

Initiative pour la souveraineté

SAUVEGARDER LES DROITS FONDAMENTAUX.
MAINTENANT.



Explications détaillées sur le texte de l'initiative

Remarques préliminaires et principes de base

L'initiative repose sur l'**idée fondamentale** et uniforme que la souveraineté nationale de la Suisse ne doit pas être mise à mal par des traités internationaux ou d'autres obligations. En effet, c'est le droit international lui-même qui considère la souveraineté nationale comme le pilier de tout État et qui interdit les ingérences dans l'indépendance politique ou dans la compétence intrinsèque - dite domaine réservé - d'un État (art. 2, al. 4 et 7, de la Charte des Nations unies). Il est pourtant incontestable que le droit international public, et donc les traités internationaux, sont nécessaires pour des raisons de sécurité juridique dès lors que les faits de la vie ne se limitent pas à un seul pays. Il va de soi que les échanges commerciaux, la fondation de familles, les voyages et la criminalité ne s'arrêtent malheureusement pas aux frontières nationales. **Pour tout cela, le droit international est nécessaire**, sans quoi tout contact avec l'étranger deviendrait potentiellement un enfer bureaucratique.

Même si les traités internationaux sont souvent un moteur de la liberté, car ils facilitent parfois les contacts entre les particuliers, ils empiètent toujours sur la souveraineté nationale, car chaque État s'engage à respecter certaines directives en concluant un traité international. Cela ne pose pas de problème tant que cela n'interfère pas avec les **décisions politiques centrales** d'un pays, car l'abandon anticipé de la **liberté** individuelle et de l'**indépendance** politique conduit toujours à un affaiblissement massif de la **souveraineté nationale** et d'un pays sûr de lui, pour qui sa souveraineté nationale compte, ne conclut pas de traités internationaux par lesquels il se dessaisit de points essentiels de ses compétences ou par lesquels il y a manifestement un déséquilibre entre donner et recevoir.

C'est précisément là que la présente initiative intervient. En introduisant dans la Constitution fédérale un **article de principe** sur le rapport entre le droit international et la souveraineté nationale, il doit être clairement établi que l'intervention dans le domaine de protection des droits fondamentaux ou l'obligation de se conformer à l'application du droit ou à la jurisprudence d'autorités ou de tribunaux étrangers ou internationaux menace en soi l'indépendance politique. Sous réserve d'exceptions définies de manière explicite et exhaustive, il convient donc d'interdire **(i)** les traités internationaux qui ont pour effet que la Suisse empiète sur le domaine de protection des droits fondamentaux de ses citoyens ou **(ii)** qu'elle doive s'orienter de manière contraignante sur l'application du droit ou la jurisprudence d'acteurs multi- ou internationaux. Car les droits



DROITS-FONDAMENTAUX-OUI.CH

fondamentaux ou l'indépendance de la justice sont si importants que seul le pouvoir législatif national doit en décider, pour autant que cela soit praticable. D'autant plus que, comme on le sait, les traités internationaux - contrairement aux lois fédérales - ne sont pas toujours soumis au référendum facultatif. L'article de principe en question est ensuite **concrétisé** en ce sens qu'il stipule comment les tribunaux et les autres autorités chargées d'appliquer le droit doivent traiter les traités internationaux. Les traités internationaux qui contreviennent à l'article de principe ne peuvent tout simplement pas être appliqués. Mais **(iii)** même les traités internationaux qui figurent dans le catalogue des exceptions et qui ne sont donc pas couverts par l'article de principe doivent désormais pouvoir faire l'objet d'un examen quant à leur conformité avec les droits fondamentaux selon la Constitution fédérale.

Ces mécanismes visent à protéger efficacement la souveraineté nationale respectivement le **domaine réservé** de la Suisse en précisant que la jurisprudence ou l'application du droit par des acteurs étrangers ou internationaux ne sont pas contraignantes pour la Suisse - sauf exceptions explicites - et que les traités internationaux ne peuvent jamais (sans exception) primer sur les droits fondamentaux tels que définis dans la Constitution fédérale.

Commentaire du texte de l'initiative en détail

(nouveau) Art. 54a Relation entre le droit international et la souveraineté nationale

al. 1

La Suisse ne contracte pas d'obligations de droit international public qui, du fait de leur applicabilité directe ou de leur transposition nécessaire dans le droit national, obligent les autorités législatives, d'application ou judiciaires de la Confédération, des cantons ou des communes à intervenir dans le domaine de protection des droits fondamentaux ou d'autres droits constitutionnels de personnes physiques ou morales, notamment par des prescriptions de nature préventive ou répressive en matière de sécurité, d'économie, de santé ou d'environnement.

al. 2

Elle ne contracte en outre aucune obligation de droit international public qui obligerait directement ou indirectement les autorités administratives ou judiciaires suisses à se conformer à l'application du droit ou à la jurisprudence d'autorités ou de juridictions étrangères ou inter- ou supranationales, à l'exception de la Cour internationale de justice et de la Cour pénale internationale, ou à se soumettre à un tribunal arbitral.

Ces deux dispositions constituent les **normes fondamentales** de l'ensemble du texte de l'initiative. Elles stipulent qu'en principe, seul le droit national peut porter atteinte aux droits fondamentaux ou aux autres droits constitutionnels des individus. Il est également inadmissible que la Suisse doive, en vertu d'une obligation de droit international, reprendre de manière contraignante la jurisprudence ou l'application du droit de tribunaux ou d'autorités étrangers ou internationaux. Une limitation de la souveraineté nationale ainsi concrétisée par le droit international est en principe inadmissible et donc contraire à la Constitution fédérale.

Des **exceptions** à ce principe existent surtout à l'**al. 4**, où divers types de traités internationaux, y compris les tribunaux qui y sont liés, sont exclus du champ d'application de l'art. 54a (nous y reviendrons).

En ce qui concerne le **caractère obligatoire de la jurisprudence ou de l'application du droit** par des tribunaux ou autorités étrangers ou internationaux, l'al. 2 cite déjà la CIJ et la CPI comme exceptions au principe. Il en va de même pour la Cour européenne des droits de l'homme en vertu



de l'al. 4, qui exclut la CEDH du champ d'application. La Cour internationale de justice (CIJ), la Cour pénale internationale (CPI) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sont donc les seules juridictions étrangères dont la jurisprudence est **entièrement** contraignante pour la Suisse. Une jurisprudence étrangère peut en outre être **ponctuellement** contraignante si un traité international au sens de l'al. 4 le prévoit dans un cas particulier. Pour citer un exemple illustratif, cela vaut notamment pour la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), dont la jurisprudence - en tout cas selon l'état au moment de la conclusion du contrat - est déclarée contraignante pour toutes les parties dans certains traités internationaux, par exemple dans la Convention de Lugano concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (CL, un traité international de droit privé largement incontesté sur le plan politique, qui représente presque une condition sine qua non pour le commerce eurointernational). Enfin, il est inadmissible que la **Suisse soit soumise à un tribunal arbitral**, comme l'aurait prévu l'accord-cadre de l'UE, peu importe que le tribunal arbitral soit de droit public ou privé.

Sont considérés comme des droits fondamentaux tous les droits fondamentaux tels que définis dans la Constitution fédérale. En ce qui concerne l'égalité de droit, il convient de préciser que le fait que des personnes différentes soient traitées de manière inégale uniquement parce que des traités internationaux différents leur sont applicables ne constitue évidemment pas une violation de l'égalité de droit. Concrètement, de la même manière que dans le système fédéraliste suisse, un contribuable uranais ne peut pas - sous réserve du droit d'harmonisation - faire valoir une inégalité de traitement par rapport à un contribuable zougais, aucun ressortissant d'un pays tiers ne peut se plaindre avec succès de ne pas bénéficier des mêmes avantages qu'un étranger de l'UE.

La notion **d'autres droits constitutionnels** s'inspire ensuite fortement de la loi sur le Tribunal fédéral (cf. art. 98 ou 116 LTF) et de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Outre les droits fondamentaux, les droits civils et les droits politiques sont également considérés comme des droits constitutionnels selon la Constitution fédérale. Ils sont dits justiciables et peuvent donc être invoqués par un individu dans une procédure judiciaire. Cela vaut en particulier pour le principe de légalité en matière fiscale, le principe de la séparation des pouvoirs, l'exigence d'une délégation suffisante de la loi au pouvoir réglementaire ou le principe de la hiérarchie des normes.

Comme l'indique le terme « notamment », l'énumération des atteintes inadmissibles aux droits fondamentaux résultant des traités internationaux n'est **pas exhaustive**, même si, en l'état actuel des choses, les dispositions relatives à la sécurité, à l'économie, à la santé ou à l'environnement semblent être des prétextes particulièrement réalistes pour renforcer ou affaiblir le pouvoir international des différents États nationaux. Peu importe qu'il s'agisse de la lutte contre la libre possession d'armes (sécurité), de restrictions commerciales (économie), de la lutte contre des épidémies supposées ou réelles (santé) ou de prescriptions d'économie d'énergie (environnement) : Le libellé de l'al. 1 ne laisse aucun doute sur le fait que seul le droit national peut intervenir dans le domaine de protection des droits fondamentaux - sous réserve des traités internationaux visés à l'al. 4. Les traités internationaux contraires sont et restent inadmissibles.

En revanche, le **droit national** que la Suisse met en place volontairement et non sur la base d'exigences strictes du droit international n'est pas concerné par l'initiative. La **mise en œuvre autonome** du droit de l'UE, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ou la simple inspiration de la législation étrangère ne sont bien entendu **pas concernées** par la présente initiative. En d'autres termes, la Suisse est libre de s'inspirer de la législation de l'UE. La **limite de l'admissible** n'est franchie que si la Suisse s'engage, par exemple dans un accord bilatéral, à porter atteinte aux droits fondamentaux de certains individus ou à considérer comme contraignante une jurisprudence ou une application du droit étrangères. Ceci en tout cas dans la mesure où le traité en question n'est pas de toute façon soumis à une exception sectorielle selon l'al. 4, les douanes, le libre-échange ainsi que divers aspects du droit des transports pouvant notamment être cités comme exceptions d'initiative importantes.



al. 3

Si une obligation de droit international public est en contradiction avec les dispositions des al. 1 ou 2, ou si une telle contradiction survient ultérieurement, toutes les contre-mesures nécessaires doivent être prises, dans le respect de l'obligation d'exercer le droit avec ménagement. Dans la mesure du possible, la Suisse émet des réserves à l'égard de certaines dispositions, qui en excluent totalement ou partiellement l'application ou en modifient le contenu. Si, dans un cas concret, aucune réserve de ce type n'est admise, la Suisse dénonce sans délai le traité international sous-jacent ou se retire de l'organisation internationale ou de la communauté supranationale concernée.

Cet alinéa règle les conséquences juridiques, au sens des al. 1 et 2, d'engagements internationaux inadmissibles. Il confirme l'obligation **d'exercer le droit avec ménagement** et stipule que la **dénonciation** d'un traité international d'une part ou le **retrait** d'une organisation internationale ou d'une communauté supranationale d'autre part doivent toujours rester **l'ultima ratio**. Il convient donc de rechercher des moyens moins contraignants, tels qu'une réserve (modificative ou d'exclusion) à l'égard de certaines normes internationales, avant de procéder à la dénonciation ou au retrait d'un traité, afin de protéger la souveraineté nationale.

al. 4

Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux :

- a. la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ;
- b. les traités internationaux de droit international privé, y compris de procédure civile ;
- c. les traités internationaux relatifs à l'entraide judiciaire internationale en matière civile et pénale ;
- d. les traités internationaux dans les domaines du trafic aérien, routier, ferroviaire ou maritime, du libre-échange, du droit d'asile, du droit fiscal et du droit douanier ;
- e. les sanctions non militaires des Nations unies ;
- f. et les dispositions impératives du droit international.

Il s'agit d'une **liste d'exceptions exhaustive de types de traités internationaux auxquels les dispositions de l'initiative ne s'appliquent pas**. Il s'agit de définir certains traités internationaux incontestés, importants dans la pratique ou particulièrement pertinents pour les relations juridiques internationales entre particuliers ainsi que pour la coopération judiciaire internationale, comme étant suffisamment éprouvés pour être exclus de l'initiative.

En font partie non seulement le **droit international public contraignant**, mais aussi les traités internationaux les plus divers relevant du **droit international privé ou de la procédure civile** (droit matériel et règles de conflit de lois), par exemple la Convention de Vienne sur les contrats de vente internationale de marchandises (CVIM), la Convention de Lugano (CL), la Convention de New York concernant la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales privées étrangères ou diverses conventions de La Haye dans le domaine du droit de la famille ou de la filiation. Il en va de même pour les **accords d'entraide judiciaire internationale en matière civile et pénale**, par exemple pour pouvoir procéder à l'audition de témoins se trouvant en Suisse dans le cadre de procès civils à l'étranger et, surtout, pour ne pas entraver la lutte contre la criminalité dans un contexte international et la coopération policière transfrontalière. Il en va de même dans le **domaine du libre-échange** : celui-ci supprime les barrières commerciales, ce qui favorise l'activité commerciale privée dans le contexte international - et donne ainsi plus de liberté et de sécurité juridique à tous les participants.



Les **accords fiscaux** et les **réglementations sur le trafic aérien, routier, ferroviaire ou maritime** sont également élémentaires pour les situations transfrontalières et ne doivent pas être menacés par l'initiative.

Enfin, la **CEDH**, les traités internationaux relatifs au **droit douanier et au droit d'asile** (notamment **Schengen/Dublin**) ainsi que les **sanctions non militaires de l'ONU** sont également exclus du champ d'application de l'art. 54a. Les avis sur ces traités internationaux - ou du moins sur certains de leurs aspects - divergent parfois fortement au sein du comité d'initiative. Il convient toutefois de souligner que l'initiative sur la souveraineté n'est **pas une initiative de l'UDC**. Le fait que les traités internationaux susmentionnés ne fassent explicitement pas l'objet de l'initiative devrait montrer à quel point l'objectif de l'initiative devrait (en fait) être évident.

(modifié) Art. 190 Droit applicable

al. 1

Les lois fédérales et les traités internationaux dont l'arrêté d'approbation a fait l'objet d'un référendum sont déterminants pour le Tribunal fédéral et les autres autorités chargées d'appliquer le droit, à moins que le présent article n'en dispose autrement.

La norme de base maintient l'absence actuelle de juridiction constitutionnelle à l'égard des lois nationales. Mais désormais, les traités internationaux ne seront déterminants pour l'application du droit et la jurisprudence que si ceux-ci ou leur décision d'approbation ont été soumis au préalable au référendum - obligatoire ou facultatif. La **légitimité démocratique des traités internationaux est ainsi renforcée** - et en même temps la souveraineté nationale, qui se mesure justement à l'indépendance politique. En outre, la norme de base stipule à l'al. 1 que les dispositions divergentes ou concrétisantes priment, ce qui constitue notamment un renvoi aux al. 2 et 3 qui suivent.

al. 2

Les dispositions de droit international qui, contrairement aux prescriptions de l'art. 54a, al. 1 à 3, restent en vigueur, notamment parce que l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral ont jusqu'ici omis ou omettent durablement de prendre les contre-mesures prévues à l'art. 54a, al. 3, ne doivent pas être prises en compte dans l'application du droit.

Cette norme est sans équivoque et nécessite peu d'explications en soi : Elle stipule que les traités internationaux qui contreviennent à l'art. 54a, al. 1 à 3, ne peuvent tout simplement **pas être appliqués** par le Tribunal fédéral et les autres autorités chargées d'appliquer le droit. Il s'agit donc d'un **mécanisme sous la forme d'une règle d'interprétation contraignante** visant à garantir que le Conseil fédéral ou le Parlement ne puissent pas passer outre la Constitution. En effet, s'ils omettent d'émettre une réserve, par exemple en vertu d'un traité international, alors qu'ils sont tenus de le faire en vertu de l'art. 54a, al. 3, il appartient aux autorités chargées d'appliquer le droit de statuer comme si la norme de droit international contraire à la Constitution n'existait plus. Ainsi, le **principe d'application** de l'al. 1 devient une **interdiction d'application spécifique** dans les cas particuliers.

al. 3

Les traités internationaux visés à l'article 54a, alinéa 4, sont librement examinés par toutes les autorités chargées d'appliquer le droit quant à leur conformité avec les droits fondamentaux contenus dans la Constitution fédérale.

Cette disposition garantit que même les traités internationaux qui sont exclus du champ d'application de l'initiative en vertu de l'art. 54a, al. 4, sont soumis à un **examen complet de leur conformité avec les droits fondamentaux** et que, par conséquent, les **traités internationaux** ne peuvent jamais être supérieurs **aux droits fondamentaux selon la Constitution fédérale**. Il faut partir du principe que les traités internationaux au sens de l'art. 54a, al. 4, ne sont en général pas contraires aux droits fondamentaux. Mais ils peuvent très bien, dans **certains cas, conduire à des résultats disproportionnés**, et donc contraires à la Constitution, par exemple lorsqu'une personne se retrouve manifestement à tort sur une liste de sanctions de l'ONU et que le Tribunal fédéral ne peut *de lege lata* procéder à un contrôle juridique qu'en ce qui concerne une violation du droit international impératif (ATF 133 II 450, consid. 7). De telles situations devraient être évitées à l'avenir, dans la mesure où tous les traités internationaux pourront être examinés avec un libre pouvoir de cognition quant à leur conformité avec les droits fondamentaux. Il va de soi que cela ne vaut pas seulement pour ces cas extrêmes, mais que l'application d'une norme Schengen/Dublin ou d'un accord fiscal (en particulier l'échange d'informations) peut aussi s'avérer disproportionnée et donc anticonstitutionnelle dans certains cas. C'est pourquoi toutes les autorités chargées d'appliquer le droit doivent également refuser d'appliquer les accords internationaux au *cas par cas*, conformément à l'art. 54a, al. 4.

(nouveau) Art. 197, ch. 15 Dispositions transitoires

Dès leur acceptation par le peuple et les cantons, les art. 54a et 190 deviennent directement applicables à toutes les dispositions actuelles et futures de la Constitution ainsi qu'à toutes les obligations actuelles et futures de la Confédération, des cantons et des communes découlant du droit international.

Enfin, la disposition transitoire garantit que l'art. 54a et les adaptations de l'art. 190 entreront immédiatement en vigueur dès leur adoption, sans qu'une législation d'application séparée soit nécessaire.

—

Auteur :

MLaw A. Terekhov

—

L'initiative sur la souveraineté garantit le modèle de réussite suisse. Elle renforce notre démocratie directe, notre neutralité, notre indépendance et notre liberté.

Vous aussi signez **l'initiative sur la souveraineté** !

—

Comité d'initiative, Présidence, 18 juin 2024

