

# FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

66<sup>e</sup> année

10 juin 1914

Volume III

---

On s'abonne, au prix de Fr. 10.— par an (franco dans toute la Suisse), auprès de l'imprimerie K.-J. Wyss, à Berne (compte de chèques postaux n° III, 145), et dans tous les bureaux de poste. — Les insertions (15 centimes la ligne ou son espace) doivent être adressées directement à l'expédition: Imprimerie K.-J. Wyss, à Berne

---

536

## Rapport

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la demande d'initiative populaire tendant à soumettre  
au referendum certains traités internationaux.

(Du 29 mai 1914.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 28 novembre 1913, nous vous avons présenté un rapport sur l'initiative populaire, appuyée de 64.391 signatures valables, tendant à la modification de l'article 89 de la constitution fédérale (referendum facultatif pour les traités internationaux).

Par décisions des 19 et 20 décembre 1913, prenant acte de notre rapport au procès-verbal, vous nous avez invités à examiner la question soulevée par la demande d'initiative et à vous présenter un rapport sur le résultat de notre examen.

La demande a la teneur suivante :

« art. 89, 3<sup>e</sup> alinéa : Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. »

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport demandé.

## I.

Suivant les dispositions en vigueur de la constitution fédérale du 29 mai 1874, les traités internationaux ne sont pas soumis au referendum.

Pour le démontrer, on ne saurait, il est vrai, comme on l'a fait souvent, invoquer l'article 85, chiffre 5, de la constitution fédérale; cette disposition porte que les alliances et les traités avec les États étrangers sont ratifiés par l'Assemblée fédérale; il n'y est question ni dans un sens positif, ni dans un sens négatif, de la coopération du peuple, non plus qu'aux chiffres 1 et 2 du même article, qui déclarent de la compétence des deux conseils les lois et arrêtés sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales, ainsi que sur les matières que la constitution place dans la compétence fédérale. L'article 89 est ici le seul qui fasse règle: il énumère *d'une manière limitative* les actes législatifs qui, outre l'accord des deux conseils, exigent encore, le cas échéant, l'assentiment du peuple. Aux termes de cet article, les lois fédérales et les arrêtés fédéraux d'une portée générale et n'ayant pas un caractère d'urgence sont seuls soumis au referendum. Il ne mentionne point les traités internationaux, et cette omission n'est évidemment pas fortuite. Quand un traité international doit être considéré comme étant par lui-même une forme de la volonté nationale, la constitution le dit expressément, par exemple aux articles 8 et 113. Dans ce dernier article, en particulier, à côté des lois et des arrêtés fédéraux votés par l'Assemblée fédérale, se trouvent mentionnés les traités que cette Assemblée aura ratifiés; c'est la preuve décisive qu'à l'article 89, on ne peut considérer les traités internationaux comme compris dans les lois et les arrêtés fédéraux d'une portée générale.

Qu'ils n'y soient pas compris, c'est là une conséquence logique des compétences que la constitution confère aux autorités en matière de politique extérieure. Ces compétences, en ce qui concerne la conclusion des traités, sont réparties de la manière suivante: à l'Assemblée fédérale appartient la création des accords internationaux, au Conseil fédéral leur préparation et leur exécution, ainsi que les actes administratifs extérieurs.

La compétence *exclusive* de l'Assemblée fédérale pour conclure des traités internationaux résulte aussi à l'évidence de la genèse de la constitution fédérale. Comme les arguments pour et contre la soumission des traités internationaux au referendum qui ont été avancés lors des débats

sur la revision sont en partie les mêmes qu'aujourd'hui, il est bon de considérer de près cette genèse à la lumière des procès-verbaux.

La question de la soumission a d'abord été soulevée au Conseil national à propos de la discussion des articles 8, 9 et 10 du projet de constitution. M. *Segesser* proposa d'ajouter une disposition ne permettant de conclure des traités avec l'étranger que dans les limites de la constitution fédérale. Il rappela le traité de commerce de 1864 avec la France, qui accordait à l'étranger des droits qu'on n'eût pu accorder alors à tous les nationaux et qui obligea précisément de réviser les articles qui y étaient contraires. La commission ne jugea pas une pareille restriction nécessaire; il s'agissait seulement de savoir, à son avis, si la Confédération ne pouvait négocier que sur des matières centralisées ou si elle pouvait aller plus loin et étendre les négociations à d'autres matières encore. Lors de la discussion des traités avec la France en 1864, l'Assemblée fédérale s'était prononcée pour cette dernière solution et il n'y avait pas de raison de s'en écarter désormais. L'essentiel était d'assurer aux citoyens des deux Etats la plus grande égalité possible de traitement, et pour cela il fallait se faire mutuellement des concessions, autrement les négociations n'aboutiraient pas. Mais dans ces matières qui dépassent en quelque sorte la constitution, il ne fallait naturellement pas franchir certaines bornes et toucher des sujets pouvant éveiller les susceptibilités et blesser le sentiment public. L'auteur de la proposition maintint sa manière de voir, ajoutant que l'obligation d'avoir égard aux Suisses à l'étranger ne permettait pas de prendre une liberté aussi grande que le croyait la commission; qu'il ne serait possible de se rallier à l'opinion de cette dernière que *si les traités internationaux étaient également soumis à la votation du peuple*, lequel, étant souverain, n'a pas à se tenir dans les limites strictes de la constitution, mais peut les dépasser, s'il le juge à propos.

La proposition *Segesser* fut écartée, le président départageant les voix.

Ces questions revinrent en discussion lors des débats sur le referendum et l'initiative. *Scherrer* (Zurich) proposait de borner le referendum et l'initiative aux lois fédérales, soit à l'organisation intérieure et à la politique intérieure de l'Etat, et d'y soustraire la politique extérieure, qui s'exprime plutôt par des arrêtés. *Büzberger* voulait étendre l'initiative à tous les arrêtés et, par conséquent, aux traités, aux déclai-

rations de guerre et à la conclusion de la paix. *Anderwert* était d'avis de soumettre au veto du peuple suisse les lois fédérales, les *traités internationaux* et les arrêtés fédéraux au sens de l'article 21 qui doivent occasionner une dépense de plus d'un million de francs. *Segesser* revint sur le traité de commerce conclu avec la France en 1864, par lequel, passant par-dessus les dispositions constitutionnelles, on avait, sans consulter le peuple ni demander son assentiment, accordé à des étrangers de nouveaux droits, et plus avantageux qu'aux nationaux. Il proposait donc de soumettre les traités internationaux, comme les lois fédérales, à la votation *obligatoire* du peuple et des cantons. En ce qui concerne les traités, *Brunner* distinguait entre ceux qui ont un caractère législatif et ceux qui se rapportent plutôt à l'administration; les premiers devaient être soumis au referendum obligatoire, mais non pas les autres, « par exemple les traités sur les raccordements de chemins de fer qui, suivant le droit public, concernent surtout l'administration ». *Escher* s'éleva avec vivacité contre la proposition de soumettre au referendum tous les arrêtés, et donc ceux aussi qui ont rapport à la politique extérieure, à la guerre et à la paix, à la ratification des traités internationaux. « Que deviendrons-nous, s'écriait-il, si, devant prendre un arrêté du jour au lendemain, il fallait réserver le referendum? Notre situation vis-à-vis d'autres Etats ne serait pas seulement très critique, mais même ridicule. » L'initiative appliquée aux traités, ajoutait-il, aurait des inconvénients manifestes, puisqu'il n'y a pas de traité dont on ne pourrait, par voie d'initiative, demander l'abrogation. Aucun Etat ne voudrait conclure un traité avec la Suisse sous réserve de l'initiative; d'où cette conséquence nécessaire que la Suisse devrait renoncer à l'un des moyens les plus efficaces de développer ses intérêts. Il en serait de même pour les déclarations de guerre et la conclusion de la paix; en pareil cas aussi la Suisse serait dans une situation des plus critiques et des plus intenable et se trouverait exposée aux plus grands dangers. — Le président de la Confédération *Welti* parla dans le même sens, déclarant que, si la proposition *Büzberger* était acceptée, *on ne pourrait plus conclure de traité avec aucun Etat*, que la législation ne serait jamais stable et que l'exécutif serait entièrement paralysé. D'autres orateurs encore, *Feer-Herzog* et *Eytel*, estimèrent aussi qu'il fallait exclure les traités internationaux du referendum et de l'initiative, tandis que les champions des droits populaires, en particulier *Ziegler*, s'efforcèrent de dissiper les craintes

tes touchant la situation de la Suisse à l'égard de l'étranger. « S'il s'agit de choses d'ordre secondaire qui exigent une prompte décision, les autorités agiront, après quoi elles demanderont au peuple un bill d'indemnité. Mais s'il s'agit de choses plus graves, telles que la guerre ou la paix, qu'on invoque volontiers pour combattre la soumission à la votation populaire, de deux choses l'une : Ou bien on nous fait la guerre, et alors nous n'avons pas à délibérer, mais simplement à nous défendre. Ou bien c'est nous qui déclarons la guerre, et alors on aura le temps de peser toutes les éventualités et de consulter le peuple, qui en fin de compte supporte toutes les charges. Il en ira de même pour la conclusion de la paix; la paix aussi ne se conclut pas du jour au lendemain, et l'on ne voit pas pourquoi le peuple ne serait pas aussi capable de statuer sur les préliminaires que le fut en France, en mars 1871, l'Assemblée nationale élue spécialement pour cela. »

A la votation, le Conseil national *repoussa* par 67 voix contre 31 la proposition d'après laquelle, si on voulait le referendum pour les lois, il faudrait alors indiquer les traités qui devraient également y être soumis. L'initiative fut admise sans réserve pour les lois fédérales, mais, en ce qui concerne les arrêtés fédéraux, à la condition seulement *qu'ils ne renfermeraient rien de contraire aux obligations découlant pour la Confédération des traités internationaux.*

Au Conseil des Etats, *Weber*, de Berne, qui voulait soumettre les lois fédérales et tous les arrêtés fédéraux au referendum obligatoire, proposait ce qui suit au sujet des traités : « Les traités internationaux qui modifient des lois fédérales sont également soumis à la décision du peuple. » Se plaçant sur le terrain du referendum facultatif voté par le Conseil national pour les lois fédérales et les arrêtés fédéraux édictés en application de l'article 21, c'est-à-dire visant à encourager certains travaux publics par des subsides (referendum financier restreint), *Planta* proposa l'adjonction suivante : « Les traités internationaux qui modifient des dispositions de la constitution fédérale sont également soumis à la décision du peuple. »

La proposition de *Planta*, ainsi que celle de *Weber* (Berne), furent repoussées.

L'initiative fut restreinte à l'abrogation, à la modification ou à la promulgation de lois fédérales.

En regard de ces décisions du Conseil des Etats, la majorité de la commission du Conseil national proposa de sou-

mettre au referendum facultatif tous les arrêtés fédéraux, et non pas seulement, ceux d'une portée générale, entendant par arrêtés d'une portée générale ceux d'où découle un rapport de droit déterminé pour chaque citoyen.

Contre cette extension du referendum à tous les arrêtés fédéraux, le représentant de la minorité, *Escher*, fit valoir surtout les inconvénients qui en résulteraient quand il s'agirait de relations extérieures et, à l'appui de sa thèse, il cita l'exemple suivant : En 1856/57, après l'insurrection qui éclata dans le canton de Neuchâtel, le gouvernement suisse ne pouvait faire avec les puissances des démarches auprès de la couronne de Prusse, pour obtenir la reconnaissance de l'indépendance complète du canton de Neuchâtel, qu'après avoir rempli certaines conditions préalables, savoir la mise à néant du procès ouvert au sujet de l'insurrection royaliste du 3 septembre 1856, et la libération des personnes mises en état de prévention; celles-ci toutefois devraient quitter le territoire de la Confédération jusqu'à ce que l'affaire eût été complètement réglée. Qu'on juge de la situation de la Suisse, si l'arrêté fédéral du 16 janvier 1857, qui satisfaisait à ces exigences préalables, avait dû être soumis à la votation du peuple et si, par le retard qui en serait résulté, la Suisse se fût trouvée engagée avec la Prusse dans une guerre prématurée. Armée du referendum, ne fût-ce que pour les arrêtés, c'est alors précisément que, le cas échéant, la Confédération serait incapable d'agir.

La majorité du *Conseil national* décida de soumettre sans restriction les arrêtés fédéraux au referendum. Aucune proposition d'y soumettre aussi les traités internationaux ne fut plus acceptée. Quant à l'initiative, elle fut maintenue pour les arrêtés fédéraux, mais à la condition expresse que la demande ne renfermerait rien de contraire aux obligations découlant pour la Confédération des traités internationaux.

Cette condition fut maintenue dans la suite par le *Conseil des Etats*, bien qu'il ne voulût admettre l'initiative que pour les lois fédérales, et non pas pour les arrêtés fédéraux. Le referendum facultatif ne fut plus admis que pour les lois fédérales et les arrêtés prévoyant une dépense de plus de 2 millions de francs.

Le *Conseil national* décida de restreindre le referendum aux « lois fédérales et aux arrêtés fédéraux n'ayant pas un caractère d'urgence » et, quant à l'initiative, de maintenir sa décision. Le *Conseil des Etats* adhéra à cette décision.

Il résulte clairement de cette genèse des articles du projet de 1872 relatifs au referendum et à l'initiative qu'on s'est

appliqué avec le plus grand soin à sauvegarder la liberté absolue de la Confédération de conclure des traités avec l'étranger, et à la préserver de toutes les restrictions que l'introduction du referendum et de l'initiative menaçait d'y apporter.

Lors des débats sur la revision qui eurent lieu en 1873 et 1874, personne n'a plus contesté que les décisions sur la guerre ou la paix, les traités internationaux et autres objets analogues ne devaient pas être soumis au referendum. Si l'expression « arrêlés fédéraux d'une portée générale » a été reprise, cela ne signifie donc nullement qu'on ait essayé d'y faire rentrer les traités internationaux; il n'y a pas le moindre indice en faveur d'une telle interprétation.

## II.

C'est sur ce principe qu'on s'est réglé jusqu'ici dans la *pratique*. Nous ferons remarquer d'abord qu'aucun des traités conclus depuis 1874 et ratifiés par l'Assemblée fédérale ne contient la clause de referendum. Nous rappellerons ensuite un certain nombre d'événements de notre histoire parlementaire, qui jettent une vive lumière sur la manière dont on a envisagé précédemment la question qui nous occupe.

En 1882 il s'agissait de ratifier les traités conclus avec la France sur le commerce, l'établissement, la protection de la propriété littéraire et artistique, la protection des marques de fabrique et de commerce, les relations de voisinage et la protection des forêts limitrophes. Le rapport de la majorité de la commission du Conseil national du 12 avril 1882 (rapporteur : Geigy-Merian) discutait en première ligne la question constitutionnelle de savoir si le referendum pouvait être demandé sur l'arrêté fédéral qui ratifierait ces traités. Il disait en particulier :

« S'il fallait décider aujourd'hui la question de principe, savoir si les lois et les arrêlés fédéraux doivent être soumis au referendum, peut-être la trancherait-on par l'affirmative en vertu de la doctrine démocratique de la souveraineté du peuple. Certaines constitutions cantonales mentionnent expressément les traités internationaux parmi les objets qui doivent être soumis au referendum. Néanmoins, des raisons pratiques de la plus haute importance engagent à repousser une pareille solution, comme on l'a fait en 1872 et en 1874 lors des débats sur la constitution. »

Le rapport explique cela d'une manière détaillée, après quoi il conclut :

« C'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de distinguer entre les intérêts particuliers et les intérêts nationaux, et de décider ce qui répond à l'intérêt général, c'est-à-dire au plus grand nombre des intérêts particuliers; à elle, par suite, en cas d'acceptation du traité, qu'incombe la responsabilité de cette décision; elle est ici la seule autorité représentant les qualités requises et indubitablement compétente; seulement, de sa situation exceptionnelle découle pour elle le devoir, quand elle discute un traité international, de redoubler de sérieux dans son examen. »

Le traité, qui exemptait de tout droit de patente les voyageurs de commerce français, ayant paru contraire à la constitution, on répondit en renvoyant aux délibérations de 1871/72 sur la revision, et on insista de nouveau sur le droit de la Confédération d'appliquer un traitement différent aux nationaux et aux ressortissants étrangers, et de comprendre dans les négociations les objets dits non centralisés.

La minorité de la commission (rapporteur Simon Kaiser) jugeait le traité de commerce inconstitutionnel, parce qu'il était en contradiction avec l'article 29, chiffre 1, dernier alinéa, de la constitution fédérale. En revanche, sur la question de la soumission au referendum, elle faisait remarquer ce qui suit :

« Vu les débats sur la revision, nous n'examinerons pas la question de savoir si les traités conclus par la Suisse avec d'autres Etats sont soumis au referendum; mais dans le cas où elle serait soulevée, nous la trancherions négativement. »

D'autre part, la commission contestait absolument à la Confédération le droit de supprimer par le traité les dispositions cantonales qu'autorise la constitution touchant la soumission des voyageurs de commerce français à la loi sur le colportage. « Elle repousse l'opinion très répandue que les autorités fédérales ont toute liberté de régler une matière à leur guise par voie de traité international; elle veut le maintien de l'état de choses établi par la constitution, et par conséquent approuvé par le peuple. »

Le Conseil national a approuvé le point de vue de la majorité de sa commission et ratifié tous les traités.

En 1886, il s'agissait de ratifier la convention créant une union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Cette convention, en ce qui concerne la durée du droit exclusif de traduction et la protection de la photographie, allait plus loin que la loi fédérale du 23 avril 1883. Néanmoins et malgré le peu de sympathie que rencontrait le règlement de la question quant au fond, la commission (rapporteur : Forrer) fut unanime à recommander de ratifier la convention; mais au point de vue de la forme, elle faisait remarquer ce qui suit :

« Le traité international empiétant sur le droit privé et sur le droit pénal des divers Etats, il en résulte ce principe de droit public, que dans chaque Etat la convention ne peut être ratifiée que par la voie suivie pour établir valablement une loi. Si on applique ce principe à la Suisse, la ratification, il faut le reconnaître, devrait avoir lieu suivant le mode admis pour l'adoption d'une loi. Mais la constitution fédérale en a disposé autrement; elle abandonne l'approbation des traités à la décision souveraine de l'Assemblée fédérale (art. 85, 5<sup>e</sup> al.), mais toute loi (art. 89) doit contenir la clause de referendum ou la déclaration d'urgence. Cette inégalité de traitement entraîne souvent, cela va de soi, des inconvenients, les citoyens suisses actifs étant privés de coopérer à la législation, dès qu'il plaît à l'autorité de régler une matière par voie de convention internationale. En tout cas, de ce qui précède résulte pour les Chambres la règle de conduite que voici : il ne faut créer aucun droit interne d'importance par le moyen, encore extraordinaire, d'un traité international, ni modifier considérablement par un tel traité le droit fédéral établi par la voie de la législation ordinaire. »

Le Conseil national accepta la convention sans réserves.

\* \* \*

Lors de la discussion de l'arrêté fédéral réglant provisoirement les relations commerciales entre la Suisse et la France, arrêté qui autorisait le Conseil fédéral à rapporter le tarif différentiel du 27 décembre 1892, établi pour les produits français, et à appliquer à ces derniers le tarif d'usage aussi longtemps que les produits suisses seraient traités en France selon le tarif minimum réduit, la question du referendum a de nouveau été examinée.

Le député Weibel, qui jugeait nécessaire d'introduire ou la clause référendaire ou la clause d'urgence, partait de ce principe que, s'il s'agissait d'un traité, l'Assemblée fédérale

serait autorisée à le ratifier sans réserver le referendum. Or, il s'agissait d'un arrêté fédéral, qui non seulement rapportait un arrêté antérieur établissant des droits différentiels à l'égard de la France, mais contenait cette nouvelle disposition, que les marchandises d'origine française seraient traitées, non pas selon le tarif général, mais selon le tarif d'usage, aussi longtemps que la France appliquerait aux produits suisses le tarif minimum réduit; cet arrêté, étant d'une portée générale, devait être soumis au referendum, à moins qu'il ne fût déclaré avoir un caractère d'urgence.

Le représentant du Conseil fédéral ne s'éleva pas contre la proposition d'introduire la clause d'urgence, mais refusa d'admettre que, sans cette clause, il fallût soumettre l'arrêté au referendum; cet arrêté ne faisait en effet que rétablir le statu quo, rapportant le tarif différentiel et rendant derechef applicable le tarif conventionnel.

Le Conseil national repoussa par 71 voix contre 31 l'insertion de la clause d'urgence, reconnaissant par là qu'il n'y avait pas à soumettre l'arrêté au referendum, sans doute parce que, sous les apparences d'arrêtés autonomes, il apercevait, et avec raison, le caractère conventionnel de « l'arrangement commercial avec la France ».

\* \* \*

Dans la session d'été de l'année 1897, le Conseil national discuta la motion suivante de MM. Fonjallaz et De-curtins :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter au plus tôt un projet de modification de l'article 89 de la constitution fédérale dans le sens que les *traités de commerce* soient soumis à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. »

A l'appui de la motion on fit valoir que, par les traités de commerce conclus jusque-là, la population industrielle avait été manifestement favorisée au détriment de la population agricole, qu'on devait considérer comme le véritable soutien de l'Etat; il y avait là une contradiction interne et un grave danger, et il fallait y mettre ordre en soumettant ces traités au referendum facultatif; une pareille mesure serait d'ailleurs tout à fait conforme au sens et à l'esprit de nos institutions démocratiques. On ne voyait pas pourquoi le peuple devait voter sur les lois concernant les tarifs des

douanes, mais non sur les traités de commerce, dont l'importance pouvait être incomparablement plus grande. Cette extension des droits populaires n'offrait aucun danger. Le peuple adopterait tout traité qui favoriserait les intérêts du plus grand nombre. Le progrès économique ne serait ainsi entravé d'aucune sorte, et l'indépendance économique d'un des groupes d'intérêts les plus importants serait sauvegardée pour le plus grand bien du public.

Du côté du Conseil fédéral on fit remarquer ce qui suit : adopter la motion, ce serait tout simplement rendre impossible la conclusion de traités de commerce. Cette conséquence n'avait pas échappé au Conseil national lorsqu'il proposa de soumettre tous les traités internationaux au referendum. Il est désirable sans doute de développer les institutions démocratiques; mais au-dessus des institutions, il y a le bien public, le bien public qui est comme la noix dont les institutions ne sont après tout que la coquille. Il est absolument inconcevable qu'un souverain de sept cent mille têtes puisse prononcer ici avec quelque connaissance de cause et une juste appréciation de ses propres intérêts. Quand il s'agit de législation interne, rien n'empêche d'exposer au peuple de la manière la plus complète les motifs qui ont guidé le législateur, mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de traités internationaux. En pareille matière, on doit assez souvent, dans l'intérêt même du pays, tenir ces motifs secrets. Dans ces conditions, le souverain risque de devenir le jouet d'agitateurs sans scrupules, qui visent bien à leurs propres intérêts, mais sans se soucier de ceux de la collectivité. Il faut bien prendre garde aussi que la votation populaire serait une entrave qui rendrait bien difficile la conclusion de traités, quand elle ne la rendrait pas impossible. Or l'absence de traités serait un malheur pour le pays, et en première ligne pour l'agriculture elle-même.

La motion fut rejetée par 82 voix contre 6.

### III.

Passant à l'examen des raisons générales qui militent pour ou contre la soumission des traités internationaux au referendum, nous devons accorder d'abord qu'au point de vue du développement purement logique de l'idée démocratique, cette soumission peut certainement se justifier.

La conclusion et la promulgation de traités internationaux ont une double conséquence juridique : l'une de droit

international à l'extérieur, l'autre de droit public à l'intérieur. Les traités sont des actes par lesquels un Etat accorde des droits à un autre Etat et fonde pour lui-même de nouveaux droits. Ils créent d'une part des droits et des devoirs internationaux subjectifs, d'autre part un droit international objectif, par opposition au droit public objectif créé par la loi. C'est uniquement parce qu'ils impliquent un commandement aux ressortissants des parties contractantes d'agir en conformité des dispositions convenues que les traités exercent une action à l'intérieur de l'Etat. Si ce commandement, chez nous, n'est point un ordre exprès, mais se produit sous forme de promulgation de traité et ne consiste ainsi qu'en une sorte d'effet réflexe, cela ne change rien à son caractère; c'est pourquoi il faut distinguer nettement entre l'obligation qui découle du traité et le commandement qu'il implique. Par ce commandement qui y est inhérent, le traité, en ce qui concerne l'action exercée à l'intérieur de l'Etat, est assimilé à la loi; il n'existe entre eux, soit au point de vue des matières qui en sont l'objet, soit à celui de leurs conséquences juridiques, aucune différence de principe. On peut par l'une ou l'autre voie remplir ou essayer de remplir toutes les tâches qui s'imposent à l'Etat. Dans un cas comme dans l'autre, il y a création de droit. Dans un cas comme dans l'autre, par conséquent, ce sont les organes que la constitution charge d'exprimer la volonté nationale, qui devraient être les organes compétents. Suivant les principes démocratiques, c'est le peuple qui est le souverain; par suite, lorsqu'il s'agit des traités, c'est-à-dire de l'une des deux manières de manifester la volonté nationale, on ne saurait, semble-t-il, sans inconséquence exclure la participation du souverain. Une telle inconséquence sera particulièrement sensible quand le droit interne sera modifié ou abrogé par un traité. On ne saurait se dissimuler qu'il ne soit possible de rendre illusoire par voie de traité le droit que la constitution donne au peuple de participer à la législation.

Mais il faut remarquer qu'à d'autres égards également nos institutions constitutionnelles sont bien éloignées de réaliser pleinement l'idée démocratique; des considérations d'ordre pratique s'y sont toujours opposées. La limitation au referendum *facultatif*, la restriction du referendum aux lois et aux arrêtés fédéraux d'une portée générale et n'ayant pas un caractère d'urgence, l'exclusion du referendum financier, la garantie des constitutions cantonales octroyée par de simples arrêtés fédéraux sans portée générale, la limitation de l'initiative à des matières constitutionnelles sont autant de

mesures d'une politique pratique dont l'inconséquence saute aux yeux, du point de vue du principe fondamental : le peuple est roi. Dès lors, quand il s'agit de traités internationaux, il faut aussi moins s'inspirer de considérations de doctrine qu'examiner froidement et d'une manière objective les conditions réelles et les besoins. Tout principe de droit public peut avoir les conséquences les plus inadmissibles, quand, sans tenir compte des nécessités et des faits, on ne vise à le développer que du seul point de vue de la logique. Dans aucun domaine il n'est moins indiqué de tirer simplement les conséquences d'un principe que dans celui de la politique extérieure, qui doit souvent apparaître à l'observateur comme une suite de moyens opportunistes sans connexion logique bien étroite.

Il y a une différence évidente, tant au point de vue des difficultés qu'à celui des conséquences, entre régler une matière par voie de législation interne et la régler par voie de traité avec d'autres Etats. D'un côté, la possibilité de procéder en ne tenant compte que de nos propres conditions et de nos propres besoins, de ne prendre une décision qu'après avoir élucidé la question à tous égards, de donner à la discussion dans les Chambres, dans la presse, dans le peuple, toute l'ampleur désirable, de renoncer au point de vue qu'on avait adopté, s'il paraît erroné, de modifier son attitude suivant les circonstances, de revenir spontanément, en tout temps, sur la solution choisie, quand on la reconnaît défectueuse, injustifiable, incomplète, d'abroger, d'améliorer, de compléter les dispositions édictées. De l'autre côté, la nécessité de tenir compte aussi des conditions et des besoins de l'autre partie et de s'en enquérir au milieu de difficultés généralement considérables; la nécessité, souvent, de prendre une décision sans avoir pu éclaircir complètement toutes les questions, de déployer, dans une lutte opiniâtre, toute l'habileté et la prudence dont on est capable pour se ménager le plus d'avantages possible; l'impossibilité de jouer cartes sur table, de révéler, lors des débats publics dans les Chambres, dans la presse, dans le peuple, l'état exact et complet de l'affaire et d'en discuter tous les points; l'impossibilité de donner aux négociations un autre cours, de retirer des concessions une fois accordées, d'accroître des exigences une fois formulées; de modifier plus tard unilatéralement la solution convenue. C'est en cela et en bien d'autres choses encore que consiste l'énorme différence qu'il y a entre exprimer la volonté de l'Etat par voie de législation autonome ou par voie de traité international. Comment dès lors ne pas com-

prendre qu'à ces deux manières de créer le droit on ne saurait, en dépit de toute la logique du monde, appliquer les mêmes principes démocratiques ?

Dans la législation interne aussi la liaison d'une question avec une autre peut jouer un rôle très important; mais dans la grande majorité des cas il est possible de traiter chaque question pour elle-même, et en tout cas de discuter tranquillement et ouvertement sa connexion avec l'autre. Il en va tout autrement quand il s'agit d'un traité à conclure avec un Etat étranger. Les rapports d'un Etat avec un autre Etat forment un tout; les fils politiques, économiques et de culture générale qui existent ou doivent être tissés entre eux ne peuvent être saisis isolément, tant ils sont étroitement reliés les uns aux autres. En outre, les relations avec tel ou tel Etat ne sont pas les seules à considérer; ici également il y a des connexions qui peuvent avoir une importance décisive pour la solution d'une question. Tout le monde ne peut pas, même dans un petit pays, embrasser l'ensemble des relations avec les divers Etats étrangers et toutes les connexions qu'elles ont les unes avec les autres, et si chez nous, comme partout, c'est le gouvernement que la constitution charge de la sauvegarde des intérêts nationaux à l'extérieur, ce n'est point du tout par hasard. Or ce sont justement ces connexions politiques et économiques importantes qui se prêtent le moins à la discussion publique et, le plus souvent, l'excluent même d'une manière absolue. Dès lors, dans quelle pénible situation se trouverait le Conseil fédéral, si, ayant à conclure un traité avec un Etat étranger, il se voyait contraint de défendre son œuvre devant le peuple, juge souverain, sans pouvoir indiquer les motifs importants, peut-être même décisifs, qui la justifient, ni même y faire simplement allusion ! Qu'on ne dise pas qu'il peut se trouver dans une situation analogue devant le parlement; car ici on a la ressource du huis clos pour les délibérations des commissions, et, même dans les cas les plus graves, pour les délibérations des Chambres. Ce n'est pas pour rien que, dans tous les Etats constitutionnels, les rapports sur les traités internationaux se distinguent par une remarquable insignifiance.

Que le peuple, auquel la constitution donne le droit de prononcer sur les lois les plus importantes, doive être considéré comme également capable de prononcer sur les traités internationaux de nature politique ou économique, c'est ce qui est hors de doute. Mais on reconnaîtra tout au moins les difficultés qu'il y a de l'éclairer sur ces derniers, et on conviendra de plus que dans aucun domaine il n'est aussi aisé

de séduire et de fourvoyer le peuple en insistant sur ses intérêts les plus exclusifs, en l'éblouissant par de grands mots et en excitant son chauvinisme, que dans celui de la politique extérieure et de la politique économique.

C'est le sentiment de cette vérité, la crainte que des projets de traités mûrement réfléchis, préparés avec le plus grand soin, conciliant dans la mesure du possible les intérêts opposés, ne succombent victimes de ces passions chauvines, de ces mots à effet, de cet exclusivisme d'intérêts, qui rendra, en ce qui concerne la conclusion de traités, bien difficile la situation de la Suisse à l'égard de l'étranger, qui restreindra ou anéantira sa capacité de contracter. Qu'on songe combien défavorable à cet égard est la situation de notre pays vis-à-vis de tous les autres Etats !

Non seulement il n'est nulle part ailleurs question, d'après la constitution, de soumettre au peuple les traités internationaux, mais, dans les Etats constitutionnels, la participation même du parlement à ces traités est à bien des égards restreinte.

En *Allemagne* l'empereur est autorisé à représenter l'empire au point de vue du droit international, à signer la paix au nom de l'empire et à conclure d'autres traités avec les Etats étrangers. Ce n'est qu'en tant que ces traités se rapportent à des matières relevant de la législation de l'empire qu'ils ne peuvent être conclus qu'avec l'assentiment du Conseil fédéral et devenir définitifs qu'après avoir été ratifiés par le Reichstag.

En *France*, c'est le président de la république qui conclut et ratifie les traités internationaux. Il donne aux Chambres communication de leur contenu quand l'intérêt et la sûreté de l'Etat ne s'y opposent pas. Seuls les traités relatifs à la guerre et à la paix, au commerce, aux finances de l'Etat, à la situation des personnes et des biens de citoyens français à l'étranger doivent, pour être valables, être acceptés par les deux Chambres.

En *Autriche*, c'est l'empereur qui conclut les traités; les traités de commerce qui entraînent des charges pour l'empire ou pour des parties de l'empire, ou qui imposent des obligations à certains citoyens, exigent la ratification du Conseil de l'empire.

En *Angleterre*, le roi a qualité pour conclure seul et sans la coopération du parlement des traités internationaux. Le parlement n'a pas à ratifier les traités ni même à s'en occuper d'aucune sorte, à moins qu'un traité ne modifie des lois.

internes ou n'impose à l'Etat des obligations financières; dans ce cas, un projet de loi doit être soumis au parlement et, si celui-ci ne l'adopte pas, le traité ne peut entrer en vigueur.

Aux *Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, le président peut à n'importe quel stade des négociations consulter le sénat; il peut aussi, quand il le juge à propos, conclure le traité, sous réserve de la ratification du sénat. Pour la ratification, il est besoin des deux tiers au moins des sénateurs présents. L'approbation de la chambre des représentants n'est pas nécessaire pour le traité, mais bien pour les lois d'exécution qu'il exigerait.

Il est évident que la situation de la Suisse comme partie contractante deviendrait extrêmement difficile, si elle devait réserver la ratification du peuple. Ce n'est pas seulement le temps plus considérable que nécessiterait cette augmentation du nombre des instances, c'est surtout la nature de la dernière instance, l'incertitude incomparablement plus grande de ses décisions, qui empêcherait la Suisse de lutter à armes égales avec les autres Etats. Ce n'est pas sans raison qu'on faisait observer, lors des débats sur la revision de la constitution, qu'à soumettre les traités au referendum, on *compromettrait inmanquablement la capacité de contracter de la Suisse*. Qu'on se représente l'impression que feraient à l'étranger le rejet, peut-être répété, de la ratification des traités conclus par le Conseil fédéral et approuvés par l'Assemblée fédérale, et les discussions publiques inévitables au cours de la lutte référendaire! On a exprimé l'avis que l'obligation précisément d'avoir égard au peuple à qui il appartient de décider en dernier ressort rendrait plus forte la situation du Conseil fédéral dans ses négociations avec les Etats étrangers; nous craignons que ce ne fût exactement le contraire: la Suisse passerait pour un contractant dont on ne peut jamais savoir ce qu'il décidera et par conséquent sur lequel on ne peut pas compter, et dès lors sa situation et son importance internationale subiraient une diminution sensible que rien ne pourrait réparer.

#### IV.

La demande d'initiative qui nous occupe a reculé devant les conséquences d'une soumission *générale* des traités internationaux au referendum; et avec raison. On s'est donc vu dans la nécessité de distinguer, et, comme criterium des trai-

tés sur lesquels le peuple doit être appelé à prononcer, on a choisi leur *durée*, en ce sens que seuls les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans doivent être soumis au referendum.

La distinction proposée est dénuée de toute logique et doit être considérée, au point de vue pratique également, comme absolument défectueuse.

On s'en convaincra en consultant un état des traités internationaux encore en vigueur, et en considérant lesquels, ayant été conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans, tomberaient ainsi sous les dispositions de l'initiative. Nous renvoyons à la liste jointe comme annexe à notre rapport, nous bornant à faire observer qu'elle ne donne qu'une idée incomplète de l'activité de la Suisse en matière de traités, ne contenant pas ceux qui ont été abrogés ou modifiés avec le temps.

Une étude attentive de cette liste montre que l'importance d'un traité ne dépend que peu ou pas du tout de sa durée et qu'une distinction, par conséquent, qui se fonde sur ce caractère n'est nullement justifiée. A côté des déclarations servant de base à notre situation internationale et formulées, au commencement du siècle passé, en conséquence des événements de l'histoire universelle; à côté d'importantes conventions de guerre d'un caractère permanent, c'est par douzaines que, parmi les traités conclus pour une durée indéterminée, nous trouvons des conventions d'ordre purement administratif, sur la communication réciproque d'actes d'état civil, sur les formalités à accomplir pour contracter mariage, sur la réception obligatoire d'anciens ressortissants, sur les relations directes entre autorités des Etats contractants, sur les chemins de fer de raccordement, sur la navigation, etc., toutes questions à la solution desquelles on ne voit pas quel intérêt le public aurait à coopérer. En revanche, pour n'indiquer ici que les objets les plus importants, tout le grand domaine des traités de commerce et de la législation internationale demeure en dehors des traités visés par l'initiative. Nous comprenons que les initiants aient eu grand soin de ne pas toucher au domaine des *traités de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée*; ils ont eu le sentiment sans doute que faire rentrer aussi cette catégorie de traités parmi ceux qui doivent être soumis au peuple, c'eût été porter un coup fatal à la situation économique de notre pays. Avec la contrainte d'une publicité sans restriction, on ne saurait concevoir, en effet, une activité fé-

conde de nos autorités en matière de politique commerciale. Or qui nous garantit que le pas que nous fait faire l'initiative ne conduira pas avec une force irrésistible à la généralisation du principe posé ? Toutes les fois qu'au droit du peuple de coopérer à la législation on a mis une barrière arbitraire, que ne justifiaient point des raisons intrinsèques, qui n'était que le résultat d'une politique d'occasion, elle a été rompue comme par une nécessité naturelle. Qu'opposera-t-on à un nouveau mouvement populaire, s'il déclare illogique, injustifiable, arbitraire, cette barrière que doit constituer la durée d'un traité, et s'il la franchit ? N'oublions pas que l'idée de démocratiser notre politique commerciale ne date pas d'aujourd'hui ni d'hier. En 1881 déjà, un des promoteurs du mouvement pour l'exécution du programme de politique douanière et commerciale suisse élaboré alors (qu'on appelait le programme zuricois) disait textuellement :

« Le peuple veut qu'on lui rende son autonomie. Il veut que son influence dans un domaine si important et qui touche de si près sa souveraineté ne soit plus annihilée par les subtilités de la haute diplomatie. Il ne croit pas qu'il soit appelé à coopérer partout, sauf ici; que, sa maturité étant reconnue pour toutes les questions de droit et d'administration, il s'agisse ici d'une matière où il n'ait pas à s'ingérer. »

Depuis 1848, quand on a demandé dans les Chambres la participation immédiate du peuple aux traités internationaux, c'est toujours pour des considérations de politique commerciale qu'on l'a fait; nous rappellerons notamment la motion Fonjallaz. Ces voix n'ont pas cessé aujourd'hui de se faire entendre et il n'est pas douteux que l'idée de comprendre les traités de commerce parmi ceux à soumettre au referendum ne trouvât dans certaines sphères populaires un solide appui.

Au reste, les initiants n'ont pas vu que, le cas échéant, notre politique commerciale pourrait très bien nous engager à conclure des traités de commerce pour plus de quinze ans, si possible, et que par suite, de ce point de vue aussi, la limite temporelle proposée ne répond pas à notre intérêt.

Dans les centres d'où est partie la demande d'initiative on a dit, pour expliquer la démarcation qu'elle établit, qu'il avait fallu trouver une forme qui ne rendit pas plus difficile ou ne compromît pas la conclusion des traités concernant les tarifs douaniers, la clause de la nation la plus favorisée, l'établissement, etc., qui *appartiennent au ménage*

*fédéral courant*. Mais il est clair que nos traités de commerce et ceux qui contiennent la clause de la nation la plus favorisée, étant la vraie base de toute notre politique économique, dépassent de beaucoup le cadre du « ménage fédéral courant » et qu'il s'agit ici en première ligne de la sauvegarde des intérêts individuels économiques des citoyens. Nous reconnaissons d'ailleurs volontiers les efforts déployés pour ne pas rendre plus difficile ou ne pas compromettre la conclusion de pareils traités, mais nous ne voyons pas pourquoi, lorsqu'il s'agit de traités d'un autre genre, il ne faudrait pas également se garder d'en rendre plus difficile ou d'en compromettre la conclusion en les soumettant au referendum.

Le défaut de conséquence de la demande d'initiative se manifeste aussi à un autre égard : la restriction suivant laquelle seuls les traités d'une durée illimitée ou de longue durée devraient être soumis au referendum, a pour effet d'y soustraire en fait tout le domaine des *traités internationaux de droit privé*. Or, suivant toute probabilité, nous ne sommes ici qu'au début d'une grande évolution. De nouveaux domaines du droit ne cessent d'être réglementés par voie de convention. A la vérité, l'essence de ces conventions n'est pas l'unification immédiate des dispositions existantes; leur véritable objet est plutôt de prévenir des conflits de lois par la création de dispositions indiquant quelle loi doit faire règle dans une juridiction déterminée touchant aux juridictions de plusieurs Etats, dispositions obligatoires pour les juges des divers Etats contractants. Or il n'est pas possible, ou du moins il ne l'est que rarement, de créer de pareilles dispositions, sans empiéter sur le droit national, ni modifier plus ou moins profondément les lois indigènes. De même, on n'a pu édicter des dispositions internationales uniformes pour la protection de la propriété littéraire et artistique, sans porter atteinte à notre droit national. Dans ce domaine, comme du reste dans celui de la protection industrielle, la suite montrera que, dans certains cas, le droit indigène doit s'effacer devant le droit international. Si jamais le principe démocratique de la coopération immédiate du peuple à la législation eût semblé devoir s'étendre à certaines catégories de traités, c'eût été dans cette occasion, où il s'agissait de modifier ou de compléter par des dispositions internationales le droit national créé avec l'approbation expresse ou tacite du peuple. Mais c'est un domaine justement auquel ne touche point la demande d'initiative avec son criterium purement mécanique de la durée des traités; c'est par là qu'elle fournit une preuve concluante de son manque de

logique dans le développement qu'elle propose de nos principes constitutionnels démocratiques.

On arrive au même résultat en considérant les conséquences positives de la demande d'initiative. Comme on l'a déjà fait remarquer plus haut, elle vise toute une série de conventions internationales de diverses sortes, pour lesquelles le besoin d'une coopération du peuple ne s'est jamais fait sentir, cette coopération n'ayant jamais présenté et ne devant jamais présenter le moindre intérêt. A l'avenir aussi, certaines conventions devront, par la nature même des choses, être conclues pour une durée illimitée, celles par exemple qui ont trait aux rectifications de frontière, aux chemins de fer de raccordement, à la régularisation de l'écoulement des eaux limitrophes, ainsi qu'aux travaux et installations en rapport avec ces eaux; les conventions concernant la renonciation à la juridiction consulaire, etc. On dira que le referendum admis pour les lois est applicable de même, non seulement aux lois importantes, mais à celles aussi qui le sont moins; que toutefois, pour ces dernières, à cause déjà du peu d'intérêt qu'elles présentent, il n'est fait aucun usage du droit de demander le referendum. Mais cette objection ne touche pas le vrai point du débat. Le reproche que nous faisons à la demande d'initiative, c'est de rendre possible ou d'exclure le referendum sans égard à l'importance ou au peu d'importance des traités; c'est de confondre le criterium de *l'importance* avec celui de la *durée*, bien que ce soient là deux choses absolument différentes. Quand il s'agit du referendum pour les lois, toute loi ayant une portée générale nous paraît assez importante pour exiger la sanction expresse ou tacite du peuple; c'est aussi en raison de leur importance que nous assimilons aux lois les arrêtés fédéraux d'une portée générale. Mais en ce qui concerne les traités, l'initiative populaire n'a pas, de son côté, pris en considération le fait d'avoir une portée générale; en son lieu et place, elle a mis un caractère relativement secondaire, la durée.

Que ce soit là un caractère relativement secondaire, on s'en rendrait bientôt compte, si le contenu de la demande d'initiative devenait jamais un principe constitutionnel. Il n'est pas douteux le moins du monde que toute une série de conventions conclues autrefois pour une durée illimitée, auraient pu aussi bien être renouvelées périodiquement d'une manière expresse ou tacite. En parcourant la liste des traités publiée dans l'annexe, on découvrira une remarquable tendance à remplacer les traités à longue échéance ou conclus

pour une durée illimitée par des traités à court terme ou pouvant être dénoncés facilement. Il est donc probable que pour les traités qu'il était d'usage de conclure pour une longue durée ou une durée illimitée, on préférera désormais la forme plus libre des traités pouvant être dénoncés ou à court terme. Il est clair qu'on peut atténuer par là les dangers auxquels cherche à parer l'initiative. Mais un autre danger surgit alors : même dans les cas où il serait désirable de fixer d'une manière *durable* des droits et des obligations réciproques, on pourra, pour des raisons de pure opportunité, afin d'éviter les incertitudes du referendum, préférer, à l'encontre de nos propres intérêts, une durée limitée ou la faculté de dénoncer. Il se peut parfaitement que des considérations pratiques de cette sorte jouent désormais un rôle dans la conclusion des traités.

Il y aura toujours, il est vrai, des traités dont la haute importance ne pourra être mise en doute et qui, par leur nature, rendront extrêmement désirable ou exigeront même un engagement permanent. L'importance d'un tel engagement n'est guère diminuée par l'existence de ce principe du droit des gens, qui, comme tel, ne saurait être contesté, savoir que tous les traités appartenant au droit international doivent être considérés comme conclus sous la réserve tacite : « rebus sic stantibus » ; quelque juste que ce principe soit en lui-même, il n'en est pas moins indubitable que la question de savoir s'il sera observé est avant tout une question de force. Ces traités d'une si grande portée, qui lient les parties d'une manière permanente ou pour très longtemps et qui ont aussi, on peut dire sans exception, une importance *politique* particulière, sont évidemment ceux que visent les initiants dans leur demande (rédigée d'une façon peu heureuse). Ce sont eux que l'on envisage quand on fait remarquer les dangers qui naissent pour notre pays des traités internationaux et qu'on rappelle cette parole d'un homme d'Etat suisse de mérite : « L'étranger ne nous soumettra point par les armes — ce sont les traités qui nous étrangleront. »

Or, ce sont justement ces traités qui permettent le mieux de se rendre compte des dangers et des difficultés qui résultent de la nécessité d'une publicité sans bornes. Nous ne comprenons pas la logique de ceux qui estiment que, par la soumission nécessaire au referendum, la capacité de contracter serait affaiblie ou compromise dans le domaine de la *politique économique*, mais non point dans le domaine *politique*. C'est ici justement qu'éclate l'impossibilité de jouer

cartes sur table; ici que les autorités se verraient dans la nécessité intolérable d'exposer publiquement, sans réserve ni ménagements d'aucune sorte, les côtés faibles de leur propre situation, les raisons intimes de leur manière d'agir, les connexions de l'objet traité avec l'ensemble de nos relations extérieures, etc., et de donner ainsi des armes à la partie adverse et à tous les Etats qui entretiennent des rapports avec la Suisse; aux attaques contre le traité, elles ne pourraient faire face que désarmées ou avec des armes émoussées, et, en présence d'adversaires sans scrupules, luttant avec des phrases à effet et attisant les passions populaires, elles se verraient réduites à baisser pavillon. Qu'on se représente une pareille lutte; que l'on compare ce que les gouvernements ont coutume de dire dans leurs publications concernant les projets de traités, avec ce que le peuple, quand il doit voter, a tout naturellement et incontestablement le droit de réclamer, et l'on sera forcé de reconnaître, croyons-nous, que c'est précisément quand il s'agit de ces traités d'une haute importance politique que le soin de décider doit être laissé aux organes que prévoit la constitution pour régler sous leur responsabilité nos relations extérieures.

Il est encore une chose extrêmement importante à considérer. Quand nous parcourons notre propre histoire, nous voyons que plus d'une fois des intérêts régionaux l'ont emporté sur les intérêts communs de toute la Suisse, et que, d'autre part, des influences étrangères ont cherché à s'exercer dans des questions d'ordre intérieur. Est-il si entièrement impossible, quand de tels traités sont ainsi discutés à la barre du peuple, que ces influences régionales ou étrangères entrent en jeu? Est-il si sûr qu'on n'aura souci alors que des seuls intérêts du pays, qu'on ne luttera que sur le terrain du bien général, sans mots à effet, sans induire l'opinion publique en erreur au profit d'intérêts étrangers? et le danger de l'influence démagogique, comme de l'influence fallacieuse des intérêts étrangers, n'est-il pas incomparablement plus grand quand cette influence s'exerce sur la masse entière des électeurs? Nous ne voulons pas décider la question, mais nous nous sentons obligés d'attirer l'attention sur ce danger auquel nous expose la demande d'initiative.

Il n'y a point à craindre que «les traités nous étranglent», aussi longtemps qu'en face de l'étranger il existera une Suisse intimement unie, poursuivant le même but avec une claire et ferme volonté. Mais dès le moment où nous donnerions le spectacle d'une Suisse intérieurement divisée,

travaillée par des influences étrangères; dès le moment où certaines parties du pays, dans le domaine politique ou économique, commenceraient, sous l'influence de l'étranger, à n'avoir en vue que leurs intérêts particuliers, dès ce moment la parole que nous venons de rappeler pourrait prendre une valeur prophétique.

\* \* \*

Il serait désirable que la teneur de la demande d'initiative permît de voir clairement comment la question de la soumission des *traités de paix* et des *alliances* au referendum doit être résolue. On ne peut guère douter, à notre avis, que les alliances et les traités de paix ne soient des « traités internationaux », et, comme les autres conditions posées par la demande d'initiative s'y appliqueraient également ou du moins *peuvent* s'y appliquer dans certains cas, on a dû admettre que cette sorte de traités internationaux était visée aussi par la disposition qu'on propose d'ajouter comme troisième alinéa à l'article 89 de la constitution fédérale. Or il faut remarquer que l'article 8 de cette constitution parle des déclarations de guerre, de la conclusion de la paix, des alliances et des « traités » avec les Etats étrangers, et que l'article 85 mentionne aussi au chiffre 5 les alliances et les traités (et non pas les *autres* traités) avec les Etats étrangers et au chiffre 6 les déclarations de guerre et la conclusion de la paix. On serait peut-être en droit d'en conclure que, suivant la constitution, les alliances et les traités de paix ne rentrent pas dans la catégorie des « traités internationaux » et que par conséquent le nouvel alinéa proposé ne leur est pas applicable. Sur ce point toutefois la clarté n'est pas complète, d'autant moins que nous n'avons pas affaire ici à la manière uniforme de s'exprimer de l'ancienne constitution, mais à une nouvelle conception législative. C'est un défaut de la demande d'initiative de ne pas avoir fait entièrement la lumière à ce sujet. Il nous paraît d'autant plus nécessaire de toucher cette question qu'on ne saurait douter, à notre avis, que les traités de paix et les alliances *ne doivent pas* être soumis au referendum et cela d'autant moins que le nouvel alinéa proposé ne connaît pas cette soupape de sûreté qu'est la clause d'urgence, prévue par le 2<sup>e</sup> alinéa pour les arrêtés fédéraux d'une portée générale. Il est vrai qu'avec

le système de la neutralité, que notre constitution considère comme donné, les alliances n'ont pas de raison d'être, aussi longtemps du moins que notre neutralité est respectée; mais si elle venait à être violée, le cas d'une alliance pourrait se réaliser. Or, dans ce cas précisément, c'est aux autorités chargées par la constitution de sauvegarder la sûreté extérieure et l'indépendance du pays, et à ces autorités seules, on le sent assez, qu'il appartiendrait d'agir. Quant à l'obligation de soumettre un traité de paix au referendum facultatif, qu'on se représente la marche réelle des événements, et l'on comprendra que, pour des raisons pratiques déjà, une telle obligation soit exclue, si désirable d'ailleurs qu'il puisse être qu'un traité où il y va des plus grands intérêts moraux et matériels du peuple obtienne la sanction du dépositaire suprême de la volonté nationale. C'est ici un de ces cas où l'idée démocratique doit s'arrêter devant des nécessités vitales.

\* \* \*

Les imperfections que nous paraît avoir la demande d'initiative n'empêcheraient nullement d'en exprimer la pensée fondamentale sous une forme meilleure et, par conséquent, d'élaborer un contre-projet. Après avoir mûrement examiné cette question, nous l'avons résolue négativement; nous estimons, en effet, qu'en principe l'extension des droits populaires au domaine de nos relations extérieures non seulement n'est pas désirable, mais constituerait un danger pour la situation internationale de notre pays; nous craignons en outre qu'une atteinte, même légère, à l'état présent de notre droit constitutionnel relatif aux traités internationaux n'entraîne, par une nécessité naturelle, la coopération immédiate du peuple dans des domaines où elle serait préjudiciable au pays. Nous avons pleinement conscience de l'énorme responsabilité qui découle de cet état constitutionnel pour les autorités chargées de préparer, de conclure et de ratifier les traités internationaux. Nous reconnaissons aussi que, dans les traités qu'elles concluent avec l'étranger après les avoir préparés avec une scrupuleuse attention, elle ont le devoir, non seulement de défendre les intérêts du pays au plus près de leur savoir et de leur conscience, mais encore de tenir compte, dans la mesure du possible,

des courants d'opinion qui se manifestent dans le peuple, quand leur conviction intime ne s'y oppose pas.

Par ces motifs,

et en application des articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaires et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale,

*nous vous proposons*

de décider de rejeter l'initiative tendant à compléter l'article 89 de la constitution fédérale (referendum facultatif pour les traités internationaux) et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons, en leur en proposant le rejet et sans présenter de contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 29 mai 1914.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

HOFFMANN.

*Le chancelier de la Confédération,*

SCHATZMANN.

---

## Appendice.

### Liste des traités internationaux en vigueur.

(Les traités dont la durée est indéterminée ou supérieure à quinze ans, soit les traités qui seraient soumis à la demande d'initiative, sont désignés par un astérisque.)

#### *I. Traités portant sur plusieurs matières.*

- \* Convention avec la France pour déterminer les rapports entre la Suisse et la Tunisie, du 14 octobre 1996.

#### *II. Neutralité.*

- \* Acte d'accession de la Confédération suisse à la Déclaration du Congrès de Vienne, du 27 mai 1815.
- \* Acte d'accession de la Suisse aux actes du Congrès de Vienne du 29 mars 1815, concernant le canton de Genève, du 12 août 1815.
- \* Traité entre S. M. le Roi de Sardaigne, la Confédération suisse et le canton de Genève (concernant les conséquences de l'entrée de Genève dans la Confédération), du 16 mars 1816.
- \* Traité concernant le règlement de l'Affaire de Neuchâtel, du 26 mai 1857.
- \* Traité entre la Confédération suisse et la France concernant la vallée des Dappes, du 8 décembre 1862.

#### *III. Délimitations de frontières.*

- \* Convention entre le Grand-duché de Bade et le canton de Thurgovie au sujet de la rectification des limites près de Constance, du 28 mars 1831.
- \* Procès-verbal de la délimitation entre le territoire du Royaume de France et celui du canton de Genève, du 20 juillet 1825.
- \* Déclaration entre la Suisse et la France concernant la délimitation de la vallée des Dappes, du 18 février 1864.
- \* Procès-verbal de la délimitation entre le territoire du

Royaume de France et celui de la Principauté et canton de Neuchâtel, du 4 novembre 1824.

- \* Procès-verbal de la délimitation entre le territoire du Royaume de France et celui du canton de Soleure, du 20<sup>e</sup> décembre 1818.
- \* Convention additionnelle au procès-verbal de démarcation des territoires de France et du canton de Soleure, signé à Bâle, le 20 décembre 1818, relative à un droit réciproque de transit en faveur des communes du Leymenthal, du 12 juillet 1826.
- \* Procès-verbal de la délimitation entre le territoire du canton de Berne et celui du Royaume de France, du 24 décembre 1818.
- \* Procès-verbal de la délimitation entre le territoire du Royaume de France et celui du canton de Bâle en Suisse, du 24 décembre 1818.
- \* Convention additionnelle au procès-verbal de démarcation des territoires de France et du canton de Bâle, signé dans la ville de ce nom, le 24 décembre 1818, relativement à un droit réciproque de transit en faveur des communes des deux Etats, du 5 février 1825.
- \* Traité entre la Confédération suisse et le Grand-Duché de Bade, du 1<sup>er</sup> mars 1839 (le long du territoire du canton de Schaffhouse).
- \* Convention entre la Confédération suisse et le Grand-duché de Bade, concernant la délimitation des frontières, des 20 et 31 octobre 1854.
- \* Procès-verbal de délimitation dressé à Münster, dans le canton suisse des Grisons, du 13 septembre 1859, sous la direction du premier commissaire du cercle autrichien Gebhard Fischer.
- \* Convention entre la Suisse et l'Italie, concernant la délimitation de la frontière entre la Lombardie et le canton du Tessin sur certains points litigieux, du 5 octobre 1861.
- \* Convention entre la Suisse et l'Italie pour le règlement de la frontière entre le canton des Grisons et la Valteline, du 27 août 1863 et 22 août 1864.
- \* Traité entre la Suisse et l'Autriche concernant la délimitation de la frontière près Finstermünz, du 14 juillet 1868.
- \* Convention concernant la rectification du § 4 du procès-verbal de bornage de la frontière italo-suisse, entre Brusio et Tirano, tel qu'il fut arrêté à Andeer le 9 août

1867, en exécution de la Convention de Tirano (Piatta-Mala) du 27 août 1863, conclue le 31 décembre 1873.

- \* Convention entre la Suisse et l'Italie concernant l'établissement d'un arbitrage pour la fixation définitive de la frontière italo-suisse sur « l'Alpe Cravaïrola », du 31 décembre 1873.
  - \* Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant la régularisation de la frontière près de Constance, du 28 avril 1878.
  - \* Convention entre la Suisse et la France concernant la délimitation de la frontière entre le Mont Dolent et le lac Léman, du 10 juin 1891.
- Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Grand-Duché de Bade concernant le déplacement de la frontière à Leopoldshöhe, du 21 décembre 1906.

#### *IV. Droit de la guerre et traités d'arbitrage.*

- \* Déclaration concernant le droit maritime européen en temps de guerre, du 16 avril 1856.
  - \* Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, du 22 août 1864.
  - \* Déclaration concernant l'interdiction des projectiles explosibles en temps de guerre, du 29 novembre/11 décembre 1868.
- Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 29 juillet 1899.
- Convention pour l'adaptation, à la guerre maritime, des principes de la convention de Genève, du même jour.
- Déclaration interdisant l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères, du même jour.
- Déclaration interdisant l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions, du même jour.
- Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, du 29 juillet/17 juin 1907.
- Convention internationale relative aux navires hospitaliers, du 21 décembre 1904.
- Convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, du 6 juillet 1906.

- Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 18 octobre 1907.
- Convention relative à l'ouverture des hostilités, du même jour.
- Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, du même jour.
- Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes en cas de guerre, du même jour.
- Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, du même jour.
- Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, du même jour.
- Convention relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact, du même jour.
- Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre, du même jour.
- Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, du même jour.
- Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre, du même jour.
- Convention concernant la création d'une cour internationale des prises, du même jour.
- Convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, du même jour.
- Déclaration relative à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons, du même jour.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et la Belgique, du 15 novembre 1904.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et la Grande-Bretagne, du 16 novembre 1904.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et la France, du 14 décembre 1904.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et la Suède et Norvège, du 17 décembre 1904.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et l'Italie, du 23 novembre 1904. Renouvelée.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, du 2 septembre 1913.
- Convention d'arbitrage entre la Suisse et le Portugal, du 18 août 1905/19 juin 1913.

Convention d'arbitrage entre la Suisse et l'Espagne, du 19 juin 1913.

Convention d'arbitrage entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, du 29 février 1908/3 novembre 1913.

*V. Communication réciproque de documents officiels et d'autres publications.*

Convention entre la Suisse, l'Argentine, la Belgique, le Brésil, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie, le Paraguay, le Portugal, la Serbie et l'Uruguay, concernant les échanges internationaux pour les publications scientifiques et littéraires, du 15 mars 1886.

Déclaration échangée entre la Suisse et la Belgique concernant la communication réciproque de renseignements fournis par les recensements de la population, du 14 décembre 1889.

\* Déclaration échangée entre la Suisse et l'Empire allemand concernant la communication réciproque de renseignements fournis par les recensements de la population, du 24 janvier 1890.

\* Déclaration échangée entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie concernant la communication réciproque de renseignements fournis par les recensements de la population, du 15 décembre 1890.

Déclaration échangée entre la Suisse et l'Italie concernant la communication réciproque de renseignements fournis par les recensements de la population, du 15 juin 1891.

\* Déclaration échangée entre la Suisse et la France concernant la communication réciproque de renseignements fournis par les recensements de la population, du 28 février 1896.

Déclaration échangée entre le gouvernement de la Confédération suisse et le gouvernement de S. M. le roi des Hellènes, concernant la communication réciproque de renseignements fournis par les recensements de la population, du 29 mai 1897.

Convention concernant la création d'une union internationale pour la publication des tarifs douaniers, du 5 juillet 1890.

*VI. Nationalité et Etablissement.*

Convention entre la Suisse et la France pour régler la natio-

nalité et le service militaire des enfants de Français naturalisés Suisses, du 23 juillet 1879.

\* Déclaration entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie au sujet du rapatriement d'individus ayant perdu leur droit de cité, du 21/28 octobre 1887.

\* Déclaration entre la Confédération suisse et l'Italie pour le rapatriement des citoyens et sujets de chacun des Etats contractants, expulsés du territoire de l'autre partie, du 2/11 mai 1890.

Traité conclu entre la Confédération suisse et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, du 25 novembre 1850.

Traité d'amitié, de commerce et d'établissement réciproque entre la Confédération suisse et Sa Majesté la Reine du Royaume Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, du 6 septembre 1855.

Convention d'établissement et consulaire entre la Suisse et l'Italie, du 22 juillet 1868.

Déclaration faisant suite à la Convention d'établissement et consulaire signée à Berne le 22 juillet 1868.

Convention d'établissement et de commerce entre la Suisse et la Russie, du 26/14 décembre 1872.

Traité d'amitié et de commerce entre la Confédération suisse et l'empire de Perse, du 23 juillet 1873.

Convention d'établissement entre la Suisse et la Principauté de Lichtenstein, du 6 juillet 1874.

Traité d'amitié, de commerce et d'établissement entre la Suisse et le Danemark, du 10 février 1875.

Article additionnel au traité d'amitié, de commerce et d'établissement entre la Confédération suisse et Sa Majesté le Roi de Danemark, signé à Paris, le 22 mai 1875.

Traité entre la Confédération suisse et la Monarchie austro-hongroise, concernant l'établissement, l'exemption du service et des impôts militaires, l'égalité des ressortissants des deux Etats en matière d'impôts, leur traitement gratuit réciproque en cas de maladie et d'accidents et la communication gratuite réciproque d'extraits officiels des registres des naissances, des mariages et des décès, du 7 décembre 1875.

Traité d'amitié, de commerce et d'établissement entre la Confédération suisse et le Royaume des Pays-Bas, du 19 août 1875.

Convention d'établissement entre la Suisse et l'Espagne, du 14 novembre 1879.

- Traité sur l'établissement des Français en Suisse et des Suisses en France, du 23 février 1882.
- Traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre la Confédération suisse et la République du Salvador, Amérique centrale, du 30 octobre 1883.
- Traité d'établissement entre la Suisse et la Belgique, du 4 juin 1887.
- Convention d'établissement et consulaire entre la Suisse et la Serbie, du 16 février 1888.
- Traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre la Suisse et la république de l'Equateur, du 22 juin 1888.
- Traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre la Confédération suisse et l'Etat indépendant du Congo, du 16 novembre 1889.
- Echange de notes avec la Turquie, du 22 mars 1890 (par l'entremise de la France, concernant l'assurance réciproque de clause de la nation la plus favorisée).
- Echange de notes entre la Suisse et la Norvège, du 5/22 mai 1906 (concernant la clause de la nation la plus favorisée).
- \* Traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre la Suisse et la Colombie, du 14 mars 1908.
- Traité d'établissement entre la Confédération suisse et l'Empire allemand, du 13 novembre 1909.
- Traité entre la Confédération suisse et l'Empire allemand réglant certains droits des ressortissants de chacune des parties contractantes sur le territoire de l'autre partie, du 31 octobre 1910.
- Traité d'établissement et de commerce entre la Suisse et le Japon, du 21 juin 1911.
- \* Traité entre S. M. Impériale Royale Apostolique et la Confédération suisse, concernant l'abolition réciproque des droits d'aubaine, de déduction et de traite foraine, du 3 août 1804.
- \* Traité entre Sa Majesté Impériale et royale Apostolique et la Confédération suisse concernant l'abolition réciproque des droits d'aubaine et de déduction, du 3 août 1804; déclaration échangée de part et d'autre le 16 août 1821, au sujet de l'extension du susdit traité à tous les pays qui composent actuellement les deux Etats contractants; déclaration de la Confédération suisse du 23 décembre 1836 et déclaration impériale autrichienne du 12 janvier 1837.

- \* Déclaration réciproque de la Confédération suisse et de la monarchie autrichienne concernant l'abolition complète des droits de détraction, du 26 novembre 1851.
- \* Traités et déclaration pour l'abolition de la traite foraine entre la Suisse et différents Etats allemands : Prusse, 1812 et 1817; Palatinat et Bavière, 1804; Wurtemberg, 1809; Saxe, 1820; Grand-duché de Hesse, 1823; Brunswick, 1833; Hanovre, 1834; Hambourg, 1834; Brême, 1834; Lubeck, 1834; Electorat de Hesse, 1838; Mecklembourg-Schwerin, 1837; Mecklembourg-Strelitz, 1837; Oldenbourg, 1837; Saxe-Altenberg, 1838; Saxe-Meiningen, 1836; Hohenzollern-Hechingen, 1838; Hohenzollern-Sigmaringen, 1838; Saxe-Weimar-Eisenach, 1839; Saxe-Cobourg-Gotha, 1839; Anhalt-Bernbourg, 1839; Anhalt-Dessau, 1839; Anhalt-Köthen; Waldeck, 1839; Schwarzbourg-Rudolfstatt, 1840; Lippe-Detmold, 1840; Schaumbourg-Lippe, 1840; Francfort a./M., 1840; Nassau, 1841; Hesse-Hambourg, 1841; Reuss j. L., 1842; Schwarzbourg-Sondershausen, 1840; Reuss-Greiz, 1840.
- \* Convention entre la Confédération suisse et le Royaume de Danemark pour l'abolition des droits de détraction et de retraite, du 12 juin 1828.
- \* Traité entre la Confédération suisse et le royaume des Pays-Bas pour l'abolition de la traite foraine, du 20 août 1836.
- \* Abolition de la traite foraine entre la Confédération et le Royaume des Pays-Bas. Extension de cette abolition à toutes les colonies néerlandaises, des 30 juin/2 juillet 1847.
- \* Convention entre la Confédération suisse et la Principauté de Lichtenstein au sujet de la libre extraction des biens, du 20 avril 1838.
- \* Convention entre la Confédération suisse et le Royaume de Grèce au sujet de la libre extraction des biens, du 30 octobre 1837.
- \* Convention entre la Confédération suisse et le Royaume de Belgique au sujet de la libre extraction des biens, du 29 mai 1839.
- \* Abolition du droit d'aubaine entre la Confédération suisse et la monarchie espagnole, du 23 février 1841.
- \* Abolition de la traite foraine entre la Confédération et les Royaumes Unis de Suède et de Norvège, du 4 décembre 1842.

- \* Traité entre la Confédération suisse et Son Altesse royale le Grand-Duc de Bade, touchant les conditions réciproques relatives à l'abolition des droits de détraction et autres rapports de voisinage, du 6 décembre 1856.
- \* Déclaration entre la Suisse et la Russie touchant les droits réciproques de détraction, du 15 juillet et 19/31 octobre 1864.
- Déclaration entre la Confédération suisse et le Royaume d'Italie concernant l'assistance gratuite des malades indigents, des 6 et 15 octobre 1875.
- Convention entre la Suisse et la France au sujet de l'assistance gratuite des aliénés et des enfants abandonnés, du 27 septembre 1882.
- Déclaration entre la Suisse et la Belgique sur l'assistance et le rapatriement des indigents des deux pays, du 12 novembre 1896.
- Déclaration entre la Suisse et le Portugal pour l'assistance réciproque et gratuite des malades indigents, du 16 mai 1898.
- \* Déclaration entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas, concernant l'exemption réciproque du service militaire, des 4 et 30 août 1862.
- \* Déclaration entre la Suisse et l'Autriche concernant le droit de refoulement réciproque sur la ligne de chemin de fer de St. Margrethen-Bregenz, du 15 mars 1911.
- \* Convention entre la Suisse et les Pays-Bas relative à la reprise réciproque des ressortissants des deux Etats, du 7 mai 1910.

#### *VII. Droit civil.*

- \* Convention entre la Suisse et la Bavière relativement à l'échange d'actes d'état civil, du 31 août/18 septembre 1907.
- \* Arrangement entre la Suisse et les Etats riverains du lac de Constance au sujet de l'inscription des actes de l'état civil concernant les cas de naissance et de décès sur le lac de Constance ou lorsqu'un cadavre vient à être retiré de l'eau, du 16 mars 1880.
- \* Déclaration entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement belge au sujet de la transmission réciproque, régulière et gratuite des actes de l'état civil, du 2 février 1882.
- \* Déclaration entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement italien, concernant la communication réciproque et gratuite des actes de l'état-civil, du 1/11 mai 1886.

- \* Déclaration entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant la correspondance directe entre les officiers de l'état-civil, du 10/18 août 1904.
- Convention pour régler les conflits de lois en matière de mariage, du 15 septembre 1905.
- Convention pour régler les conflits de lois et de juridictions en matière de divorce et de séparation de corps, du 15 septembre 1905.
- \* Convention entre la Suisse et l'Empire allemand dans le but de faciliter les mariages des ressortissants des deux pays, du 4 juin 1886.
- \* Déclaration entre la Suisse et l'Italie concernant la célébration des mariages, du 23 septembre 1899.
- Convention pour régler la tutelle des mineurs, du 15 septembre 1905.
- \* Convention entre la Confédération suisse et la Confédération de l'Allemagne du nord pour la garantie réciproque de la propriété littéraire et artistique, du 13 mai 1869.
- \* Déclaration entre la Confédération suisse et le Royaume de Bavière, concernant la position des sociétés par actions ou sociétés anonymes, des 22 et 27 décembre 1870.
- Déclaration entre la Suisse et la Grèce concernant la situation des sociétés par actions (anonymes) et autres associations commerciales, industrielles et financières, du 24 avril/7 mai 1901.
- Déclaration entre la Suisse et la Russie concernant la situation des sociétés par actions (anonymes) et autres associations commerciales, industrielles et financières, du 19 octobre 1903.
- Convention concernant la création d'une union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, du 9 septembre 1886.
- Acte additionnel modifiant les articles 2, 5, 7, 12, 20 de la convention du 9 septembre 1886 et les numéros 1 et 4 du protocole de clôture y annexé, du 4 mai 1896.
- Déclaration interprétant certaines dispositions de la convention de Berne du 9 septembre 1886, et de l'acte additionnel signé à Paris le 4 mai 1896, du 4 mai 1896.
- Convention de Berne révisée pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, du 13 novembre 1908.
- Convention d'union de Paris pour la protection de la Propriété industrielle, révisée à Bruxelles le 14 décembre 1900 et à Washington le 2 juin 1911.

- Arrangement de Madrid du 14 avril 1891 concernant la répression des fausses indications de provenance sur les marchandises, révisé à Washington le 2 juin 1911.
- Arrangement de Madrid du 14 avril 1891 pour l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce révisé à Bruxelles le 14 décembre 1900 et à Washington le 2 juin 1911.
- Convention avec les Etats-Unis d'Amérique concernant la protection réciproque des marques de fabriques et de commerce, du 16 mai 1883.
- Convention entre la Suisse et la Belgique pour la protection réciproque des marques de fabrique et de commerce, du 11 février 1881.
- Convention entre la Suisse et l'Allemagne concernant la protection réciproque des brevets, dessins, modèles et marques, du 13 avril 1892.
- Arrangement entre la Suisse et l'Empire allemand, qui modifie la convention du 13 avril 1892, concernant la protection réciproque des brevets, dessins, modèles et marques, du 26 mai 1902.
- Déclaration entre la Suisse et l'Empire allemand au sujet de la correspondance directe entre les autorités judiciaires et les autorités administratives des deux pays en ce qui concerne la propriété industrielle, des 8 et 28 novembre 1899.
- Déclaration échangée entre la Suisse et la Grèce pour la protection réciproque des marques de fabrique et de commerce, du 3 décembre 1895.
- Déclaration entre la Confédération suisse et la Grande-Bretagne pour la protection réciproque des marques de fabrique et de commerce, du 6 novembre 1880.
- Convention entre la Confédération suisse et les Pays-Bas pour la protection des marques de fabrique et de commerce, du 27 mai 1881.
- Convention entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie pour la protection réciproque des marques de fabrique et de commerce, du 22 juin 1885.
- Convention entre la Suisse et la Russie concernant la protection réciproque des marques de fabrique et de commerce, du 1<sup>er</sup> mai 1899.
- Arrêté du Conseil fédéral concernant l'application de l'article 18 de la loi sur les brevets d'invention (réciprocité

envers les Etats-Unis d'Amérique pour l'extinction des brevets), du 28 janvier 1908.

### VIII. Procédure.

- Déclaration entre la Suisse et l'Empire allemand, au sujet de la correspondance directe entre les autorités judiciaires des deux pays, des 1<sup>er</sup> et 13 décembre 1878.
- Déclaration entre la Suisse et l'Autriche, au sujet de la correspondance directe entre les autorités judiciaires des deux pays, du 30 décembre 1899.
- Déclaration entre la Suisse et la Belgique concernant la transmission directe des actes judiciaires, etc., du 29 novembre 1900.
- Convention entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie sur le bénéfice du pauvre devant les tribunaux, du 8 janvier 1884.
- Convention entre la Suisse et la Belgique sur l'assistance judiciaire devant les tribunaux (bénéfice du pauvre), du 9 septembre 1886.
- Convention relative à la procédure civile, du 17 juillet 1905.
- Convention du canton d'Argovie avec le Gouvernement du Grand-Duché de Baden touchant l'exécution réciproque des jugements et des commissions rogatoires des deux Etats en matière civile, du 21 mai 1867.
- Convention entre la Suisse et la France sur la compétence judiciaire et l'exécution des jugements en matière civile, du 15 juin 1869.
- Déclaration entre le Conseil fédéral et le gouvernement d'Autriche-Hongrie au sujet de l'exécution réciproque des jugements en matière civile entre le canton de Vaud et l'Autriche-Hongrie, du 16 février 1885.
- Traité entre la Suisse et l'Espagne sur l'exécution réciproque des jugements et arrêts en matière civile ou commerciale, du 19 novembre 1896.
- Déclaration entre le canton de Zurich et l'Autriche au sujet de l'exécution réciproque des jugements en matière civile, du 31 janvier/14 mars 1907.
- \* Déclaration avec l'Allemagne pour la simplification des relations, du 30 avril 1910.
  - \* Déclaration entre la Suisse et la France concernant la transmission d'actes judiciaires et extrajudiciaires, ainsi que de commissions rogatoires, en matière civile et commerciale, du 1<sup>er</sup> février 1913.

- \* Convention entre la Confédération suisse et la couronne de Wurtemberg sur les faillites et l'égalité qui doit être observée, en fait de collocation, entre les créanciers ressortissant à l'un ou à l'autre des deux pays, ratifiée par la diète, le 12 décembre 1825, par Wurtemberg le 13 mai 1826.
- \* Convention entre les cantons suisses de Zurich, Berne, Lucerne, Unterwalden (le-Haut et le-Bas), Fribourg, Soleure, Bâle, (Ville et Campagne), Schaffhouse, St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, ainsi qu'Appenzell Rhodes extérieures, d'une part; et le Royaume de Bavière d'autre part, portant que les ressortissants respectifs seront traités à droits égaux dans les cas de faillite, des 11 mai et 28 juin 1834.
- \* Convention entre les cantons suisses de Zurich, Berne, Lucerne, Ury, Schwyz, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle, (les deux sections) Schaffhouse, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, ainsi que d'Appenzell les Rhodes extérieures d'une part, et le Royaume de Saxe de l'autre, au sujet de l'égalité de droit des ressortissants respectifs dans les faillites, du 4 février 1837.
- Traité entre la Suisse et l'Empire allemand, concernant la légalisation d'actes publics, du 14 février 1907.
- \* Convention entre la Suisse et la Belgique sur l'extradition réciproque des malfaiteurs, du 13 mai 1874.
- \* Convention modifiant le traité d'extradition du 13 mai 1874 entre la Suisse et la Belgique, du 11 septembre 1882.
- Traité d'extradition entre la Suisse et l'Empire allemand, du 24 janvier 1874.
- \* Arrangement provisoire entre la Suisse et la République de l'Équateur sur l'extradition des malfaiteurs et l'exécution des commissions rogatoires, du 22 juin 1888.
- Traité entre la Suisse et la France sur l'extradition réciproque des malfaiteurs, du 9 juillet 1869.
- \* Traité d'extradition entre la Suisse et la Grande-Bretagne, du 26 novembre 1880.
- \* Convention complétant l'article XVIII du traité d'extradition du 26 novembre 1880 entre la Suisse et la Grande-Bretagne, du 29 juin 1904.
- Convention entre la Suisse et l'Italie sur l'extradition réciproque de malfaiteurs et de prévenus, du 22 juillet 1868.

- Complément au traité d'extradition entre la Suisse et l'Italie, du 1<sup>er</sup> juillet 1873.
- Déclaration entre la Suisse et l'Italie complétant la liste des crimes et délits énumérés à l'article 2 du traité d'extradition du 22 juillet 1868, du 30 mars 1909.
- \* Traité d'extradition entre la Suisse et le Luxembourg, du 10 février 1876.
- Convention entre la Suisse et la Principauté de Monaco pour assurer l'extradition réciproque des malfaiteurs, du 10 décembre 1885.
- \* Convention d'extradition entre la Suisse et les Pays-Bas, du 31 mars 1898.
- Traité d'extradition entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, du 10 mars 1896.
- \* Convention entre la Suisse et l'Autriche réglant le mode de procéder à la remise et à la réception des malfaiteurs à la frontière, du 4 novembre 1898.
- Convention entre la Suisse et le Portugal, concernant l'extradition réciproque des malfaiteurs, du 30 octobre 1873.
- \* Convention d'extradition entre la Suisse et la Russie, du 17/5 novembre 1873.
- \* Déclaration entre la Suisse et la Russie concernant l'extradition réciproque pour l'emploi abusif de matières explosives, du 22 février 1908.
- Convention entre la Suisse et le Salvador sur l'extradition réciproque des malfaiteurs, du 30 octobre 1883.
- Traité d'extradition entre la Suisse et la Serbie, du 28 novembre 1887.
- Convention d'extradition entre la Suisse et l'Espagne, du 31 août 1883.
- Déclaration entre la Suisse et la France concernant l'extension, à la Tunisie, du traité d'extradition franco-suisse du 9 juillet 1869, du 12 avril 1893.
- \* Traité d'extradition entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, du 16 mai 1900.
- \* Convention d'extradition entre la Suisse et le Paraguay, du 30 juin 1906.
- \* Convention d'extradition des criminels entre la Suisse et la République Argentine, du 21 novembre 1906.
- \* Traité d'extradition entre la Suisse et la Grèce, du 21 novembre 1910.

## IX. Commerce.

- Traité de commerce entre la Suisse et la Belgique, du 3 juillet 1889.
- Traité de commerce entre la Suisse et la Belgique sur la base de la nation la plus favorisée, du 12/17 février 1906.
- Traité de commerce entre la Suisse et le Chili, du 31 octobre 1897.
- Traité de commerce et de douane entre la Suisse et l'Empire allemand, du 10 décembre 1891.
- Traité additionnel au traité de commerce et de douane entre la Suisse et l'Empire allemand du 10 décembre 1891, du 12 novembre 1904.
- Dispositions sur l'exécution de l'article 5 du traité de commerce et de douane, conclu le 13 mai 1869 entre la Suisse et l'Union douanière allemande, concernant spécialement les Nos 2 à 7 et la stipulation V. B. du Protocole final, du 27 août 1869.
- Protocole relatif aux dispositions sur l'exécution de l'article 5 du traité de commerce et de douane conclu entre la Suisse et l'Union douanière allemande; Carlsruhe, le 27 août 1869.
- Convention entre la Suisse et l'Empire allemand relative à la commune badoise de Büsingen, du 21 septembre 1895.
- Convention de commerce entre la Suisse et la France, du 20 octobre 1906.
- \* Convention relative au régime douanier entre le canton de Genève et la zone franche de la Haute-Savoie, du 14 juin 1881.
- Convention provisoire de commerce entre la Suisse et la Grèce, du 10 juin 1887.
- \* Arrangement conclu entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, etc., etc., concernant la reconnaissance réciproque des signes distinctifs apposés sur les échantillons transportés par les voyageurs de commerce des deux pays, du 20 février 1907.
- Traité de commerce entre la Suisse et l'Italie, du 13 juillet 1904.
- \* Echange de notes avec l'Italie pour régler, au point de vue sanitaire, l'importation réciproque des produits médicaux, des 16/29 novembre 1907.

- Traité de commerce entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, du 9 mars 1906.
- Convention entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie sur les opérations douanières dans le service des chemins de fer, du 9 mars 1906.
- Convention de commerce entre la Suisse et le Portugal, du 20 décembre 1905.
- Convention de commerce entre la Suisse et la Roumanie, du 3 mars 1893, et convention additionnelle du 29 décembre 1904.
- Traité de commerce entre la Suisse et la Serbie, du 28 février 1907.
- Traité de commerce entre la Suisse et l'Espagne, du 1<sup>er</sup> septembre 1906.
- \* Entente commerciale entre la Confédération suisse et le Royaume du Monténégro, du 31 décembre 1910.
- Convention relative au régime des sucres, conclue à Bruxelles le 5 mars 1902.
- Acte additionnel à la convention du 5 mars relatif au régime des sucres, du 28 août 1907.
- Protocole concernant la prolongation de l'Union formée par la convention relative au régime des sucres du 5 mars 1902, du 17 mars 1912.

#### X. Consulats.

- Traité entre la Confédération suisse et le Royaume des Pays-Bas, concernant l'établissement de consulats suisses dans les Indes néerlandaises, du 19 janvier 1863.
- \* Convention consulaire entre la Suisse et le Portugal, du 27 août 1883.
- Traité consulaire entre la Suisse et la Roumanie, du 14 février 1880.

#### XI. Douanes.

- Traité entre la Confédération suisse et le Grand-Duché de Bade sur la franchise réciproque des droits sur de courtes lignes de jonction par voie de terre et sur la régularisation, ainsi que la diminution réciproque des droits de navigation des deux Etats sur la ligne du Rhin de Constance à Bâle inclusivement, du 27 juillet 1852.
- \* Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade,

- touchant la suppression des pontonages sur les ponts de Säckingen et de Laufenbourg, du 5 septembre 1864.
- Convention touchant le contrôle du mouvement des boissons entre la France et la Suisse, du 10 août 1877.
- Déclaration à la convention touchant le mouvement des boissons entre la Suisse et la France, conclue le 10 août 1877 entre les gouvernements de la Confédération suisse et de la République française, et entrée en vigueur le 10 avril 1878, du 11 septembre 1883.
- Déclaration additionnelle à la convention du 10 août 1877 relative au contrôle du mouvement des boissons entre la Suisse et la France, du 30 juillet/18 août 1897.
- Déclaration entre la Confédération suisse et le royaume d'Italie concernant le service des douanes sur le lac Majeur et le lac de Lugano, du 8/11 janvier 1901.
- \* Déclaration entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant les bâtiments élevés à la frontière entre les deux Etats à Kreuzlingen, du 8 décembre 1893.
- Convention entre la Suisse et l'Empire allemand, concernant l'établissement de bureaux de douane allemands dans les gares situées à Bâle sur la rive gauche du Rhin, du 16 août 1905.

## *XII. Postes.*

- Convention postale universelle du 26 mai 1906.
- Arrangement concernant l'échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée, du 26 mai 1906.
- Arrangement concernant le service des mandats de poste, du 26 mai 1906.
- Convention concernant l'échange des colis postaux, du 26 mai 1906.
- Arrangement concernant le service des recouvrements, du 26 mai 1906.
- Arrangement concernant les livrets d'identité, du 26 mai 1906.
- Arrangement concernant l'intervention de la poste dans les abonnements aux journaux et publications périodiques, du 26 mai 1906.
- Convention entre l'administration des postes suisse et l'administration des postes des Etats-Unis d'Amérique concernant l'échange des mandats-poste, du 18 octobre/30 novembre 1881.

- Arrangement entre la Suisse et les Indes britanniques concernant l'échange des mandats de poste, du 13 septembre/9 octobre 1880.
- Arrangement réglant les rapports particuliers entre l'administration des postes de Suisse et l'administration des postes de l'Empire d'Allemagne (rapports directs entre la Suisse, la Bavière et le Wurtemberg exceptés) ainsi que les rapports directs entre l'administration des postes de Suisse, d'une part, et les administrations des postes des royaumes de Bavière et de Wurtemberg, d'autre part, du 12 août 1900.
- Arrangement avec la France concernant l'intervention de la poste dans les abonnements aux journaux et publications périodiques, du 6 janvier 1880.
- Convention entre la Suisse et la France concernant l'échange de colis postaux jusqu'au poids de dix kilogrammes, du 15 novembre 1898.
- Convention entre la Suisse et le Canada concernant l'échange des mandats de poste, du 28 mars/16 avril 1883.
- Arrangement réglant les rapports particuliers entre l'administration des postes de Suisse et l'administration des postes d'Autriche, du 12 août 1900.
- Arrangement réglant les rapports particuliers entre l'administration des postes de Suisse et l'administration des postes de la Hongrie, du 12 août 1900.
- Convention entre la Suisse, d'une part, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, d'autre part, concernant les virements postaux, du 18 janvier 1910.
- Arrangement entre la Suisse et la Russie concernant l'échange des mandats de poste, du 18/31 janvier/18 février 1904.
- Convention entre la Suisse et la Russie concernant les remboursements sur les colis postaux, du 9/14 novembre 1912.
- Convention entre la Suisse et l'Italie réglant le service postal sur la ligne du Simplon entre Brigue et Domodossola et dans la gare internationale de Domodossola, du 24 mars 1906.

### XIII. Télégraphe et téléphone.

- Convention télégraphique internationale de St-Pétersbourg, du 10/22 juillet 1875.

- Règlement concernant le service international, du 10 juillet 1903.
- Convention concernant l'entretien et l'usage de la ligne télégraphique sous-lacustre entre la Suisse et le Wurtemberg, du 10 mai 1867.
- Convention télégraphique spéciale entre la Suisse et l'Allemagne, du 15 septembre 1885.
- Déclaration entre la Suisse et la France concernant les relations télégraphiques entre les deux pays, du 28 février 1891.
- Déclaration entre la Suisse et la France prorogeant la convention télégraphique spéciale conclue le 15 juillet 1890 entre les deux pays, du 10 février 1897.
- Convention réglant le service télégraphique entre la Suisse et la France, du 15 juillet 1890.
- Convention réglant le service de la correspondance téléphonique entre la Suisse et la France, du 3 février 1899.
- Convention entre la Suisse et l'Italie réglant les services télégraphique et téléphonique à la gare internationale de Domodossola, du 18 janvier 1906.
- Convention internationale pour la création d'une association internationale de l'heure, du 25 octobre 1913.

#### *XIV. Chemins de fer.*

- \* Traité entre la Confédération suisse et le Grand-Duché de Bade relativement à la continuation du chemin de fer badois sur le territoire suisse, des 27 juillet/11 août 1852.
- Convention pour l'exécution de l'article 16 du Traité du 27 juillet 1852 entre le Grand-Duché de Baden et la Confédération suisse concernant la continuation du chemin de fer badois par le territoire suisse, du 12 novembre 1853.
- \* Convention entre la Confédération suisse, soit le canton de Schaffhouse, et le Grand-Duché de Bade, touchant la continuation du chemin de fer grand-ducal à travers le canton de Schaffhouse, du 30 décembre 1858.
- Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade au sujet de l'expédition des marchandises à la gare de Waldshut, du 12 juillet 1859.
- Convention pour l'exécution et en extension de l'art. 16 du traité du 27 juillet 1852, entre la Confédération suisse et le Grand-Duché de Bade sur la continuation du chemin

de fer badois par le territoire suisse, du 24 septembre 1862.

Convention entre la Confédération suisse et le Grand-Duché de Bade fixant les prescriptions en matière de péages sur la ligne ferrée du Wiesenthal, entre Bâle et la frontière badoise, du 27 mars 1863.

Protocole sur la renonciation à l'article 32 du traité du 27 juillet 1852 concernant la continuation du chemin de fer badois sur territoire suisse, du 9 juillet 1867.

\* Convention concernant l'agrandissement de la gare principale du chemin de fer badois et de l'établissement d'une gare de service et de réparation sur le territoire de Bâle-Ville, du 10 mars 1870.

\* Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant l'établissement d'un entrepôt de douane à la gare badoise à Bâle, du 7 juillet 1870.

\* Traité entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant le raccordement du chemin de fer thurgovien du Seethal avec le chemin de fer badois de l'Etat, du 10 décembre 1870.

\* Convention pour l'exécution des dispositions de l'alinéa 5 de l'article 11 du traité du 10 décembre 1870 concernant le raccordement de la ligne Romanshorn-Kreuzlingen au chemin de fer badois près Constance, du 28 juin 1871.

\* Traité entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade au sujet de la jonction des chemins de fer internationaux près de Singen et de Constance, du 24 mai 1873.

\* Traité entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade au sujet de la jonction des chemins de fer des deux pays près de Schaffhouse et de Stühlingen, du 21 mai 1875.

\* Dispositions sur l'exécution de la convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant l'établissement d'un entrepôt de douane à la gare badoise de Bâle, du 8 février 1878.

\* Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant la surveillance sanitaire du mouvement des voyageurs allant de Suisse dans le Grand-Duché, à la gare badoise de Bâle, en cas d'épidémies menaçantes ou ayant déjà éclaté, du 3 juin 1886.

Convention entre la Suisse et l'Empire allemand concernant l'établissement de bureaux secondaires des douanes suisses dans les stations badoises d'Altenburg, Jestetten et Lottstetten de la ligne du chemin de fer Eglisau-Schaff-

house, et les opérations de la douane suisse à Grenzacherhorn, du 5 décembre 1896.

- \* Déclaration entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant les transports militaires sur la ligne du chemin de fer d'Eglisau à Schaffhouse, du 18/24 janvier 1898.
- \* Déclaration entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant les transports militaires sur les chemins de fer, du 29 août/4 septembre 1899.
- \* Déclaration concernant une modification de la convention avec le Grand-Duché de Bade pour le raccordement de la ligne Romanshorn à Kreuzlingen avec le chemin de fer de l'Etat badois, du 25 novembre/4 décembre 1902.
- \* Traité entre la Suisse, l'empire d'Autriche-Hongrie, représentant en même temps le Lichtenstein, et la Bavière, touchant la construction d'un chemin de fer de Lindau à St. Margrethen par Bregenz, et d'un chemin de fer de Feldkirch à Buchs, du 27 août 1870.
- \* Convention entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, concernant le service des péages aux stations de chemins de fer de Buchs et de St. Margrethen, du 2 août 1872.

Convention entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie concernant les opérations de douane dans le service des chemins de fer, du 9 mars 1906.

- \* Convention entre la Suisse et la France pour le raccordement d'un chemin de fer d'Annemasse à Genève, du 14 juin 1881.
- \* Convention entre la Suisse et la France pour le raccordement du chemin de fer de Besançon au Locle par Morteau et le Col-des-Roches, du 14 juin 1881.
- \* Convention entre la Suisse et la France pour le raccordement du chemin de fer de Thonon au Bouveret par Saint-Gingolph, du 27 février 1882.
- \* Convention entre la Suisse et la France pour le raccordement du chemin de fer de Bossey-Veyrier à la gare de Genève, du 27 février 1882.
- \* Convention internationale entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie relative au chemin de fer du St. Gothard, du 13 octobre 1909.
- \* Convention entre la Suisse et l'Italie concernant le raccordement du chemin de fer du St. Gothard avec les chemins de fer italiens près de Chiasso et de Pino, du 23 décembre 1873.

\* Convention conclue entre la Suisse et l'Italie au sujet du service de police dans les stations internationales du chemin de fer du Gothard, du 16 février 1881.

\* Convention entre la Suisse et l'Italie concernant le service des péages dans les gares internationales de Chiasso et Luino, du 15 décembre 1882.

Déclaration entre la Suisse et l'Italie sur le service de police dans les stations de Chiasso et de Luino, du 11 novembre 1884/12 janvier 1885.

\* Accord entre la Suisse et l'Italie relatif au chemin de fer du St-Gothard, du 13 octobre 1909.

\* Traité entre la Suisse et l'Italie pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon de Brigue à Domodossola, du 25 novembre 1895.

\* Convention entre la Suisse et l'Italie concernant la jonction du réseau suisse avec le réseau italien à travers le Simplon, la désignation de la gare internationale et l'exploitation de la section Iselle-Domodossola, du 2 décembre 1899.

\* Convention entre la Suisse et l'Italie pour le transfert, à la Confédération, de la concession du gouvernement italien à la compagnie Jura-Simplon pour la construction et l'exploitation du chemin de fer du Simplon, du 16 mai 1903.

Convention entre la Suisse et l'Italie réglant le service de police à la gare internationale de Domodossola, du 18 janvier 1906.

Convention entre la Suisse et l'Italie concernant le service des douanes sur la ligne du Simplon entre Brigue et Domodossola, du 24 mars 1906.

Convention entre la Suisse et l'Italie pour régler à la gare internationale de Domodossola le service de la police sanitaire (épidémies et épizooties), du 24 mars 1906.

\* Arrangement avec l'Italie relatif aux travaux militaires dans le tunnel du Simplon, du 17 novembre/26 décembre 1908.

\* Convention entre la Suisse et l'Allemagne concernant une voie ferrée reliant Pfetterhausen à Bonfol, du 7 mai 1906.

\* Convention entre la Suisse et la France concernant les lignes d'accès du Simplon, du 18 juin 1909.

Règlement de la délégation internationale pour les affaires du chemin de fer du Simplon, du 27 mai/19 juin 1905.

- \* Convention entre la Suisse et la France pour déterminer les conditions d'établissement et d'exploitation d'un chemin de fer entre Nyon (canton de Vaud) et Divonne-les-Bains (département de l'Ain), du 16 décembre 1908.
- \* Convention entre la Suisse et la France pour déterminer les conditions d'établissement et d'exploitation d'un chemin de fer entre Martigny (canton du Valais) et Chamonix (département de la Haute-Savoie), du 16 décembre 1908.
- Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer, entre la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie (y compris Lichtenstein), la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Russie, du 14 octobre 1890.
- Déclaration additionnelle à la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer, du 20 septembre 1893.
- Arrangement additionnel à la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer, concernant l'adjonction de stipulations complémentaires au § 1<sup>er</sup> des dispositions réglementaires et la révision de l'annexe 1 de ces dispositions, du 16 juillet 1895.
- Convention additionnelle à la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer, du 16 juin 1898.
- Deuxième convention additionnelle à la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer, du 19 septembre 1906.
- \* Convention touchant certaines dispositions moins rigoureuses relatives au trafic réciproque entre les chemins de fer de la Suisse et ceux de l'Allemagne en ce qui concerne les objets qui, aux termes de la convention internationale du 14 octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer sont exclues du transport ou n'y sont admis que conditionnellement, du 22 septembre 1908.

#### *XV. Navigation.*

- Traité entre la Confédération suisse et le Royaume de Bavière réglant les rapports de navigation sur le lac de Constance et sur le Rhin, du 2 mai 1853.
- \* Convention entre les délégués des Etats riverains du lac de Constance : Baden, la Bavière, l'Autriche, la Suisse et le

Wurtemberg, touchant la régularisation de l'écoulement des eaux du lac de Constance près Constance, du 31 août 1857.

- \* Convention entre les Etats riverains du lac de Constance, réglant la navigation et le service des ports sur ce lac, du 22 septembre 1867.
  - \* Revision de la convention internationale réglant la navigation et le service des ports sur le lac de Constance, Protocole établi à Bregenz le 6 mai 1892.
  - \* Complément à la convention internationale réglant la navigation et le service des ports sur le lac de Constance, le lac inférieur et le Rhin, remplaçant le chapitre C. Transport des matières dangereuses. Protocole établi à Bregenz le 30 juin 1894.
  - \* Revision du règlement international de navigation et des ports sur le lac de Constance. Protocole dressé à Constance, le 8 avril 1899.
  - \* Revision de ces protocoles, du 9/14 décembre 1909.
  - \* Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade, réglant la navigation et le service des ports sur le lac inférieur et le Rhin entre Constance et Schaffhouse, du 28 septembre 1867.
  - \* Revision de la convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade, réglant la navigation et le service des ports sur le lac inférieur de Constance et le Rhin entre Constance et Schaffhouse. Protocole établi à Schaffhouse le 13 mai 1893.
  - \* Revision de la convention internationale réglant la navigation et le service des ports sur le lac inférieur et le Rhin, du 22 décembre 1899.
  - \* Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade au sujet de la navigation sur le Rhin, de Neuhausen jusqu'en aval de Bâle, du 10 mai 1879.
- Convention entre la Suisse et la France concernant la police de la navigation sur le lac Léman, du 10 septembre 1902.

#### *XVI. Monnaies.*

- Convention monétaire entre la Suisse, la France, la Grèce et l'Italie, du 6 novembre 1885.
- Acte additionnel à la Convention monétaire, signée, le 6 novembre 1885, entre la Suisse, la France, la Grèce et l'Italie, du 12 décembre 1885.

Arrangement concernant la révision partielle et temporaire de quelques dispositions de la convention monétaire du 6 novembre 1885, du 15 novembre 1893.

Arrangement portant révision partielle de la convention monétaire du 6 novembre 1885 en vue d'augmenter les contingents de monnaies divisionnaires d'argent, du 29 octobre 1897.

Protocole additionnel à l'arrangement monétaire conclu le 15 novembre 1893 entre les gouvernements suisse, belge, français, grec et italien, du 15 novembre 1898.

Convention additionnelle à la Convention monétaire du 6 novembre 1885, à l'effet d'accorder à la Suisse l'autorisation de faire procéder à une frappe exceptionnelle de pièces divisionnaires d'argent, du 15 novembre 1902.

Convention additionnelle à la convention monétaire du 6 novembre 1885, concernant l'augmentation des contingents des monnaies divisionnaires grecques d'argent, du 4 novembre 1908.

#### *XVII. Poids et mesures.*

Convention relative à l'établissement d'un Bureau international des poids et mesures, du 20 mai 1875.

#### *XVIII. Agriculture.*

Convention phylloxérique, du 3 novembre 1881.

Déclaration portant adjonction à l'article 3 de la convention phylloxérique, du 15 avril 1889.

Convention concernant la police des épizooties conclue entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, le 9 mars 1906.

Convention entre la Suisse et la France concernant le passage des deux côtés de la frontière, du 23 octobre 1912.

#### *XIX. Forêts, chasse et pêche.*

Convention entre la Suisse et la France sur les rapports de surveillance des forêts limitrophes, du 23 février 1882.

Convention pour la répression des délits de chasse additionnelle à la convention franco-suisse du 23 février 1882 sur les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes, du 31 octobre 1884.

Article additionnel à la convention sur les rapports de voisinage et sur la surveillance des forêts limitrophes, si-

gnée entre la Suisse et la France le 23 février 1882, du 25 juin 1895.

Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, du 19 mars 1902.

Convention entre la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas pour régulariser la pêche du saumon dans le bassin du Rhin, du 30 juin 1885.

Convention entre la Suisse, le grand-duché de Bade et l'Alsace-Lorraine, arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans le Rhin et ses affluents, y compris le lac de Constance, du 18 mai 1887.

Convention arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans le lac de Constance, du 5 juillet 1893.

Convention concernant la pêche dans le lac inférieur de Constance et le Rhin, du 3 juillet 1897.

Convention concernant la pêche dans le lac inférieur de Constance et dans le Rhin; Modification du § 28, 3<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>re</sup> phrase, concernant l'époque du frai de la brème, du 9 juin 1908.

Convention concernant la pêche dans le lac inférieur de Constance et dans le Rhin; Modification du § 28, 3<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>re</sup> phrase, concernant l'époque du frai de la brème, du 17 novembre 1908.

Règlement sur la pêche dans le lac inférieur de Constance et dans le Rhin. Adjontion d'un § 9<sup>a</sup> concernant la pêche dite Zockfischerei, du 14 novembre 1911.

Convention entre la Suisse et l'Italie, arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux limitrophes, du 13 juin 1906.

Article additionnel à la convention sur la pêche, du 13 juin 1906, entre la Suisse et l'Italie, du 15 janvier 1907.

Acte additionnel à la convention avec l'Italie du 13 juin 1906 sur la pêche dans les eaux limitrophes, du 8 février 1911.

## XX. Cultes et Enseignement.

Convention avec l'Autriche (concernant la fondation Borromée), du 22 juillet 1842.

Convention entre la Confédération suisse et le Royaume d'Italie concernant la séparation des biens de la mense épiscopale, du 30 novembre 1862.

- \* Convention entre la Confédération suisse et le Royaume d'Italie, concernant la séparation des biens de la mense épiscopale, du 20 novembre 1867.
  - \* Convention concernant l'incorporation de l'ancienne partie du canton de Berne au diocèse de Bâle, du 11 juin 1864.
  - \* Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant l'incorporation à l'évêché de Coire des communes grisonnes de Poschiavo et de Brusio, du 29 août 1870.
  - \* Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège réglant la situation religieuse du canton du Tessin, du 1<sup>er</sup> septembre 1884.
  - \* Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant le rétablissement d'une administration régulière du diocèse de Bâle, du 1<sup>er</sup> septembre 1884.
  - \* Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège pour régler définitivement la situation religieuse des paroisses du canton du Tessin, du 16 mars 1888.
- Convention entre la Suisse et la France pour assurer l'observation, dans ces deux Etats, des lois sur l'enseignement primaire obligatoire et gratuit, du 14 décembre 1887.

### *XXI. Hygiène publique.*

- Convention entre la Suisse et l'Empire allemand sur la reconnaissance réciproque des laissez-passer pour les cadavres, du 10 décembre 1909.
- Arrangement complétant la convention du 10/15 décembre 1909 entre la Suisse et l'Empire allemand sur la reconnaissance réciproque des laissez-passer pour cadavres, du 28 août 1911.
- Convention entre la Suisse et l'Empire d'Allemagne concernant la réciprocité dans l'exercice des professions médicales pour les personnes domiciliées à proximité de la frontière, du 29 février 1884.
- Convention entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie concernant la réciprocité dans l'exercice des professions médicales par les personnes domiciliées à proximité de la frontière, du 29 octobre 1885.
- Convention entre la Suisse et la principauté de Lichtenstein concernant la réciprocité dans l'exercice des professions médicales par les personnes domiciliées à proximité de la frontière, du 1<sup>er</sup> juillet 1885.

- Convention entre la Suisse et l'Italie concernant la réciprocité dans l'exercice des professions médicales par les personnes domiciliées à proximité de la frontière, du 28 juin 1888.
- Convention entre la Suisse et la France concernant l'admission réciproque des médecins, chirurgiens, accoucheurs, sages-femmes et vétérinaires domiciliés à proximité de la frontière, à l'exercice de leur art dans les communes limitrophes des deux pays, du 29 mai 1889.
- Convention entre la Suisse et neuf Etats européens concernant l'application de mesures protectrices uniformes contre le choléra, du 15 avril 1893.
- Convention internationale concernant l'application de mesures protectrices contre la peste, du 19 mars 1897.
- Déclaration additionnelle à la convention internationale pour l'application de mesures préventives contre la peste, du 24 janvier 1900.
- Convention sanitaire internationale pour l'application de mesures protectrices contre la peste et le choléra, conclue à Paris le 3 décembre 1903.
- Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade concernant la surveillance sanitaire du mouvement des voyageurs allant de Suisse dans le Grand-Duché, à la gare badoise de Bâle, en cas d'épidémies menaçantes ou ayant déjà éclaté, du 3 juin 1886.
- Arrangement entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie pour l'application d'un régime sanitaire spécial au trafic des zones frontalières et sur le lac de Constance en temps de choléra, du 20 mars 1896.
- Arrangement pour l'unification de la formule des médicaments héroïques, du 29 novembre 1906.
- Arrangement pour la création, à Paris, d'un office international d'Hygiène publique, signé à Rome, le 9 décembre 1907.
- \* Déclaration entre la Confédération suisse et le Royaume des Pays-Bas concernant l'avis réciproque de l'admission des aliénés de l'un des deux Etats dans les asiles de l'autre Etat et de leur sortie de ces établissements, des 25 mars/17 avril 1909.

## XXII. Travaux publics.

- \* Traité entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie pour le redressement du Rhin dès l'embouchure de l'Ill jusqu'au lac de Constance, du 30 décembre 1892.

*XXIII. Police des mœurs.*

Arrangement concernant la répression de la traite des blanches, du 18 mai 1904.

Arrangement relatif à la répression de la circulation des publications obscènes, du 4 mai 1910.

*XXIV. Protection ouvrière.*

Convention sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, du 26 septembre 1906.

Convention sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes, du 26 septembre 1906.

*XXV. Géodésie.*

Convention concernant l'organisation d'une mesure des degrés dans l'Europe centrale, de 1864 (conclue par 14 Etats), devenue en 1886 la convention concernant l'organisation de l'association géodésique internationale pour la mesure de la terre (conclue par 20 Etats).

*XXVI. Sismologie.*

Convention concernant la création d'une union internationale pour les observations sismiques, du 15 juillet 1905 (conclue par 18 Etats provisoirement pour une durée de 12 ans à partir du 1<sup>er</sup> avril 1904).

*XXVII. Circulation des automobiles.*

Convention concernant la circulation des automobiles, du 11 octobre 1909.

---

**Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée, fédérale concernant la demande d'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux. (Du 29 mai 1914.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1914
Date	
Data	
Seite	451-504
Page	
Pagina	
Ref. No	10 080 319

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

## Second rapport

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux.

(Du 9 mai 1919.)

### I.

Le Conseil fédéral a adressé à l'Assemblée fédérale, le 29 mai 1914, un rapport sur l'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux; le rapport concluait au rejet de l'initiative.

Les Chambres fédérales ont différé de traiter cette affaire, en raison de la situation extérieure et intérieure créée par la guerre mondiale. Plus de quatre années s'étant écoulées depuis le dépôt du premier rapport — années qui n'ont pas laissé d'exercer une influence profonde sur la vie publique de notre pays —, le Conseil fédéral a jugé de son devoir de soumettre à un nouvel examen l'attitude qu'il a prise alors. Après que le département politique, celui de justice et police et celui de l'économie publique eurent donné leur avis dans des rapports spéciaux, le Conseil fédéral a décidé de revenir sur ses conclusions du 29 mai 1914 et de proposer à l'Assemblée fédérale, au lieu du rejet de l'initiative populaire, l'adoption d'un contre-projet correspondant en principe aux intentions de celle-ci.

Ce contre-projet, rédigé comme alinéas 3 et 4 de l'article 89 de la constitution fédérale, a la teneur suivante :

« Tous les traités de la Confédération avec l'étranger, conclus pour une durée illimitée ou supérieure à quinze années et qui ne peuvent être dénoncés avant ce terme, ainsi que les alliances, sans égard à leur durée, sont également soumis à la votation du peuple, si la demande en est faite

par 30.000 citoyens suisses ayant le droit de vote ou par huit cantons. En temps de guerre ou de menace de guerre, l'Assemblée fédérale peut déclarer urgent l'arrêté concernant la ratification d'un traité international. En ce cas, la votation du peuple ne peut être demandée.»

Ce contre-projet est, dans les points essentiels, conforme à l'initiative. Toutefois, outre quelques modifications de rédaction qui ont paru nécessaires pour la clarté du texte, il en diffère sur deux points : D'abord le referendum est admis pour tout traité d'alliance, sans égard à sa durée. Ensuite notre projet fournit à l'Assemblée fédérale, en temps de guerre déclarée ou menaçante, la possibilité d'exclure le referendum par une déclaration d'urgence. Tandis que la déclaration d'urgence représente une limitation du champ d'application du referendum, tel qu'il est défini dans l'initiative, l'autre modification proposée représente une extension des droits du peuple. Dans les deux cas, il s'agit de dispositions applicables à des circonstances exceptionnelles et destinées à se produire rarement; mais cela ne diminue en rien leur haute portée politique.

## II.

Avant de motiver le contre-projet, en tant qu'il diffère de l'initiative, nous devons exposer pourquoi le Conseil fédéral a changé d'attitude.

Les arguments qui ont été formulés contre l'initiative, dans le rapport de 1914, sont restés exacts et ont conservé leur importance; mais ce sont essentiellement des arguments d'opportunité, opposés au principe de la démocratie directe. Que les traités par lesquels l'Etat se lie pour une longue durée envers l'étranger, soient soumis à l'acceptation du peuple, souverain détenteur de la puissance politique, c'est un postulat qui rentre incontestablement dans le développement logique du droit public démocratique. Déjà sous le régime de l'ancienne Confédération, non seulement dans les cantons campagnards mais aussi parfois dans les cantons urbains, les alliances et d'autres traités importants étaient soumis au vote de la bourgeoisie et de la population rurale. Plusieurs des constitutions cantonales actuelles prévoient le referendum soit pour tous les traités d'Etat, soit pour certaines catégories de traités importants. Mais il ne faut pas oublier que cette application du referendum n'a pas dans les cantons la même importance politique que dans le do-

maine fédéral, la Confédération étant seule à conclure des traités avec l'étranger.

Les puissantes réactions que la guerre a exercées sur la mentalité des peuples, au point de vue politique et social, se manifestent en ce que les principes s'affirment plus fortement par rapport aux considérations de simple opportunité et notamment en ce que l'application rigoureuse du principe démocratique est réclamée dans le domaine de la politique sociale et extérieure. C'est à ce point de vue que l'initiative doit être appréciée maintenant.

Une attitude absolument négative à l'égard du postulat tendant à ce que certains traités puissent être soumis au vote du peuple, ne s'imposerait que si la réalisation de ce postulat devait entraîner des dangers dont la gravité l'emporterait sur toutes autres considérations. Mais la simple éventualité qu'à une époque future le principe formulé dans l'initiative puisse être étendu dans un sens nuisible aux intérêts du pays, ne permet pas de s'opposer à une revendication, justifiée en soi, de la démocratie.

Pour apprécier les arguments qu'on a opposés à l'initiative, il faut d'abord considérer qu'en limitant l'application du referendum aux traités liant la Confédération pour plus de 15 ans, l'initiative ne soumet au referendum qu'un nombre restreint de traités. Comme l'initiative parle de traités « conclus pour une durée indéterminée », on a fait figurer dans la liste des traités jointe au rapport du 29 mai 1914, comme tombant sous le coup de l'initiative, de nombreuses conventions dont la durée n'est, il est vrai, pas déterminée, mais qui peuvent être dénoncées en tout temps ou avant le terme de 15 ans. Or ces conventions ne sont pas visées par l'initiative, puisque le critère adopté par celle-ci est la durée minimum de 15 ans, durant laquelle la Confédération serait liée envers un Etat étranger.

L'adoption de ce critère de la durée a pour conséquence que, le cas échéant, des traités très importants ne pourraient être soumis au peuple, tandis que des rectifications de frontière sans importance, des conventions pour le raccordement de lignes de chemins de fer etc., tomberaient sous le coup de la nouvelle disposition constitutionnelle. Néanmoins, c'est avec raison que l'initiative a admis ce critère. D'une part celui-ci constitue un indice facilement et clairement déterminable, et d'autre part, pour juger de la portée politique d'un traité, il est essentiel de considérer si l'Etat recouvrera,

dans un délai relativement court, sa liberté d'action envers l'étranger, ou s'il restera lié pour de nombreuses années, peut-être pour plusieurs générations. En vertu de ses droits constitutionnels, le peuple a la faculté de s'affranchir en tout temps de tous décrets de droit intérieur, tandis que, souverain législateur, il ne peut se délier d'un traité. Les Chambres fédérales, qui ne sont que les mandataires du peuple, peuvent par des traités, limiter indirectement la liberté de décision de celui-ci, en matière législative. C'est donc une revendication démocratique bien naturelle que le peuple ne veuille pas se laisser lier par ses mandataires pour un temps indéfini, mais se réserve au moins la faculté d'opposer son veto à un engagement pris pour lui.

Le fait que le critère de la durée, admis par l'initiative, est logiquement justifié, permet précisément d'espérer qu'on s'en tiendra là et qu'on ne voudra pas en définitive soumettre tous les traités sans distinction à la votation populaire. Si tel devait être le cas, en effet, le régime de nos relations conventionnelles s'en trouverait considérablement alourdi et peut-être influencé de façon nuisible. Pour parer d'emblée à une objection qui se présente à l'esprit contre l'application exclusive du critère de la durée, le contre-projet admet en tout état de cause le referendum pour le cas — exceptionnel à la vérité — d'une alliance. Les alliances, conclues pour n'importe quelle durée, sont de nature à placer l'Etat dans des situations dont les conséquences sont incalculables et inextricables. Tout autre traité, quelle que soit son importance économique, conclu pour moins de 15 ans, ne saurait guère influencer de façon durable sur les destinées du pays. Pour le cas où il y aurait lieu de s'y attendre, le contre-projet donne à l'Assemblée fédérale le droit de soumettre au peuple un traité quelconque.

Comme, tant d'après l'initiative qu'aux termes du contre-projet, le referendum ne sera applicable qu'à un nombre restreint de traités, il n'est pas à craindre que la capacité de traiter du pays soit notablement diminuée par cette institution. Même dans les cas où une votation populaire pourra être demandée, le gouvernement fédéral ne sera pas ou du moins pas considérablement gêné dans sa capacité de traiter. La question du secret ne peut entrer en ligne de compte; les traités secrets sont déjà impossibles d'après le droit constitutionnel suisse en vigueur, et les aspirations modernes tendent à les faire disparaître partout. Même, sous le régime actuel, avec la discussion parlementaire des

traités, il est impossible de taire les motifs essentiels de leur conclusion, comme pourraient parfois l'exiger des considérations d'ordre international; l'exclusion de la publicité, lors de la discussion d'un traité aux Chambres, n'aboutirait qu'à éveiller les plus véhémentes suspensions. Ainsi, en ce qui concerne le secret ou la publicité de la conclusion des traités, l'application du referendum n'apporte rien de nouveau, par conséquent par de nouvelles difficultés.

On a entrevu une autre diminution de notre capacité de traiter dans le fait que la ratification d'un traité signé par le gouvernement est d'autant moins assurée qu'il y a plus d'instances appelées à le ratifier, et que le résultat d'une votation populaire est particulièrement difficile à prévoir. Il est certain que la possibilité du referendum retarde le moment où le Conseil fédéral peut ratifier un traité de la durée du délai référendaire, au moins, et peut-être de la durée de toute une campagne référendaire; d'autre part on pourra peut-être moins sûrement escompter l'approbation du peuple que celle des Chambres. Mais il faut considérer qu'entre la signature et la ratification d'un traité, il s'écoule généralement plusieurs mois, parfois même des années, de sorte que le retard provenant du referendum ne pèse guère dans la balance. En ce qui concerne l'insécurité de la conclusion, due au referendum, elle ne serait guère plus grande et plutôt moindre que par exemple dans les Etats à régime parlementaire, où un déplacement de la majorité du corps législatif entraîne généralement un changement d'orientation de la politique gouvernementale. Toute forme de gouvernement, celle de la démocratie comme les autres, a en propre certaines difficultés, mais celles afférentes au régime démocratique pour la conclusion des traités ne doivent pas être exagérées. En tout cas, qu'un gouvernement vienne à être désavoué par une votation populaire, c'est un moindre mal que si la politique intérieure et extérieure du pays doit porter le fardeau d'un traité de longue durée ou même perpétuel, contre lequel s'insurge une opposition qui croit représenter la majorité du peuple et qui, faute de referendum, n'a pas été appelée à se prononcer directement.

Les désavantages que la réalisation de la demande d'initiative entraînerait au point de vue de nos relations internationales, ne paraissent dont pas être assez grands pour justifier le rejet d'une revendication de principe de la démocratie, ou bien ils ne sont pas attachés en propre à l'innovation proposée. Ceci toutefois sous une réserve : Il peut se

présenter, en temps de guerre déclarée ou menaçante, des situations dans lesquelles les délais que réclame l'exercice du referendum rendraient impossible la conclusion d'un traité en temps utile. C'est en prévision de pareilles situations que le contre-projet réserve les décisions d'urgence, mais seulement en temps de guerre ou de danger de guerre.

### III.

Le contre-projet du Conseil fédéral diffère de la demande d'initiative sur les points suivants :

a. Du fait que la constitution fédérale, aux articles 8 et 85, chiffres 5 et 6, mentionne conjointement les « alliances » et « les traités », ou les « traités avec les Etats étrangers » et « la conclusion de la paix », on pourrait déduire (cfr. rapport du 29 mai 1914, p. 28), que l'initiative, qui ne parle que de « traités internationaux » ne comprend pas les alliances et les traités de paix. Cette interprétation serait contraire au sens et à l'esprit de la demande d'initiative et devrait être par conséquent repoussée. Du moment que le contre-projet soumet sans réserve les alliances au referendum, aucun doute ne peut subsister à cet égard. Les traités de paix, qui de leur nature sont des traités non dénonçables, mais qui peuvent contenir aussi des clauses de durée limitée, doivent aussi être compris de façon non équivoque dans la notion des « traités internationaux ». C'est pourquoi le contre-projet parle de « tous les traités avec l'étranger ».

b. Le contre-projet ajoute après « traités », les mots « de la Confédération », pour indiquer clairement que les traités des cantons avec l'étranger, qui sont portés à l'Assemblée fédérale ensuite de réclamation, conformément à l'article 85, chiffre 5, ne sont pas soumis au referendum.

c. L'initiative parle de traités « conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans ». Le contre-projet donne la préférence à une formule qui exprime la même idée un peu plus clairement.

Un traité de durée indéterminée est un traité ne fixant pas de terme auquel il devient caduc de plein droit ou peut être résolu, par la volonté d'une des parties. Les traités de ce genre sont assez nombreux; mais comme ils sont très variés dans leur teneur, la signification de l'absence d'un terme de validité est aussi très variable. Les traités qui fondent une possession durable, comme par exemple les rec-

tifications de frontières, sont de leur nature non dénonçables et ne cessent pas non plus de déployer leurs effets à une époque déterminée. Par contre, s'ils obligent les parties à des prestations continues ou réitérées, on ne peut présumer qu'un Etat ait voulu se lier de la sorte pour un temps illimité. La question de savoir si la volonté des parties était de contracter une obligation illimitée ou dénonçable est une question d'interprétation. Il n'y aurait aucun intérêt à examiner l'application de ce principe à des cas déterminés, puisque les traités déjà ratifiés ne sont pas soumis au referendum.

A l'avenir, si la demande d'initiative ou le contre-projet est adopté, on devrait tendre, conformément à la pratique moderne en matière de traités, à régler dans chaque convention la question de la dénonciation, du moins dans le cas où il ne ressort pas nettement de la nature même de la convention que celle-ci est indénonçable.

Lorsqu'un traité de durée illimitée admet expressément la dénonciation par chaque partie, par exemple au terme d'une année, il est évident qu'il ne tombe pas sous le coup du referendum. Ceci s'applique entr'autres à une série de traités d'extradition qui ont été mentionnés dans la liste jointe au rapport de 1914 comme conclus pour une durée indéterminée et par conséquent soumis au referendum, aux termes de la demande d'initiative.

Le point déterminant est celui de savoir si, après 15 ans au plus, la Confédération peut ou non se libérer unilatéralement d'une convention, sans autres conditions contractuelles. A cet égard il est indifférent que la libération s'effectue de plein droit, par l'expiration de la durée du traité, ou par dénonciation. Pour exprimer cette idée, le contre-projet parle de traités « conclus pour une durée illimitée ou supérieure à quinze années, et qui ne peuvent être dénoncés avant ce terme ».

d. En extension de la doctrine représentée par la demande d'initiative, le contre-projet veut admettre le referendum pour les alliances, sans égard à leur durée. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, cette disposition se justifie par l'extrême importance politique des alliances qui, notamment pour un Etat à neutralité permanente, sont une chose exceptionnelle et ne peuvent pas se comparer à d'autres traités internationaux.

La notion générale d'« alliance » doit comprendre tous

les accords internationaux à buts politiques. Il faut faire rentrer dans ces accords une Ligue des nations ayant pour tâche d'assurer par des mesures communes l'ordre pacifique établi par elle et, s'il est troublé, de le défendre et de le rétablir.

Des accords internationaux à buts politiques autres que ceux qui servent au maintien de la paix et qui sont ouverts en principe à tous les Etats intéressés, n'entreront pas en ligne de compte pour la Suisse, qui pratique depuis des siècles une politique de paix et de neutralité. Cela bien entendu sous réserve de son droit de conclure au besoin des alliances défensives, en cas d'agression contre son territoire et son indépendance.

Pour la conclusion d'alliances, on pourrait le cas échéant se demander si la ratification du traité ne devrait pas avoir lieu par voie de revision constitutionnelle soumise à la votation du peuple et des cantons. Tel serait le cas si un traité conclu par la Confédération comportait une modification de la constitution fédérale ou des principes essentiels sur lesquels elle repose. On peut s'abstenir d'insérer dans le contre-projet une disposition spéciale à cet égard, car il va de soi que, lorsqu'il s'agit d'une dérogation réelle à la constitution, elle ne peut avoir lieu que par voie de revision constitutionnelle. Mais il faut faire remarquer qu'il y a des dispositions de la constitution qui visent avant tout le régime de droit du pays lui-même et n'empêchent pas l'établissement par une convention internationale d'un régime différent en ce qui concerne les relations de la Suisse avec l'étranger. Des dispositions contractuelles internationales de cette nature n'exigent pas une revision de la constitution.

e. La demande d'initiative veut admettre sans réserves le referendum pour les traités qui, par leur durée, remplissent les conditions prévues. Mais comme on ne peut prévoir les circonstances dans lesquelles la conclusion d'un traité doit s'effectuer, il ne paraît pas sans danger de se lier en toute éventualité à la procédure du referendum, rendant impossible une conclusion rapide. Le contre-projet admet par conséquent la possibilité de soustraire au referendum un traité, c'est-à-dire l'arrêté fédéral concernant sa ratification, par une déclaration d'urgence. Mais cette possibilité n'est prévue que pour le temps de guerre déclarée ou menaçante. C'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartiendrait de décider s'il y a urgence et danger de guerre.

Si la constitution fédérale, à l'article 89, admet la clause d'urgence pour les arrêtés fédéraux, parce qu'elle est nécessaire, il faut bien admettre aussi la possibilité de conclure, dans l'intérêt du pays, un traité avec entrée en vigueur immédiate et sans consultation populaire. Mais cette limitation des droits populaires, en matière de traités internationaux, ne peut aller plus loin que ne l'exigent absolument les intérêts du pays, car un traité international crée une dépendance d'une certaine durée, tandis qu'un arrêté fédéral déclaré urgent peut être modifié en tout temps et au besoin abrogé ensuite d'une initiative populaire. C'est pourquoi la clause d'urgence ne doit être appliquée qu'en temps de guerre ou de danger de guerre, car c'est seulement en des temps pareils qu'il y a probabilité que l'intérêt du pays exige la conclusion immédiate de traités. Mais alors, la possibilité d'exclure le referendum peut être une exigence impérieuse de la politique nationale, une nécessité vitale. En vertu du régime de la neutralité, la Confédération, en temps de paix, ne conclut pas d'alliances au sens étroit du mot, mais en temps de guerre, si elle est assaillie ou menacée, elle peut être forcée d'en conclure. Alors il s'agira peut-être d'une décision à prendre du jour au lendemain, et qui ne souffrirait absolument pas les retards inséparables de la procédure de referendum. D'ailleurs, des traités autres que des alliances peuvent en temps de guerre exiger une conclusion immédiate. Il n'est toutefois pas probable qu'en temps de guerre, des traités soient conclus pour une durée de plus de 15 ans. Mais ce sont les situations extraordinaires qu'on peut le moins prévoir. Il serait donc dangereux de s'interdire la conclusion rapide d'un traité de nature quelconque.

L'urgence signifie la pénurie de temps, c'est-à-dire qu'il faut des circonstances dans lesquelles l'observation des délais exigés par le referendum paraîtrait incompatible avec des intérêts capitaux du pays. Le seul désir de soustraire aux risques de la votation populaire un traité considéré par les Chambres comme absolument nécessaire, ne suffirait pas à justifier une déclaration d'urgence.

On pourrait aussi songer à instituer pour les traités la même distinction que pour les arrêtés fédéraux, et à prévoir le referendum seulement pour ceux qui sont « d'une portée générale ». Mais on ne saurait préconiser l'extension de la notion très incertaine de la « portée générale » aux traités, où son interprétation serait aussi peu sûre que pour les arrêtés fédéraux. Ce qui fait l'importance d'un traité inter-

national, ce n'est pas dans la règle le fait qu'il statue, comme une loi, des règles de droit généralement applicables, mais sa portée politique et économique. La convention du Gothard, par exemple, ne serait pas d'une portée générale (*allgemein verbindlich*), au sens d'un arrêté fédéral, mais elle a bien une importance générale par la durée et l'étendue des stipulations qu'elle contient.

Comme la disposition concernant l'urgence constitue une dérogation au principe constitutionnel, elle doit être interprétée restrictivement. Ceci a notamment pour conséquence qu'en tant que possible, on ne doit pas conclure sous la protection de la clause d'urgence des traités dont la durée dépasse celle des circonstances spéciales qui ont justifié la déclaration d'urgence. Mais on ne saurait recommander de formuler une disposition en ce sens, car le cas échéant celle-ci pourrait rendre impossible la conclusion d'un traité nécessaire, ou en aggraver sérieusement les conditions.

Nous avons l'honneur de formuler la *proposition* suivante :

« L'Assemblée fédérale, en application des articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale;

Concernant la revision de la constitution,

*décide :*

1. De rejeter l'initiative tendant à compléter l'article 89 de la constitution fédérale (referendum facultatif pour les traités internationaux), et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons en leur proposant le rejet;

2. De soumettre en même temps à la votation du peuple et des cantons un contre-projet de l'Assemblée fédérale, avec proposition de l'accepter. Le contre-projet a la teneur suivante :

L'article 89 de la constitution fédérale est complété par les alinéas 3 et 4 ci-après :

Tous les traités de la Confédération avec l'étranger, conclus pour une durée illimitée ou supérieure à quinze années et qui ne peuvent être dénoncés avant ce terme, ainsi que les alliances, sans égard à leur durée, sont également soumis à la votation du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens suisses ayant le droit de vote ou par huit cantons. »

En temps de guerre ou de menace de guerre, l'Assemblée fédérale peut déclarer urgent l'arrêté concernant la ratification d'un traité international. En ce cas, la votation populaire ne peut être demandée.

Veillez agréer, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 9 mai 1919.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

ADOR.

*Le chancelier de la Confédération,*

STEIGER.

---

## **Second rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire tendant à soumettre au referendum certains traités internationaux. (Du 9 mai 1919.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	536
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.05.1919
Date	
Data	
Seite	208-218
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 016

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.