



Avis de droit

2008.12 (p. 189-190)

Droit des traités internationaux et droit constitutionnel

DFAE, Direction du droit international public

Avis de droit du 6 décembre 2007

Mots clés: Pleins pouvoirs, Président de la Confédération, signature, traité.

Stichwörter: Vollmacht; Bundespräsident; Unterzeichnung; Staatsvertrag.

Termini chiave: Pieni poteri; presidente della Confederazione; firma; trattato.

Regeste:

Nonobstant le fait que la fonction de chef d'Etat est assumée en droit interne par le Conseil fédéral dans son ensemble, le Président de la Confédération peut, seul, valablement signer un traité international pour la Suisse sans avoir à produire de pleins pouvoirs.

Regeste:

Obwohl nach Landesrecht die Funktion des Staatsoberhauptes dem Gesamtbundesrat zukommt, kann der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin alleine einen Staatsvertrag rechtsgültig unterzeichnen, ohne dafür eine Vollmacht vorlegen zu müssen.

Regesto:

Nonostante la funzione di capo dello Stato sia assunta in diritto interno dal Consiglio federale nel suo insieme, il presidente della Confederazione può, solo, validamente firmare un trattato internazionale per la Svizzera senza dover esibire i pieni poteri.

Base juridique:

Art. 176 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101);
Art. 7 Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (avec annexe) (RS 0.111).

Rechtliche Grundlagen:

Art. 176 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101);
Art. 7 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (mit Anhang) (SR 0.111).

Base giuridico:

Art. 176 Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101);
Art. 7 Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (con. All.) (RS 0.111)

La Direction du droit international public a été appelée à se prononcer sur la question de la nécessité, pour le Président de la Confédération, de produire un documents de pleins pouvoirs lorsqu'il engage la Suisse par la signature d'un traité international.

L'art. 7 par. 2 let. a de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (CV; RS 0.111) prévoit que les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sont considérés comme représentant leur Etat pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité en vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs.

Le Conseil fédéral suisse, en tant que gouvernement, se singularise toutefois en ce sens qu'il constitue un collège d'égaux, dépourvu de chef. Dès lors, en droit interne, le Président de la Confédération au sens de l'art. 176 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) n'est ni le chef du gouvernement, ni même le chef de l'Etat, fonction assumée par le Conseil fédéral dans son ensemble (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, ad art. 176, n° 5). La Suisse ne prévoyant pas qu'une personne soit chef d'Etat ou de Gouvernement en ce sens, la question se pose de savoir si le Président de la Confédération a besoin de produire un documents de pleins pouvoirs pour être considéré comme représentant valablement la Suisse pour la signature d'un traité international.

Sous l'angle du droit international néanmoins, le Président de la Confédération doit être compris dans les termes de «chef d'Etat» au sens de l'art. 7 para. 2 let. a CV. Dans les travaux préparatoires de la CV, certaines propositions avaient été émises pour tenter de mieux tenir compte des structures constitutionnelles internes des Etats, mais elles ont finalement toutes été rejetées ou retirées (PETER KOVACS, *in*: Les Conventions de Vienne sur le droit des traités, Commentaire article par article, Bruxelles 2006, tome 1 p. 212 ss., ad art. 7, n° 46 ss.; cf. aussi IAN SINCLAIR, *The Vienna Convention on the law of treaties*, 2^e éd. 1985, p. 32). Mais la doctrine donne des précisions expresses sur les Etats qui ont préféré l'institution d'un «présidium», soit d'un organe collégial qui exerce les prérogatives du chef d'Etat. A cet égard, à la suite de la pratique diplomatique, la doctrine considère que l'habilitation automatique découlant de l'art. 7 para. 2 let. a CV est limitée à la première personnalité du présidium (président du présidium, etc.), symbolisant cet organe. Les autres membres du présidium doivent en revanche être munis des pleins pouvoirs pour accomplir l'un des actes visés à l'art. 7 (PETER KOVACS, *op. cit.*, n° 47), à l'exception du Ministre des affaires étrangères (MAE). Les Etats ayant maintenu de tels présidiums ne sont probablement pas légion comme le précise le même auteur sans faire référence à la Suisse – il est hongrois et mentionne les pays socialistes uniquement –, mais il n'y a pas de raison de ne pas appliquer cette doctrine à la Suisse, tant la réponse donnée en droit international semble claire et incontestée. D'ailleurs les Conseillers fédéraux qui ne sont ni Président ni MAE doivent être à chaque fois munis des pleins pouvoirs délivrés par le CF, signés alors par le Président et le Chancelier.

Et même si l'on trouvait des arguments pour contester cette doctrine ou pour ne pas l'appliquer à la Suisse, le Président de la Confédération devrait alors être considéré, au moins par analogie, comme un chef de gouvernement, ayant selon cette disposition de la CV les mêmes droits et dispenses de pleins pouvoirs que les chefs d'Etat. La *ratio legis* de cette disposition semble clairement viser au minimum une autre personne que le MAE, qu'il soit *primus* ou *primus inter pares*.

En conclusion, le Président de la Confédération peut, seul, valablement engager la Confédération en tant que tel, sans avoir à produire de pleins pouvoirs.