conjointe	Gemeinsame Erklärung	Dichiarazione comune	Joint Declaration
Modus vivendi	Modus vivendi	Modus vivendi	Modus vivendi
Recommandation	Empfehlung	Raccomandazione	Recommendation
Résolution	Resolution	Risoluzione	Resolution
Décision	Beschluss	Decisione	Decision
Procès-verbal	Protokoll / Niederschrift	(Processo) verbale	Minutes

ANNEXE B - Suggestions terminologiques pour traités et actes non contraignants

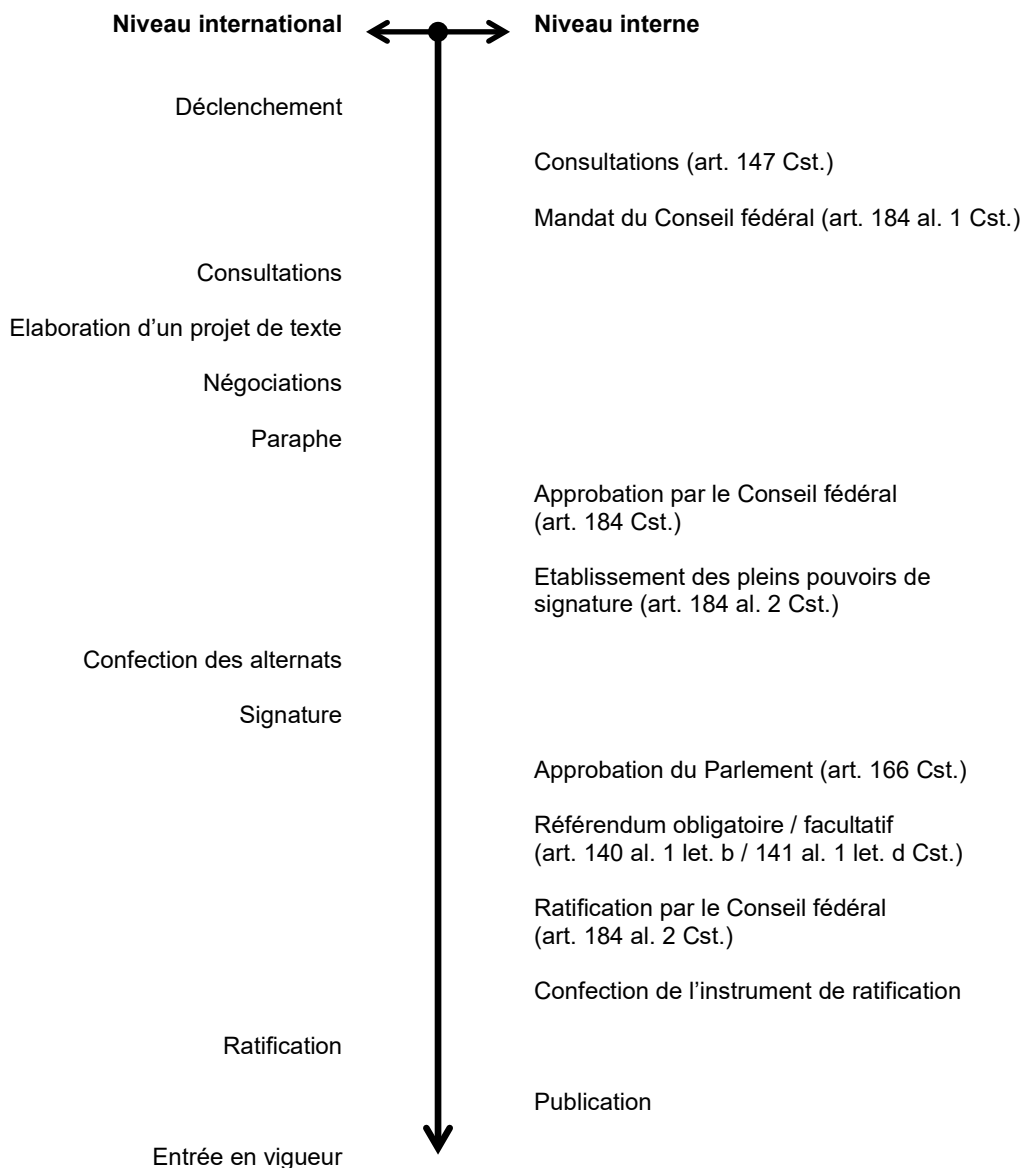
Tableau comparatif¹⁵²

TRAITES VERTRÄGE TRATTATI TREATIES	INSTRUMENTS JURIDIQUEMENT NON CONTRAIGNANTS RECHTLICH NICHT BINDEnde VEREINBARUNGEN STRUMENTI GIURIDICAMENTE NON VINCOLANTI NON-LEGALLY BINDING INSTRUMENTS		
doit (ou verbe au présent ou au futur) hat...zu, ist...zu, muss deve shall (will¹⁵³)	peut, pourrait, devrait kann, könnte, soll può, potrebbe, dovrebbe may, could, should	souhaite wünscht desidera wishes (will)	a l'intention beabsichtigt ha intenzione intends
accord obligation, engagement droit Abkommen Pflicht, Verpflichtung Recht accordo obbligo, impegno diritto agreement obligation, undertaking right	entente tâche Absprache Aufgabe intesa compito understanding task	bénéfice Nutzen beneficio benefit	
être d'accord, convenir, consentir übereinkommen, zustimmen, vereinbaren concordare, convenire, acconsentire agree, concur, consent	s'entendre, déclarer, viser, tendre sich verständigen, erklären, anstreben accordarsi, dichiarare, tendere understand, declare, aim, strive	il est attendu es wird erwartet ci si aspetta it is expected	
État partie partie Vertragspartei Partei Stato parte parte State Party party	Gouvernement participant, partenaire Regierung Teilnehmer, Seite, Partner Governo partecipante, partner Government participant, side, partner	signataire Unterzeichner firmatario signatory	
préambule Präambel preambolo preamble	introduction Einleitung introduzione introduction		
article clause Artikel Klausel articolo clausola article clause	paragraphe, section Abschnitt, Sektion paragrafo, sezione paragraph, section		
condition règle Bedingung Regel condizione regola condition, term rule	disposition modalité Bestimmung Modalität disposizione modalità provision modality		
entrer en force, en vigueur in Kraft treten entrare in vigore enter into force	prendre effet wirksam werden avere efficacia come into effect, take effect		
authentique officiel beglaubigt amtlich autentico ufficiale authentic authoritative	de même valeur gleichwertig di pari valore equally valid		
fait conclu geschehen abgeschlossen fatto concluso done concluded	signé unterzeichnet firmata signed		

¹⁵² Partiellement inspiré, pour l'anglais, de AUST, *op. cit.*, p. 23, 369ss et 429.

¹⁵³ *Will* devrait être évité, voire utilisé avec prudence par la Suisse; ce terme est tenu pour juridiquement contraignant par les États-Unis alors qu'il est le modèle de terme juridiquement non contraignant pour le Royaume-Uni.

ANNEXE C - Déroulement schématique de la procédure de conclusion d'un traité¹⁵⁴



¹⁵⁴ Les étapes décrites ne sont pas forcément toutes suivies ou peuvent l'être à un autre moment. Ainsi:

- les consultations internes et le mandat du Conseil fédéral, lorsqu'il est nécessaire, peuvent intervenir ultérieurement (ch. 33ss);
- certaines étapes internationales telles que le paraphe, toujours facultatif (ch. 90s.), et la confection des alternats, ne s'appliquent pas aux traités multilatéraux;
- il est possible qu'un traité multilatéral ne soit pas signé, la ratification est alors souvent nommée adhésion;
- les pleins pouvoirs ne sont demandés ni aux chefs d'État, ni aux chefs de gouvernements, ni aux ministres des affaires étrangères, ni parfois sur la base d'une longue pratique aux chefs de missions ou représentants accrédités (art. 7 par. 2 CV);
- le principe de la soumission des traités au Parlement comporte de nombreuses exceptions en pratique (art. 166 al. 2 Cst.);
- le traité n'est soumis au référendum que si des conditions particulières sont remplies (art. 140s. Cst.);
- la décision de ratification par le Conseil fédéral est si possible prise, sous réserve de l'approbation parlementaire, en même temps que l'approbation du traité;
- de nombreux traités ne sont pas publiés (art. 3 LPubl et art. 1 à 3 OPubl).

ANNEXE D - Aide-mémoire pour la signature manuscrite de traités et autres instruments bilatéraux¹⁵⁵

- Un instrument bilatéral est établi en deux exemplaires (**alternats**), l'un suisse qui mentionne la Suisse en premier (Accord entre la Suisse et...; la signature suisse sera à gauche) et l'autre pour le partenaire qui mentionne celui-ci en premier (Accord entre... et la Suisse; la signature suisse sera à droite).
- Chaque alternat contient le texte de l'instrument dans toutes ses **langues** originales. Les versions linguistiques se suivent dans un ordre qui peut différer selon l'alternat: pour la Suisse le français, l'allemand, voire l'italien figurent en premier.
- Le **matériel** suisse (papier, cartable, cordon et indications pratiques) est obtenu auprès de la Section des traités DDIP/DFAE. L'alternat suisse est imprimé sur du papier fourni par la Suisse, l'alternat du partenaire sur du papier fourni par celui-ci. Les accords les plus importants sont placés dans un cartable et reliés par un cordon. Pour les autres, les pages peuvent être placées dans un cartable avec pince à ressort, voire dans un simple dossier en carton, mais doivent alors être agrafées.
- Chaque partenaire prépare en principe son propre alternat, mais l'auteur d'une version linguistique la fournit généralement pour les deux alternats. Lorsque l'**impression** des différentes versions linguistiques est tout de même faite par le partenaire hôte de la signature, l'autre lui fournit son papier. Dans tous les cas, il faut contrôler avant la signature que chaque alternat contienne le même texte et que les versions linguistiques soient matériellement identiques.
- Exceptionnellement, sur demande du partenaire uniquement, des **sceaux de cire** peuvent être apposés sur les traités, après vérification des deux alternats et de toutes les versions linguistiques, auprès du Ministère des affaires étrangères de l'État hôte de la signature (à Berne au plus tard la veille de la signature auprès de la Section des traités, qui dispose d'un sceau du DFAE). Pour la Suisse peut être utilisé le sceau du département/office du chef de délégation ou, à l'étranger, celui de l'Ambassade.
- Pour les traités seulement, les **pleins pouvoirs** sont échangés avant la signature. Seuls les chefs d'États, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères sont dispensés de présenter ce document.
- Chaque partie **signe** d'abord son alternat dans toutes les langues avant de signer l'autre et d'emporter le sien.

Documents à faire parvenir à la DDIP/DFAE dès signature ou réception

La Section des traités est informée sans délai et reçoit au plus vite:

1. **L'original de l'instrument (alternat suisse)**. Seuls les textes juridiquement non contraignants qui n'émanent pas du DFAE et n'ont pas été approuvés par le CF restent en original auprès des offices. Toute copie pour les besoins des représentations ou offices doit être effectuée avant de remettre l'original à la Section des traités.
2. Pour les traités, en outre,
 - **l'original des pleins pouvoirs du partenaire** avec traduction si nécessaire;
 - pour les traités qui entrent en vigueur par notification de l'achèvement des procédures requises (notification toujours faite par ou sur instruction de la Section des traités), **une copie de la note suisse et l'original de la note du partenaire** avec traduction si nécessaire;
 - **une copie de la base juridique ayant permis de conclure l'accord** (p. ex. décision du Conseil fédéral ou proposition et décision du Chef du département ou de l'office).

Berne, mars 2023

¹⁵⁵ Pour tout renseignement, pour obtenir le matériel et adresser les originaux: DFAE, DDIP, Section des traités, Palais fédéral Nord, Kochergasse 10, CH-3003 Berne, dv.staatsvertraege@eda.admin.ch, téléphone +41 58 484 50 66.

ANNEXE E - Clauses finales d'un traité. Exemples de dispositions

Dispositions finales d'un traité multilatéral¹⁵⁶

Art. 81 Signature

La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies [...] de la manière suivante: jusqu'au 30 novembre 1969 au Ministère fédéral des Affaires étrangères de la République d'Autriche et ensuite jusqu'au 30 avril 1970 au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Art. 82 Ratification

La présente Convention sera soumise à ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

Art. 83 Adhésion

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat appartenant à l'une des catégories mentionnées à l'art. 81. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

Art. 84 Entrée en vigueur

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 85 Textes authentiques

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe sont également authentiques, sera déposé auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

En foi de quoi, les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fait à Vienne, le vingt-trois mai mil neuf cent soixante-neuf. *(Suivent les signatures)*

Dispositions finales d'un traité bilatéral¹⁵⁷

Art. 37 Règlement de différends

Tout différend relatif à l'interprétation, l'application ou la mise en œuvre du présent Traité est réglé par la voie diplomatique [...].

Art. 38 Modification du Traité

Le présent Traité peut être modifié en tout temps d'un commun accord entre les Parties contractantes. Les dispositions régissant l'entrée en vigueur du présent Traité s'appliquent à l'entrée en vigueur des modifications.

Art. 39 Entrée en vigueur et dénonciation

1. Les Parties contractantes se notifient par écrit qu'elles remplissent sur le plan interne les exigences propres à permettre l'entrée en vigueur du présent Traité. Ce dernier entre en vigueur 60 jours après la réception de la dernière notification.
2. Chaque Partie contractante peut dénoncer le présent Traité en tout temps par notification écrite adressée à l'autre Partie par la voie diplomatique. L'extinction du Traité prend effet six mois après la réception de cette notification [...].

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leur gouvernement respectif, ont signé le présent Traité.

Fait en deux exemplaires à Berne, le 4 février 2019, en anglais, en indonésien et en allemand, les trois versions faisant également foi. En cas d'interprétations divergentes, la version anglaise est déterminante.

Pour la Confédération suisse:
(Suivent les signatures)

Pour la République d'Indonésie:

¹⁵⁶ Tirées de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (CV; RS 0.111).

¹⁵⁷ Tirées du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Confédération suisse et la République d'Indonésie (RS 0.351.942.7).

ANNEXE F - La compétence en Suisse pour conclure un instrument international¹⁵⁸

Nature du texte. Pour déterminer la compétence de conclure, en Suisse, de tout texte international, il faut d'abord *s'entendre* avec les partenaires sur la nature du texte (traité international ou instrument juridiquement non contraignant) et le *formuler* en conséquence

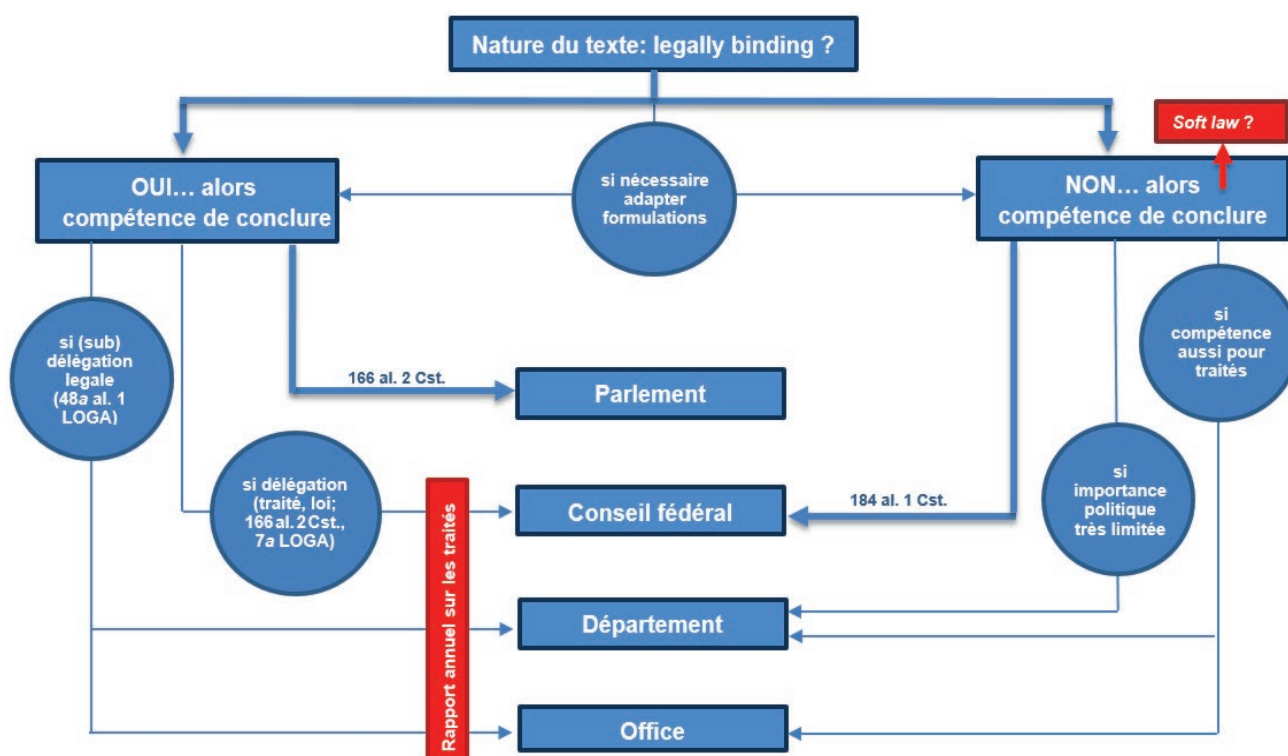
→ **Traité international.** Lorsqu'un texte est formulé de manière telle que la Confédération prend des engagements qui l'obligent juridiquement, la compétence de conclusion appartient en *principe au Parlement*. Cette compétence appartient au Conseil fédéral, à un département ou à un office s'il existe une délégation légale en leur faveur de la compétence de conclure.

⚠ Tout traité qui n'est pas soumis au Parlement doit figurer au Rapport annuel sur les traités.

→ **Instrument juridiquement non contraignant.** Le texte indique clairement que les partenaires excluent toute obligation juridique. La compétence de conclure appartient en *principe au Conseil fédéral*. Un tel instrument peut être conclu par un département s'il revêt une importance très limitée sous l'angle de la conduite de la politique étrangère de la Suisse. La compétence n'appartient sinon aux départements ou offices que lorsque ceux-ci disposent d'une délégation pour conclure aussi des traités dans le domaine en question.

⚠ Toujours examiner si un tel texte contient du *soft law*, cf. Aide-mémoire sur le droit souple.¹⁵⁹

L'autorité compétente en Suisse doit approuver le projet de texte avant la signature ou l'approbation définitive au niveau international.



¹⁵⁸ Cf. aussi JAAC 70.69 (2006 IV). La modification ou la dénonciation suivent les mêmes règles.

¹⁵⁹ Cf. ch. 23.

ANNEXE G - Ouvrages de référence

AUST, ANTHONY, *Modern Treaty Law and Practice*, 3^e éd., University Press, Cambridge 2013

CORTEN, OLIVIER/KLEIN, PIERRE (éd.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, 2 volumes, University Press, Oxford 2011

CORTEN, OLIVIER/KLEIN, PIERRE (dir.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, 3 volumes, Bruylant, Bruxelles 2006

DÖRR, OLIVER/SCHMALENBACH, KIRSTEN (éd.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2^e éd., Springer, Berlin et Heidelberg 2018

VILLIGER, MARK E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde et Boston 2009

TABLE DES LOIS CITEES

RS 101 – Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)

<i>art. 5 al. 4: ch. 178</i>	<i>art. 141a: ch. 120</i>
<i>art. 48: note 9</i>	<i>art. 147: ch. 32</i>
<i>art. 54 al. 1: ch. 26, 109</i>	<i>art. 164 al. 1: ch. 119</i>
<i>art. 55 al. 3: ch. 27</i>	<i>art. 166 al. 1: ch. 111</i>
<i>art. 56: ch. 28s.</i>	<i>art. 166 al. 2: ch. 109, 129, note 154</i>
<i>art. 139 al. 3: ch. 178</i>	<i>art. 172 al. 3: ch. 28</i>
<i>art. 140 al. 1: ch. 32, 117, 161</i>	<i>art. 184 al. 1: ch. 34, 108, 112, 122, 160</i>
<i>art. 141 al. 1: ch. 32, 118s., 161</i>	<i>art. 184 al. 2: ch. 110, 113, 128</i>
<i>art. 140s.: note 154</i>	<i>art. 186 al. 3: ch. 28</i>

RS 138.1 – Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)

ch. 27 *art. 7: ch. 27*

RS 152.11 – Ordonnance du 8 septembre 1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (Ordonnance sur l'archivage, OLA_r)

art. 4 al. 3: note 134

RS 170.512 – Loi du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, L_{Publ})

<i>art. 1a: note 118</i>	<i>art. 11: ch. 166</i>
<i>art. 3: note 154</i>	<i>art. 13 al. 1: ch. 168</i>
<i>art. 3 al. 1: note 112</i>	<i>art. 14 al. 1: note 119</i>
<i>art. 3 al. 2: note 113</i>	<i>art. 14 al. 6: ch. 167</i>
<i>art. 5: ch. 162</i>	<i>art. 15 al. 2: note 118</i>
<i>art. 6: ch. 173</i>	<i>art. 15 al. 3: ch. 165, note 54</i>
<i>art. 7 al. 1 et 2: ch. 163</i>	<i>art. 16: ch. 169</i>
<i>art. 8: ch. 164</i>	

RS 170.512.1 – Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Ordonnance sur les publications officielles; O_{Publ})

<i>art. 1: notes 113, 154</i>	<i>art. 21: ch. 168</i>
<i>art. 2: ch. 162</i>	<i>art. 27 let. c: ch. 171</i>
<i>art. 3: note 115</i>	<i>art. 42 al. 5: ch. 163</i>
<i>art. 13 à 16: ch. 162</i>	

RS 171.10 – Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, L_{Parl})

<i>art. 22 al. 4: ch. 119</i>	<i>art. 152 al. 3: note 29</i>
<i>art. 24 al. 2: note 79</i>	<i>art. 152 al. 3bis: note 46</i>
<i>art. 152 al. 2 et 3: ch. 111</i>	<i>art. 152 al. 3bis et 3ter: note 94</i>

RS 172.061 – Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, L_{Co})

art. 2: note 28 *art. 3 et 3a: note 27*

RS 172.010 – Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

<i>art. 7a al. 1: ch. 114, note 79</i>	<i>art. 7b^{bis} al. 1 et 2: note 94</i>
<i>art. 7a al. 2: ch. 114</i>	<i>art. 48a al. 1: ch. 116</i>
<i>art. 7a al. 2 à 4: ch. 159, notes 80, 114</i>	<i>art. 48a al. 2: ch. 124</i>
<i>art. 7a al. 3 et 4: ch. 115</i>	<i>art. 61c et 62: note 24</i>
<i>art. 7b: notes 46, 92</i>	

RS 172.010.1 – Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)

art. 5b: notes 29, 82 *art. 27o à 27t: note 24*
art. 5c: note 129

RS 172.211.1 – Ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE)
art. 8 al. 3: notes 58, 96, 134

RS 441.1 – Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC)
art. 13: note 52

RS 441.11 – Ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Ordonnance sur les langues, OLang)
art. 5: note 52

RS 510.411 – Ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations (OPrl)
note 127

RS 946.201 – Loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures
art. 10 al. 2 et 3: note 81

RS 0.111 – Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (CV)

art. 2 par. 1: ch. 99, 133, 142, notes 1, 4

art. 3: note 3

art. 6: ch. 107

art. 7: ch. 94

art. 7 par. 2: note 154

art. 9s.: ch. 41

art. 10: ch. 90, 92

art. 11: note 95

art. 12: ch. 126

art. 12 par. 1: ch. 96

art. 12 par. 2: ch. 90, 92

art. 13: note 7

art. 14 par. 1: ch. 128

art. 14 par. 2: ch. 133

art. 15: ch. 135

art. 16: ch. 131

art. 18: ch. 96

art. 19: ch. 151, note 106

art. 19ss: ch. 142

art. 20: ch. 77

art. 20 par. 1: ch. 146

art. 20 par. 5: ch. 155

art. 20ss: ch. 153

art. 21 par. 1 et 2: ch. 145

art. 23 par. 2: ch. 106

art. 24 par. 1 et 2: ch. 52

art. 25: ch. 53, note 145

art. 26: note 150

art. 27: ch. 180

art. 28: ch. 183

art. 29: ch. 58

art. 30 par. 2 et 3: ch. 184

art. 30 par. 4: ch. 182

art. 31 par. 1 et 3: ch. 194

art. 31 à 33: ch. 194

art. 32: ch. 196

art. 33: ch. 66

art. 34ss: ch. 182

art. 39: ch. 187

art. 40s.: ch. 188

art. 44: ch. 186

art. 46: ch. 190

art. 48 par. 1 et 3: ch. 71

art. 48 à 52: ch. 190

art. 53: ch. 178, 191

art. 54 à 64: ch. 61, 193

art. 55: ch. 57

art. 56: ch. 56

art. 57: ch. 185

art. 57s.: ch. 62

art. 58: ch. 185

art. 59 par. 1: ch. 184

art. 60: ch. 185

art. 65 à 68: ch. 185

art. 76 par. 2: ch. 75

art. 76 à 80: ch. 75

art. 77: ch. 75, 131, note 133

art. 79: ch. 72, 77

art. 80: note 133

art. 81ss: note 156

RS 0.120 – Charte des Nations Unies du 26 juin 1945

art. 102 par. 1: note 131

Convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (FF 1989 II 766)

art. 2 al. 1: note 98

Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités (RTNU n° 33356, volume 1946, p. 3)

ch. 137

art. 11s.: ch. 138

art. 15: ch. 141

art. 16ss: ch. 138

art. 31ss: ch. 141

INDEX

les chiffres se rapportent aux numéros marginaux

Acceptation (cf. aussi Réserve)	24, 133 , 142
Accession (cf. aussi Adhésion)	135
Accomplissement des procédures (cf. Notification)	
Accord (cf. aussi Consentement à être lié)	9
cadre, de projet	9
Acte	17
concluant	139
constitutif	17, 136 , 141
de confirmation formelle	134
final	18, 39s., 42
unilatéral (cf. aussi Déclaration unilatérale)	24s. , 154
Adhésion	52, 76, 117ss, 127, 135s. , 138, 141s., 144
Adoption	35, 38, 40, 41s. , 90, 102, 168
<i>Agreed Minutes</i>	18
Aide-mémoire	18
Alternat	71, 79ss , 83ss, 97, 131, 175ss
Amendement (cf. aussi Modification)	17
Annexes	11, 51, 63s. , 87, 97, 100, 142, 189
Annulation	191
Applicabilité / Application (cf. aussi Mise en œuvre)	21, 50s., 181ss
directe	119, 181
provisoire	53ss , 121, 163, 186
territoriale	58 , 105, 137ss
Approbation (cf. aussi Compétence)	54s., 133 , 142
Archivage	175ss
Arrangement	10
Authentification (cf. Adoption et Version authentique)	
Avenant (cf. aussi Modification)	17
Banque de données	170 , 175
Bonne foi	96, 194
But	46 , 151s. 185, 194
Cantons	15, 26ss , 30, 32, 117s., 178
Changement fondamental de circonstances	193
Charte	17
Cire (cf. Sceau)	
Clauses finales	12, 22, 48, 50ss , 75
Commissions parlementaires	34, 54, 111, 123, 173
Communiqué	18
Compétence (cf. aussi Pleins pouvoirs)	
d'approuver, de conclure	25s., 54s., 107ss , 125, 129, 180, 190
de dénoncer	29, 57, 109, 114, 122s.
déléguée (cf. Délégation)	
de suspendre	62, 122
Conclusion (cf. Adoption, Compétence et Signature)	
Concordat	15
Conférence	35ss , 102
Consentement à être lié	12, 52, 71, 96, 126ss , 134, 155, 188, 190
Consultation	27, 32s.
Continuation, continuité (cf. Succession)	
Contrainte	190
Convention	8
Copie (certifiée) conforme	76, 89 , 174s., 177
Cordonnet (cf. Ruban)	
Correction	71s. , 76s.
Corruption	190
Coutume	1, 23, 75, 193s.

Couverture (cf. aussi Matériel)	79, 83s. , 87
Date (cf. Lieu et date)	
Décision	18
Déclaration	17, 58, 76, 105s., 131, 142, 147ss , 158
conjointe	18, 142
de réciprocité	16
d'intention	18, 23
interprétative	18, 148
ministérielle	18, 108
qualifiée (cf. Réserve)	
territoriale (cf. Application territoriale)	
unilatérale (cf. aussi Acte unilatéral).....	24s., 105, 142, 147ss
Délégation (de compétence)	108, 116 , 159
Dénomination (cf. Titre)	
Dénonciation (cf. aussi Compétence de dénoncer et Traité non dénonçable)	
.....	12, 21, 29, 56s. , 59, 107ss, 112, 124s., 177, 185s., 192
Dépositaire	57, 70, 72ss , 89, 95, 102, 105, 131, 155, 170ss
Désuétude	139, 193
Dispositions, dispositif (cf. Structure / Subdivisions)	
Divergence (cf. aussi Interprétation)	67, 70s.
Divisibilité (cf. aussi Structure / Subdivisions).....	186
Dol	190
Droit coutumier (cf. Coutume)	
Droit international et droit interne	178ss
Droit souple	23 , 108, 111
Dualisme.....	179
Durée.....	21, 59s. , 118, 162, 192
Échange de lettres / de notes.....	3, 11ss , 16, 63s. 71, 104, 139, 187
Effet anticipé (cf. aussi Non rétroactivité).....	183
Élaboration (cf. Rédaction)	
Enregistrement	76, 174ss
Entrée en vigueur	2, 12s., 21, 52ss , 103, 128, 130, 135, 154, 163, 175s., 183, 188s.
Erreur (cf. aussi Correction)	190
État (cf. aussi Succession)	44 , 73, 93, 170
Exécution, extinction (cf. aussi Mise en œuvre).....	59, 61s. , 115, 186, 192s.
Feuille fédérale (FF).....	168ss
Fin (cf. Dénonciation et Exécution, extinction)	
Force majeure	61
Forme, format	3s. , 11, 67, 79ss
Formulation (cf. Rédaction)	
Gentleman's agreement	4
Importance mineure (cf. Portée mineure)	
Instrument	
juridiquement non contraignant	6, 18ss , 107s. , 111s., 170
de ratification / d'adhésion	76, 97, 106, 113, 129ss , 135, 144, 158
Intégrité des traités	100, 143 , 154
Interprétation	6, 46, 49, 51, 66s., 148, 178, 194ss
Intitulé (cf. Titre)	
Jus cogens	151, 178 , 191, 193
Langue	13, 44, 65ss , 77, 80ss, 97, 102, 165, 167, 174
Lieu et date.....	21, 100, 101ss
Mandat de négociation	33, 34ss , 39s., 111s., 189
Matériel	79ss

Mémorandum d'entente	18
Mineur (cf. Portée mineure)	
<i>Minutes</i>	18
Mise en œuvre (cf. aussi Application)	9s., 27, 105, 118ss
Modification	11, 17s., 60, 70, 107ss, 114s., 122ss, 159, 162, 177, 187ss , 192
<i>Modus vivendi</i>	18
Monisme	179
Motion	125
<i>MoU</i> (cf. Mémorandum d'entente)	
Négociation (cf. aussi Mandat de négociation)	27, 30ss , 48, 50, 67, 73, 90, 142
Niveau (des parties)	44, 98
Note de bas de page	49
Notification	
de l'accomplissement des procédures	130 , 158, 176
dépositaire	57, 72, 76, 155, 157
Nullité	190s.
Objection	72, 153ss , 160, 189
Objet (cf. But)	
Obligations juridiques	1, 6, 18ss, 24, 46, 107s. , 115, 142s., 150, 161ss, 182
<i>Opting / contracting out</i>	189
Organisation internationale	8, 31, 36, 38, 44 , 65, 69, 73, 102, 117ss, 134, 136, 141, 170
Original	72, 80, 88s. , 95, 97, 165, 175ss
Pacte	17
Papier (cf. Matériel)	
Paraphe	40, 64, 90ss
Parties (dénomination des)	44s.
Plan (cf. Structure / Subdivision)	
Pleins pouvoirs	
de négociation	36, 39s.
de signature	13, 40, 47, 76, 90, 93ss , 104, 127, 176
Portée mineure	36, 108, 114ss , 159, 162
Pouvoirs (cf. Pleins pouvoirs)	
Préambule	12, 44ss , 81, 152
Primauté (cf. Droit international et droit interne)	
Procédure (cf. Compétence et Notification)	
Procès-verbal	18 , 72, 131
Prolongation, prorogation	59 , 109
Protocole	14 , 51, 63s.
additionnel	14
d'accord	17
Publication	68s., 161ss , 169ss, 177
Rapport annuel	124s. , 173
Ratification	52, 76, 93, 97, 106, 113, 121, 127, 128ss , 142, 144, 155, 158s.
Recommandation	18
Recueil	
des traités des Nations Unies	174
officiel (RO)	68, 161ss
systématique (RS)	68, 166ss
Rédaction	20, 22, 37s. , 41, 43, 48, 50, 65, 71, 102
Référendum facultatif, obligatoire	32, 117ss , 120s., 132, 161, 168
Règlement	17
des différends	21, 51
Règles	17
de droit	8, 118ss, 161
impératives (cf. <i>Jus cogens</i>)	
Réserve	76s., 105s., 110, 131, 142ss , 147, 158ss
acceptation	146 , 153, 156

modification.....	159
objection (cf. ce terme)	
retrait.....	76, 156s. , 159
tardive.....	144
Résolution.....	18
Responsabilité internationale.....	18 , 107, 137
Retrait (cf. aussi Réserve).....	56s. , 122
Rétroactivité.....	156, 183
Révision (cf. Modification)	
Ruban.....	79, 84s.
Sceau	79, 85ss
Sécession.....	141
<i>Self-executing</i> (cf. Application directe)	
Séparation d'États.....	137, 141
Signature.....	29, 44, 64, 81, 86s., 90ss, 96ss , 104, 113, 142, 177, 183
ad referendum.....	92
définitive.....	92, 96, 126ss
déléguée.....	95
électronique.....	94, 99ss , 175, 177
manuscrite.....	97ss
par correspondance, par visioconférence.....	103
simple / sous réserve de ratification.....	33, 93, 96ss , 106, 113, 128, 135s., 144
<i>Soft law</i> (cf. Droit souple)	
Statut.....	17
Structure, Subdivision.....	43ss
Succession.....	76, 137ss
Sujet de droit international.....	1 , 24, 26, 31, 107
Suspension.....	53, 62, 125, 185s.
Terminaison (cf. Dénonciation et Exécution, extinction)	
Texte authentique (cf. Version authentique)	
Titre.....	1 , 5ss , 19, 22, 44s., 81, 152
Traduction.....	68ss , 163, 165, 174
Traité (définition).....	1s. , 7
classifié (confidentiel ou secret).....	162, 172s. , 175
d'exécution.....	115
et droit interne (cf. Droit international et droit interne)	
non dénonçable.....	56 , 59, 118s.
non publiés.....	161s. , 170
oral, verbal.....	4
standardisé.....	35, 43 , 118
successif.....	184
Travaux préparatoires.....	32, 37s., 152, 196
Unification d'États	137, 141
Version authentique	41, 66s. , 68ss, 96, 100, 165
Violation.....	185, 193
de dispositions de droit interne.....	180, 190

Impressum

Edition:

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Direction du droit international public DDIP

CH – 3003 Berne

www.dfae.admin.ch/ddip

Mise en page:

Communication visuelle DFAE, Berne

Commandes, contact spécialisé:

DFAE, DDIP, Section des traités

Tél.: +41 (0)58 484 50 66

Courriel: dv.staatsvertraege@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand, en italien et en anglais et peut être téléchargée sous www.dfae.admin.ch/traites, www.eda.admin.ch/vertraege, www.dfae.admin.ch/trattati, respectivement www.fdfa.admin.ch/treaties.

4^e édition, Berne, 2023