



09.414 n Iv.pa. Groupe V. Le droit international ne doit pas primer le droit national

Rapport de la Commission des institutions politiques du 20 août 2010

Réunie les 4 février et 20 mai 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire visée en titre, déposée le 20 mars 2009 par le groupe UDC.

L'initiative vise à inscrire dans la Constitution fédérale la primauté des nouvelles lois fédérales sur les anciens traités internationaux.

Proposition de la commission

La commission propose, par 13 voix contre 9 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative.

Une minorité de la commission (Joder, Fehr Hans, Geissbühler, Perrin, Pfister Gerhard, Rutschmann, Schibli, Wobmann) propose de donner suite à l'initiative.

Rapporteurs : Gross Andreas (d), Moret (f)

Pour la commission :
Le président Yvan Perrin

[1. Texte et développement](#)

[1. 1. Texte](#)

[1. 2. Développement](#)

[2. Considérations de la commission](#)

1. Texte et développement

1. 1. Texte

Nous fondant sur les articles 160 alinéa 1 de la Constitution et 107 de la loi sur le Parlement, nous déposons l'initiative parlementaire suivante:

Art. 190 al. 2 Cst.

Lorsqu'il y a contradiction entre un ancien traité international ou une autre norme du droit international et une nouvelle loi fédérale, le Tribunal fédéral doit s'en tenir à cette dernière.

1. 2. Développement

La Suisse est un Etat souverain et indépendant, et doit le rester. La souveraineté législative échoit aux organes prévus à cet effet (peuple, Parlement, Conseil fédéral) qui remplissent leurs tâches en toute indépendance, sans tenir compte d'inacceptables influences extérieures. C'est ainsi que le prévoyait notre Constitution de 1874 et que le prévoit encore la nouvelle Constitution de 1999. Or la souveraineté législative est malheureusement de plus en plus souvent foulée aux pieds: dans les faits, les nombreux traités internationaux obligent la Suisse à édicter des lois dont le contenu est déjà fixé dans lesdits traités. Les fonctionnaires et les diplomates deviennent des législateurs, et les parlementaires élus par le peuple n'ont d'autre choix que d'accepter les lois ainsi élaborées. En d'autres termes: l'exécutif s'arroge la fonction législative - une entorse au principe de la séparation des pouvoirs qui distingue normalement les Etats démocratiques des Etats totalitaires.

La Suisse abandonne progressivement sa souveraineté législative et laisse des baillis étrangers lui imposer un droit étranger par le biais de traités internationaux. Cette évolution antidémocratique doit enfin être inversée. Pour empêcher le droit international, élaboré par des bureaucrates, de primer notre droit national démocratiquement légitimé, il faut modifier la Constitution. La "pratique Schubert" doit y être explicitement inscrite.

2. Considérations de la commission

Comment agir lorsque survient une contradiction entre une loi fédérale et une norme de droit international ? Aux termes de l'article 190 de la Constitution, les autorités sont tenues d'appliquer aussi bien les lois fédérales que le droit international : aucune solution n'est prévue en cas de conflit. Il appartient donc aux autorités d'application de décider de donner la priorité au droit international ou, dans des cas précis, à la loi. En outre, le Tribunal fédéral a estimé à plusieurs reprises que le droit international prévalait en général, mais qu'il devait passer au second plan si le législateur s'en était volontairement éloigné (la « pratique Schubert »). Dans certains cas, le Tribunal fédéral a prononcé une exception à cette pratique : dans le cas d'un conflit entre une norme de droit national et une disposition de droit international visant à protéger les droits de l'homme, c'est en principe le droit international qui prime, indépendamment du fait que la norme nationale ait été votée avant ou après l'accord de droit international (la jurisprudence « PKK »).

Cela montre que le Tribunal fédéral rend ses jugements au cas par cas, en fonction de l'importance des accords internationaux en question. Il doit pouvoir statuer sans être lié à une règle fixe inscrite dans la Constitution. La commission estime qu'en 1999, le législateur a volontairement opté pour une solution permettant au Tribunal fédéral de soupeser les intérêts en jeu au cas par cas afin de trouver une solution appropriée aux éventuels conflits. Non seulement ce système pragmatique a fait ses preuves, mais de plus, les conflits directs entre le droit international et une loi fédérale plus récente sont rares : il n'est donc pas judicieux de chercher une solution générale et abstraite.

De l'avis d'une **minorité de la commission**, l'inscription dans la Constitution de la primauté des nouvelles lois fédérales sur les anciens traités internationaux permettrait de garantir que la volonté du législateur soit systématiquement respectée. Lorsque le législateur s'écarte sciemment du droit international, cela dénote une volonté politique que les autorités ne peuvent tout simplement pas ignorer.