

**Colloque annuel 2015 de l'association «Notre Droit»
Compte rendu**

Sujet essentiel:

Initiative populaire fédérale 'Le droit suisse prime le droit étranger (initiative pour l'autodétermination)'.

Le 20 mai 2015 a eu lieu à l'Hôtel Kreuz de Berne le colloque annuel de l'association «Notre Droit» sur le sujet essentiel "L'initiative populaire fédérale *Le droit suisse prime le droit étranger (initiative pour l'autodétermination)*".

Le président *Ulrich E. Gut* a d'emblée précisé le déroulement du colloque: dès février 2015, l'initiative 'Le droit suisse prime le droit étranger' (2015 FF 1965) a passé la procédure d'examen préliminaire. En mars a débuté la période du recueil de signatures ; elle durera jusqu'en septembre 2016. On vient seulement de déposer l'initiative ; le débat sur son texte n'en est encore qu'à ses débuts. Le colloque de «Notre Droit» a donc dû tout d'abord analyser et interpréter ce texte. Dans une seconde étape, on a discuté de questions stratégiques en rapport avec lui.

Avant de débattre du sujet essentiel, *Alec von Graffenried*, vice-président de l'association, a fait un exposé sur des événements politiques actuels dans le domaine de la justice (cf.

http://www.unser-recht.ch/fileadmin/user_upload/files/2015_05_20_MV_Unser_Recht_GV_Aktuelle_rechtspolitische_Entwicklungen_AvG.pdf; représentation concrète sous : http://www.unser-recht.ch/fileadmin/user_upload/files/2015_05_20_MV_Unser_Recht_GV_Aktuelle_rechtspolitische_Entwicklungen_AvG_2.pdf).

Les interprétations de l'initiative en question diffèrent fort les unes des autres. D'aucuns la minimalisent, mais certains groupes en attendent de grandes choses. Il est intéressant de

relever qu'on a modifié son titre plusieurs fois. En tout cas, le but de ses promoteurs est relativement clair : s'éloigner de la CEDH et finalement la dénoncer.

L'initiative vise à modifier les paragraphes 1 et 4 de l'art. 5 de la Constitution fédérale en prescrivant que celle-ci soit la source juridique suprême de la Suisse et qu'elle prime le droit international, sous réserve des dispositions contraignantes de ce dernier. Il doit s'agir d'une controverse avec une remarque incidente de la deuxième cour de droit public du Tribunal fédéral (ATF 139 II 16, A. 5) sur l'initiative de renvoi : le tribunal a laissé entrevoir qu'il n'appliquerait pas l'«initiative de mise en œuvre» s'il devait en résulter une violation de la CEDH.

Un problème central quant au texte en question est sa relation avec l'absence en Suisse de juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales ; une telle juridiction est remplacée dans une certaine mesure par la possibilité de recourir à la Cour européenne des droits de l'homme. A cet égard, il est remarquable que le libellé du premier alinéa, qui se réfère à la constitution comme source juridique suprême, rappelle justement la détermination d'une juridiction constitutionnelle.

En outre, l'initiative stipule en substance (art. 56a CF) que la Confédération et les cantons ne devront contracter aucune obligation de droit international contredisant la Constitution fédérale et devront, s'il le faut, dénoncer des traités existants s'opposant à ce principe. Ce point ne pose aucun problème particulier, car Confédération et cantons prennent garde de toute façon d'éviter toute contradiction dans leur corpus juridique. Néanmoins, il conviendrait de demander aux auteurs de l'initiative ce qu'ils entendent au juste par «s'il le faut» et par d'éventuelles contradictions : que se passera-t-il si une telle contradiction ne naît qu'après une éventuelle approbation de l'initiative et en pleine connaissance de cause ?

En outre, de même que l'art. 5 selon l'initiative, le paragraphe 3 de son art. 56a CF mentionne "les dispositions contraignantes du droit international" dont le contenu concret est contesté ; voilà encore une ambiguïté du texte. Mais ses auteurs ne semblent pas tenir à une formulation claire: plus le texte est ambigu, plus la discussion sera longue sur le point en question pendant la phase d'application, et plus vulnérables seront ceux et celles qui l'appliqueront. Il faut en tenir compte pour discuter la question stratégique d'une éventuelle

contre-proposition. Peut-être serait-il judicieux d'en formuler une, aussi consistante que possible ; on pourrait se contenter de décrire la procédure éprouvée en vigueur et d'établir ainsi la certitude absente de l'initiative.

Le problème principal de l'initiative découle de l'art. 190 CF qu'elle propose : déterminants, pour les autorités appliquant le droit, seraient (uniquement) les lois fédérales et les traités de droit international pour lesquels la procédure d'autorisation aurait déjà été soumise au référendum. Il est clair que cette formulation vise la CEDH ; mais dans la pratique il faudrait également se souvenir d'autres implications. L'approbation de l'initiative pourrait, par exemple, empêcher la Suisse d'appliquer le système dit moniste, en vertu duquel le droit international entre immédiatement en vigueur sans être transformé en droit national. Il importe notamment de se rappeler que l'un des principaux avantages intrinsèques de la Suisse, dont profite largement l'économie, est la sécurité juridique. Si par exemple on ne pouvait plus appliquer sûrement sa convention sur la double imposition avec un autre pays, il faudrait s'attendre à une grande perte de prestige pour la Suisse. On ne pourrait guère soumettre tous ces accords au référendum. En prévision du scrutin, il faudra démontrer concrètement tous ces points.

La stratégie de ce combat référendaire ne devrait pas se limiter à relever les avantages de la CEDH ; elle devrait également souligner les risques qu'une approbation de l'initiative ferait courir au droit international dans sa totalité.

Au cours de la discussion sur cette stratégie se manifestèrent des personnalités représentant différentes organisations : l'Association suisse de politique étrangère (SGA), le Forum de politique étrangère "foraus" et le groupe de travail "Dialogue CEDH". A ce propos, on a relevé l'importance de la coopération avec les médias pour empêcher qu'on n'informe de façon tendancieuse ou superficielle sur la CEDH, ou encore sur les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Suisse. Ces derniers temps, Amnesty International s'est concentrée sur les "travaux de voirie" pour faire mieux connaître aux citoyennes et citoyens les avantages de la protection assurée par la CEDH. En outre, la discussion a stimulé à ne point limiter la lutte électorale à des arguments juridiques, mais à tenir compte également des aspects psychologiques et sociologiques d'une telle initiative qui s'adresse plutôt aux «bas instincts». Il faudra démontrer que son texte est imprécis, qu'il

s'agit là d'une «entreprise de dissimulation», et que l'initiative est contraire à la coopération internationale, à une collaboration fructueuse et donc au bien-être en Suisse.

Le succès d'une campagne référendaire dépend moins d'arguments juridiques que de valeurs restant en suspens et de l'utilité en question. Il faudra souligner les valeurs positives de la CEDH et démontrer son utilité en relevant quelles personnes souffriraient du succès de l'initiative, autrement dit tout ce qui est en jeu.

Dans son allocution finale, *Ulrich E. Gut* s'est montré confiant. Il faudra probablement attendre deux ou trois ans le résultat de l'initiative. Néanmoins, plusieurs organisations se préparent d'ores et déjà à faire campagne pour son rejet et informent le peuple souverain des valeurs positives de l'EMRK ; l'on réunit les arguments juridiques et l'on s'occupe de convaincre les milieux économiques de l'importance de la sécurité juridique existant en Suisse. Si l'on poursuit ce travail, on peut espérer que l'initiative sera rejetée.

Regina Meier, rédactrice du compte-rendu

Traduction : *Guiu Sobiela-Canitz*, Ardez GR