

Savoir suisse

Droit international ou droits populaires? Le dilemme suisse

Toujours plus d'initiatives sont contraires à des traités. Un ouvrage se penche sur le problème

Caroline Zuercher

Internement à vie des délinquants dangereux, interdiction des minarets, renvoi des délinquants étrangers, immigration de masse. Ces initiatives, adoptées par le peuple depuis 2004, sont contraires à des traités de grande portée. Le journaliste et docteur en droit Denis Masmejan consacre un ouvrage à cette opposition entre droits populaires et droit international. Il répond à nos questions.



Denis Masmejan
Journaliste
et docteur en droit

Les initiatives contraires au droit international se sont succédées ces dernières années. Comment l'expliquer?

De façon générale, il y a davantage d'initiatives depuis les années 1980-1990, grosso modo depuis la fin des grands compromis nés des Trente Glorieuses (1946-1975). Avec la montée de l'UDC, la politique s'est polarisée, mais la gauche a aussi eu recours plus souvent à la démocratie directe. D'autre part, des courants nationaux-conservateurs ont repris de la vigueur dans toutes les démocraties européennes. Ils sont accompagnés d'une contestation des structures supranationales et du droit international.

Le problème, c'est la démocratie directe?

Oui, mais il serait vain de vouloir y renoncer. Une telle proposition n'aurait aucune chance face au peuple. Il vaut mieux réfléchir à des solutions «pour faire avec».

Ces initiatives ont suscité beaucoup de discussions mais aucune règle n'a été changée. Pourquoi?

Toutes les solutions examinées ont été abandonnées parce que personne n'arrive à trancher la question de fond. Il y a dans le droit suisse deux principes contradictoires mais aussi importants l'un que l'autre. D'un côté, la primauté du droit international prévoit que, si un Etat signe un accord, il doit s'y tenir. De l'autre, notre système politique est basé sur le principe que le peuple a le dernier mot.

Pour éviter que les Suisses n'approuvent des initiatives contraires au droit international, une solution serait de les invalider avant d'être soumises au peuple. Est-ce une bonne piste?

A mon avis, c'est une fausse piste. Une telle invalidation s'est produite une seule fois. Il s'agissait de l'initiative des Démocrates suisses «Pour une politique d'asile raisonnable». En 1995, elle a été invalidée parce qu'elle était contraire au droit international impératif. Il s'agit d'un noyau dur de règles fondamentales qui prohibent notamment la torture, les exécutions sommaires, le génocide et les violations du droit international humanitaire. Cette restriction, qui a ensuite été inscrite dans la Constitution, est la seule limite aux droits populaires liée au droit international. Sa portée est faible: elle n'a pas permis d'invalider une autre initiative depuis.

Pourrait-on invalider davantage d'initiatives en ayant une définition plus large du droit international impératif?

Le Conseil fédéral semble désormais y intégrer l'interdiction de la peine de mort.



En 2010 à Lausanne, des personnes manifestent contre le résultat de la votation sur l'initiative UDC «Pour le renvoi des étrangers criminels». KEYSTONE-A

C'est déjà audacieux et il faut s'en réjouir. La gauche a tenté d'aller plus loin en y ajoutant l'ensemble des droits de l'homme. Mais il n'y a jamais eu de majorité politique en faveur de cette proposition, qui restreindrait sensiblement les droits populaires. L'UDC y est totalement opposée. Quant à la droite classique, elle donnerait le sentiment de vouloir enlever du pouvoir au peuple. Electoralement parlant, ce n'est pas payant.

Y a-t-il d'autres possibilités pour sortir de cette contradiction entre droits national et international?

De toutes les pistes étudiées, la plus réaliste émane à mon sens du Foraus. Ce think tank de jeunes chercheurs progressistes défend l'idée d'une présomption en faveur des accords internationaux. On partirait du principe que, si une initiative n'exige pas explicitement de dénon-

cer un accord, elle doit être mise en œuvre en respectant le droit international. Le peuple pourrait s'opposer à un traité, mais il faudrait lui poser clairement la question, à la loyale.

Pour appliquer ce principe, faudrait-il changer la Constitution?

Pas forcément. Une pratique constante du gouvernement et des Chambres suffirait à fixer cette doctrine. Ces dernières années, les autorités ont d'ailleurs pris ce chemin. Si on regarde les choses avec beaucoup de distance, on voit qu'au final elles ont tenté d'appliquer ces initiatives en respectant malgré tout le droit international. Mais elles auraient dû expliquer dès le début qu'elles agiraient ainsi.

Vous revendiquez plus de clarté?

Oui. La voie à ne pas suivre est celle qui a

été prise avec l'initiative contre l'immigration dite de masse. Avant la votation, le Conseil fédéral a dit qu'un oui risquait d'entraîner la dénonciation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Par la suite, il s'est contredit en estimant que le oui du peuple n'imposait pas de dénoncer ce texte, puisque l'initiative ne l'exigeait pas formellement. Il faudrait réfléchir avant d'adopter une ligne, puis s'y tenir.

L'UDC réclame dans une initiative l'inscription dans la Constitution de la primauté du vote populaire sur le droit international. Un oui résoudre-t-il la question?

L'UDC le prétend mais, si on analyse sa proposition en détail, on voit que ce ne serait pas le cas. Dans de nombreuses situations, il n'y aurait pas de réponse claire.

Vous estimez que, même en cas de oui, les tribunaux pourraient continuer d'accorder la priorité à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'ALCP.

Pourquoi?

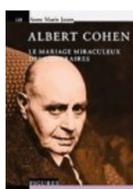
C'est une hypothèse. Selon l'initiative lancée par l'UDC, les tribunaux devraient continuer d'appliquer les traités internationaux soumis au référendum. L'ALCP remplit cette condition. Ce n'est pas le cas de la CEDH (*ndlr: à l'époque de sa ratification, la Constitution ne prévoyait pas de référendum*), mais deux de ses protocoles additionnels ont pu faire l'objet d'un référendum. Les juges pourraient considérer que cela suffit. Et puis, d'autres traités garantissant les droits de l'homme pourraient être invoqués.

Un oui du peuple à cette initiative marquerait-il une rupture définitive?

Oui, dans le sens où, dans notre ordre juridique et politique, nous avons toujours accordé beaucoup d'importance au droit international. Celui-ci est l'arme des petits pays pour défendre leurs intérêts sur la scène internationale. Sans de telles règles, on assisterait à un rapport de force dans lequel nous n'aurions pas beaucoup de poids. On l'a vu avec le secret bancaire. Un Etat souverain est un Etat qui n'a pas peur de se lier par des traités.

Autres parutions de la collection

Littérature



Albert Cohen (1895-1981), écrivain foisonnant et éminemment drôle, s'interroge sans cesse sur l'identité de l'être humain, sur la violence de l'Histoire et sur la fraternité entre hommes, qui seule permet de dépasser la haine et les guerres. Auteur de sept grands livres, dont les quatre volumes du cycle de Solal, il est plus que jamais un écrivain actuel.

«Albert Cohen, le mariage miraculeux des contraires», d'Anne-Marie Jaton

Fin de vie



Ce livre invite à une réflexion sur notre propre attitude face à la mort. Il ne propose aucune recette mais rend compte de situations vécues illustrant comment les choses peuvent se passer durant la dernière phase de notre vie, et ce qu'il faut faire pour que celle-ci se déroule au plus près de nos souhaits. Professeur en médecine palliative, l'auteur plaide pour une médecine à l'écoute du patient.

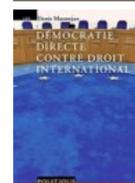
«L'autonomie en fin de vie», de Gian Domenico Borasio

Histoire



En 1481, Fribourg devient le premier canton romand membre de la Confédération. Bilingue, il peut faire le pont entre les mondes germanique et francophone. Jean-Pierre Dorand revient sur son histoire et les débats qui l'ont agitée. Il s'attache à souligner les rôles que jouent les pouvoirs publics dans la modernisation d'un canton situé entre les centres de pouvoir de l'arc lémanique et la Berne fédérale.

«La politique fribourgeoise au XXe siècle» de Jean-Pierre Dorand



Démocratie directe contre droit international
Denis Masmejan
Le savoir suisse