

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2014)
Heft: 2029

Artikel: Démocratie directe et droit international: une impossible réconciliation?
: La souplesse et le pragmatisme des institutions suisses valent mieux
que l'illusion théorique d'un système parfait
Autor: Dépraz, Alex
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1012695>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

sein du Parlement laisse en jachère un certain nombre de problèmes. Dès lors, le champ ouvert à la pratique de l'initiative s'est élargi. Plutôt que de stigmatiser les «abus» de la démocratie directe, voyons plutôt dans son usage accru le signe d'une insatisfaction face à des problèmes non résolus.

Enfin, le rôle croissant du droit international pose la question des limites du droit d'initiative, conçu d'abord pour un cadre national (DP 2029). Les cas d'incompatibilité totale ou partielle entre l'ordre international et le droit interne adopté par voie d'initiative se font plus fréquents. Faut-il invalider systématiquement de telles initiatives? Ce serait vider progressivement ce droit de sa substance.

Les deux solutions mises en consultation par le Conseil fédéral pour améliorer la compatibilité entre le droit international et le droit interne n'ont d'ailleurs pas passé la rampe de la [consultation](#). D'une part, il s'agissait d'examiner préalablement la conformité d'un projet d'initiative au droit international et, le cas échéant de mentionner cette incompatibilité sur les feuilles présentées à la signature. D'autre part, une atteinte au noyau des droits fondamentaux aurait constitué un motif d'invalidation. Faute de majorité pour l'une ou l'autre de ces propositions, le Conseil fédéral a renoncé à soumettre au Parlement un projet qui d'ailleurs ne réglerait de loin pas tous les problèmes. En particulier, il n'aurait pas permis d'invalider l'initiative «contre l'immigration

massive».

Le droit d'initiative ne constitue pas un simple sondage d'opinion. De son usage découlent des normes juridiques porteuses d'effets. Plus que de restrictions supplémentaires à la révisibilité de la Constitution, qui d'ailleurs ne seraient pas acceptées, c'est une intensification du débat sur les conséquences prévisibles d'une proposition qu'il faut promouvoir. Ainsi, lors de la campagne précédant la votation du 9 février dernier, l'argumentaire a trop focalisé sur les besoins de l'économie et négligé les multiples effets négatifs d'une acceptation de cette initiative, effets dont on a pris conscience *a posteriori* seulement. Alors qu'une décision démocratique ne peut résulter que d'un débat éclairé.

Démocratie directe et droit international: une impossible réconciliation?

La souplesse et le pragmatisme des institutions suisses valent mieux que l'illusion théorique d'un système parfait

Alex Dépraz - 05 mars 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25407>

«Trouver une voie qui concilie ces trois valeurs parfois inconciliables: démocratie directe, Etat de droit et intégration dans un monde globalisé.» Le sénateur [Félix Gutzwiler](#) (PLR/ZH) décrit ainsi la tâche des autorités à la suite de récentes décisions

populaires problématiques du point de vue du droit international, la dernière en date étant évidemment la votation sur l'initiative contre l'immigration de masse. Une mission difficile à remplir.

Le problème des votations

entrant en contradiction avec le droit international ne date pas du 9 février 2014. Comme le rappelle Joëlle Kuntz dans son excellent ouvrage [La Suisse ou le génie de la dépendance](#), le souverain a été par exemple amené à se prononcer en 1954 sur une

initiative populaire qui était en contradiction directe avec un traité international: le texte voulait interdire la construction d'une centrale hydraulique sur le Rhin pour laquelle les autorités suisses avaient donné une concession en vertu d'un traité international entre la Suisse et l'Allemagne. On avait pensé invalider l'initiative. Elle fut finalement soumise au vote et le peuple et les cantons l'avaient nettement refusée.

L'eussent-ils acceptée que la Suisse aurait certainement engagé sa responsabilité internationale et dû indemniser sa voisine. Comme le prévoit la Convention de Vienne sur le droit des traités ([art. 27](#)), un Etat ne peut se prévaloir de son droit interne - fût-il adopté par le souverain - pour ne pas respecter un traité international: *pacta sunt servanda*.

Cet exemple montre que la problématique ne peut se résoudre de manière binaire ou purement hiérarchique, comme le souhaiterait une [motion](#) du PLR: les règles du droit international et du droit interne se juxtaposent en une multitude de constellations possibles plus qu'elles ne se superposent dans une structure pyramidale. Les Etats ont beau être souverains, ils ne sont pas comme Robinson sur son île et doivent composer avec les autres Etats. L'actualité en Ukraine nous montre les difficultés à faire respecter un principe de droit international aussi minimal que celui de l'intangibilité des frontières.

La Constitution de 1999 prévoit désormais noir sur blanc que les révisions constitutionnelles doivent respecter les règles du droit international impératif, c'est-à-dire celles auxquelles un Etat ne peut refuser de se soumettre. Mais elle laisse pour le reste au génie des institutions et à leur pragmatisme le soin de régler d'éventuels autres conflits avec le droit international. Comme pour tester ces nouvelles limites, le constituant a depuis lors adopté plusieurs dispositions - notamment celle sur l'interdiction des minarets ou celle sur le renvoi des étrangers - dont l'application pose ou posera des problèmes de compatibilité avec le droit international, notamment en matière de droits de l'homme. Les autorités politiques ont cherché à résoudre le problème en amont, mais le Conseil fédéral vient de s'y casser les dents ([DP 2029](#)).

Sous l'influence de l'UDC, qui a fait de la défiance envers le droit international un cheval de bataille, les textes des initiatives eux-mêmes tentent de prévoir les rapports entre la nouvelle disposition constitutionnelle et les règles internationales anciennes ou futures. Ainsi, le nouvel article 121a de la Constitution enjoint les autorités à renégocier et adapter dans les trois ans «*les traités internationaux contraires*» à la nouvelle disposition, et interdit la conclusion de tout nouveau traité international contraire.

Contrairement à ce que pensent les initiants, les problèmes de conformité avec le droit international du nouvel article constitutionnel sont pourtant loin d'être réglés. L'Accord sur la libre circulation des personnes sera sans doute renégocié ou dénoncé. Mais, comme le relevait le Conseil fédéral dans son message, l'application de la nouvelle disposition pourrait poser des problèmes de conformité avec d'autres règles du droit international, comme la Convention européenne des droits de l'homme ou celle sur les [droits de l'enfant](#). Ces traités garantissent à certaines conditions le regroupement familial: la Suisse pourrait donc devoir autoriser des étrangers à s'installer sur le territoire même si les fameux quotas sont atteints.

Faut-il pour autant renégocier ces conventions? Il est plus probable que, comme pour l'initiative sur le renvoi des étrangers, les juges de Mon Repos, voire ceux de Strasbourg, viennent tempérer *in concreto* la rigidité du texte de l'initiative. Cette pratique de l'interprétation conforme est d'ailleurs bien connue des Suisses puisque les tribunaux procèdent de la même manière pour assurer la cohérence des législations cantonales avec le droit fédéral.

Cette souplesse pragmatique dans l'application est au final plus respectueuse de la démocratie que la censure préalable des textes des initiatives.