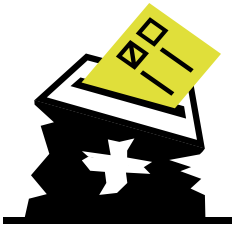
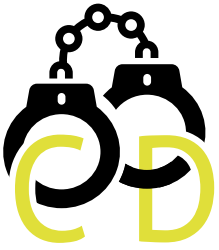


# Après elle, le déluge :

*L'initiative pour l'autodétermination  
et ses conséquences pour la politique  
extérieure et intérieure de la Suisse*

*foraus*-Papier de discussion n° 37 / Août, 2018  
Droits de l'homme et droit international







L'initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) » exige que la Constitution prime le droit international, et que, en cas de contradiction, l'obligation issue du droit international soit adaptée ou, si nécessaire, le traité concerné soit dénoncé. Ceci serait valable pour toutes les dispositions de la Constitution, celles déjà en vigueur et les futures, et s'appliquerait à tous les engagements internationaux actuels et futurs. L'initiative pour l'autodétermination demande en outre que le Tribunal fédéral ne se réfère à l'avenir plus automatiquement au droit international pour ses décisions, mais seulement aux traités de droit international, dont l'approbation a été soumise au vote référendaire. Ce faisant, les auteurs de l'initiative se réfèrent à la pratique courante du Tribunal fédéral à donner la priorité à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et favorisent explicitement une abrogation de la CEDH. Il faut aussi souligner qu'une acceptation de cette initiative pourrait entraîner la fin de l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes et ainsi la rupture des relations bilatérales avec l'UE. En outre, l'initiative pourrait entraver l'adhésion de la Suisse à l'OMC ainsi que l'existence d'accords de libre-échange et représente donc un danger pour l'ensemble du commerce extérieur. Toutefois, il ne s'agit là que des exemples les plus marquants des conséquences de l'initiative pour l'autodétermination.

Dans le présent document de travail, les auteur·e·s analysent à quel point l'initiative aurait des conséquences sur la politique d'État et la politique étrangère, et exposent en dix points toutes les répercussions possibles. Ce document se base sur un séminaire de *crowdthinking* organisé par *foraus*.

En politique étrangère, l'initiative pour l'autodétermination signifie : (1) des menottes pour la diplomatie suisse, car le mécanisme d'adaptation ou de dénonciation de l'initiative entraîne une exigence maximale envers le contractant, limitant ainsi fortement la marge de négociation de la diplomatie suisse. (2) Une facture salée pour la Suisse, car les ruptures de contrats institutionnalisés engendrées par l'initiative entraîneront des contre-mesures coûteuses de la part des États concernés. (3) Un affaiblissement de la souveraineté, car l'initiative limite la capacité de la Suisse à préserver ses intérêts à l'étranger ainsi que sa coopération internationale avec des États égaux et indépendants, et remet en question sa réputation en tant que partie contractante fiable. (4) Le cercle vicieux de la loi du Talion dans lequel la Suisse ne peut que sortir perdante, car cette initiative entrave la confiance mutuelle de contrats conclus et laisse ainsi la place à une politique de pouvoir. (5) Une atteinte à la réputation avec des conséquences, car l'initiative

nuirait à la très bonne réputation de la Suisse et mènerait à la perte de contacts internationaux importants et aux avantages diplomatiques y associés.

En termes de politique d'État, l'initiative pour l'autodétermination signifie : (6) un affaiblissement des droits populaires, car les dispositions rigides de l'initiative empêcheraient en premier lieu, en cas de dépôt d'une initiative contraire au droit international, toute flexibilité quant aux conséquences pour les auteurs d'une telle initiative, et, en deuxième lieu, ne permettraient pas une prise de position différenciée par les électeurs. (7) Un affaiblissement de la protection des minorités, car la CEDH devrait être dénoncée en raison de l'initiative et ne serait donc plus la référence pour le Tribunal fédéral, entraînant ainsi une inflation de décisions prises à la majorité. (8) Une « fausse solution » : car l'initiative supprime les mécanismes performants à l'heure actuelle pour résoudre les conflits entre le droit national et le droit international et propose à la place un semblant de solution, ne montrant qu'une élimination prétendue des obligations de droit international contradictoires. (9) La restriction des trois pouvoirs de l'État, car l'initiative empêche le Conseil fédéral de trouver des compromis diplomatiques entre le droit national et le droit international, elle empêche le parlement de voter des lois qui prendraient en compte tous les facteurs et qui seraient dans l'intérêt commun du pays, et elle interdit au tribunal fédéral de rendre la justice de manière différenciée. (10) La mise en place de longue haleine d'initiatives populaires, ce qui entraînerait une insécurité juridique pour la société et l'économie et mènerait à une mobilisation de ressources difficilement prévisible pour l'administration.

Die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative, SBI)» fordert den Vorrang der Verfassung vor dem Völkerrecht sowie im Falle eines Widerspruchs die Anpassung einer völkerrechtlichen Verpflichtung oder nötigenfalls die Kündigung des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags. Diese Regelung würde für alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Verfassung gelten und wäre auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen anwendbar. Zudem fordert die SBI, dass künftig das Völkerrecht für das Bundesgericht nicht mehr generell massgebend ist, sondern nur noch völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstand. Damit zielt sie insbesondere auf die Praxis des Bundesgerichts zum Vorrang der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ab. Die InitiantInnen nehmen eine Kündigung der EMRK denn auch explizit in Kauf. Darüber hinaus droht bei einer Annahme der SBI die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und damit der Bruch der bilateralen Beziehungen zur EU. Ebenso kann die SBI die Mitgliedschaft der Schweiz in der WTO, den Bestand der Schweizer Freihandelsabkommen und damit den gesamten Aussenhandel gefährden. Das sind jedoch nur die prominentesten Beispiele für die Folgen der SBI.

Im vorliegenden Diskussionspapier untersuchen die AutorInnen die aussen- und staatspolitische Dimension der SBI und zeigen in zehn Punkten weitere mögliche Folgen der SBI auf. Die Grundlage dafür bildete ein von *foraus* organisiertes Crowdthinking.

Aussenpolitisch bedeutet die SBI: (1) Handschellen für die Schweizer Diplomatie, weil der Anpassungs- bzw. Kündigungsmechanismus der SBI zu einer Maximalforderung an VertragspartnerInnen führt, die den Verhandlungsspielraum der Schweizer Diplomatie stark beschneidet. (2) Eine teure Rechnung für die Schweiz, weil mit der SBI einhergehende institutionalisierte Vertragsbrüche kostspielige Gegenmassnahmen anderer Staaten zur Konsequenz haben werden. (3) Schwächung der Souveränität, weil die SBI die Fähigkeit der Schweiz zur Interessenwahrung nach aussen und zur internationalen Zusammenarbeit mit gleichen und unabhängigen Staaten beschränkt sowie ihren Ruf als verlässliche Vertragspartnerin in Frage stellt. (4) «Wie Du mir, so ich Dir»-Spirale, in der die Schweiz nur als Verliererin hervorgehen kann, weil die SBI das gegenseitige Vertrauen in abgeschlossene Verträge untergräbt und damit der Machtpolitik den Vortritt lässt. (5) Imageschaden mit Nebenwirkung, weil der einzigartige Ruf der Schweiz mit der SBI beschädigt wird, wodurch wichtige internationale Kontakte

und die damit verbundenen diplomatischen Vorteile für die Schweiz verloren gehen.

Staatspolitisch bedeutet die SBI: (6) Die Schwächung der Volksrechte, weil die starren Vorschriften der SBI keine Flexibilität betreffend Folgen einer völkerrechtswidrigen Initiative für die InitiantInnen einerseits erlauben und andererseits die StimmbürgerInnen an der Einnahme einer differenzierten Position hindern. (7) Angriff auf den Schutz von Minderheiten, weil die EMRK aufgrund der SBI wohl gekündigt werden müsste und für das Bundesgericht ohnehin nicht mehr massgebend wäre, womit Mehrheitsentscheidungen schrankenloser Vorrang eingeräumt wird. (8) Nur eine vermeintliche Konfliktlösung, weil die SBI die derzeit funktionierenden Mechanismen zur Lösung von Konflikten zwischen Landesrecht und Völkerrecht streicht und stattdessen letztendlich nur den vermeintlichen Wegfall der widersprechenden völkerrechtlichen Verpflichtung als Scheinlösung bietet. (9) Einschränkung der drei Staatsgewalten, weil die SBI es dem Bundesrat verunmöglicht, im Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht diplomatische Kompromisse zu finden, das Parlament daran hindert, Gesetze unter Einbezug aller Faktoren und im Gesamtinteresse des Landes zu erlassen, und dem Bundesgericht verbietet, differenziert Recht zu sprechen. (10) Langwierige Umsetzung von Volksinitiativen, die zu einer schädlichen Rechtsunsicherheit für Gesellschaft und Wirtschaft und zu einem nicht abschätzbaren Ressourcenaufwand der Verwaltung führt.





# Auteur·e·s



## **Barbara Kammermann**

Barbara Kammermann est titulaire d'un doctorat en droit international et est greffière au sein du Tribunal de district de Zurich.



## **Corinne Reber**

Corinne Reber est avocate, titulaire d'un LL.M. en droit international et travaille actuellement dans un cabinet d'avocats zurichois.



## **Tobias Naef**

Tobias Naef est co-fondateur et membre du Comité du *foraus*, avocat et docteur en droit international de l'Université de Zurich.

# Copyright

## **Citation :**

*foraus*-Forum de politique étrangère, 2018, *Après elle, le déluge : L'initiative pour l'autodétermination et ses conséquences pour la politique extérieure et intérieure de la Suisse*, Papier de discussion n° 37, Zurich.

## **Remerciements :**

Les auteur·e·s remercient les participant·e·s des événements crowdthinking *foraus* concernant l'initiative d'autodétermination. Notre gratitude est également adressée à quatre spécialistes anonymes pour l'examen externe, et à Christelle Genoud et Ueli Staeger pour l'examen interne du document de travail. La reconnaissance des auteur·e·s va aussi au bureau du *foraus* pour son soutien. Nos remerciements vont également à l'agence eyeloveyou GmbH (Bâle) pour la réalisation de l'infographie et des éléments graphiques.

## **Disclaimer :**

Le contenu du papier de discussion suivant n'engage que ses auteur·e·s. Il ne représente pas nécessairement les positions du *foraus* en tant qu'organisation.



<b>1 Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Effets sur la politique extérieure.....</b>	<b>2</b>
2.1 La diplomatie menottée.....	2
2.2 Un prix élevé à payer pour la Suisse.....	5
2.3 La souveraineté affaiblie.....	7
2.4 «Œil pour œil, dent pour dent».....	8
2.5 Dégâts d’image avec effets secondaires.....	10
<b>3 Effets sur les politiques publiques internes.....</b>	<b>11</b>
3.1 Affaiblissement des droits populaires.....	11
3.2 Attaque contre la protection des minorités.....	13
3.3 Une résolution des conflits de normes en trompe-l’œil.....	14
3.4 Restriction des trois pouvoirs de l’État.....	15
3.5 Une mise en œuvre fastidieuse.....	17
<b>4 Conclusion.....</b>	<b>20</b>
<b>5 Bibliographie.....</b>	<b>21</b>
<b>6 Annexe : l’initiative pour l’autodétermination.....</b>	<b>23</b>

# 1 Introduction

L'initiative populaire « Le droit fédéral au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) »<sup>1</sup> part de l'idée selon laquelle le droit international restreint les droits populaires et la souveraineté de la Suisse<sup>2</sup>. Elle trouve son origine, d'une part, dans les critiques suscitées par un arrêt du Tribunal fédéral de 2012<sup>3</sup> sur la relation entre l'initiative sur le renvoi et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>4</sup> et concluant à la primauté du droit international<sup>5</sup> et, d'autre part, dans la mise en œuvre « inappropriée » de l'initiative sur le renvoi<sup>6</sup> par le Parlement, selon les initiateurs – sa mise en œuvre est (partiellement) conforme au droit international. L'initiative sur le renvoi a été acceptée en votation en 2010.

L'initiative pour l'autodétermination souhaite instaurer une hiérarchie rigide et indifférenciée dans la Constitution : le droit national prime le droit international. À cet effet, il serait précisé explicitement à l'art. 5, al. 4 Cst. que la Constitution se place au-dessus du droit international et qu'elle prime celui-ci – à l'exception des dispositions contraignantes du droit international. De plus, l'art. 56a, al. 2 Cst. – toujours

sauf dispositions contraignantes du droit international – indiquerait que, en cas de conflit entre des engagements de droit international et des dispositions constitutionnelles, les obligations de droit international sont adaptées à la Constitution (adaptation automatique), au besoin en dénonçant le traité international concerné. La dénonciation du traité international n'est pas obligatoire. Cependant, la formule « au besoin » indique qu'une dénonciation devient nécessaire dans l'éventualité d'un échec des négociations en vue d'une adaptation (dénonciation automatique)<sup>7</sup>. Ce faisant, les initiateurs expriment

*L'initiative pour l'autodétermination souhaite instaurer une hiérarchie rigide et indifférenciée dans la Constitution : le droit national prime le droit international.*

leur intention d'accepter la dénonciation de traités de droit international si des adaptations ne sont pas possibles<sup>8</sup>. Il y a une

grande incertitude juridique en ce qui concerne la nécessité de dénoncer un traité international quand un seul aspect du traité concerné est contraire à une disposition constitutionnelle. Cette possibilité ne peut pas être exclue<sup>9</sup>.

En vertu des dispositions transitoires à l'art. 197, ch. 12 Cst., ces automatismes s'appliqueraient à toutes les dispositions actuelles et futures de la Constitution et à tous les engagements de droit international actuels et futurs de la Confédération et des cantons (principe de rétroactivité).

1 FF 2017 5027

2 Cf. argumentaire relatif à l'initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) » du 10 mars 2015, pp. 19-20 à l'adresse <https://www.udc.ch/campagnes/apercu/initiative-pour-lautodetermination/argumentaire/>

3 ATF 139 I 16

4 Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), RS 0.101

5 Cf. Guillaume Lammers, Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter»: Irrungen und Wirrungen der «Selbstbestimmungsinitiative», *foraus-Policy Brief*, Zurich 2016, p. 2

6 FF 2009 5027

7 Cf. Helen Keller/Natalie Balazs-Hegedüs, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, *AJP* 6/2016, p. 720 ; cf. aussi Lammers, op. cit., pp. 6-7

8 Argumentaire, op. cit., p. 34

9 Les initiateurs écrivent, d'une part, qu'ils admettent la possibilité d'une dénonciation de la CEDH en cas de conflits répétés et fondamentaux avec la Constitution, cf. argumentaire, op. cit., p. 25. À la page 33 de l'argumentaire, ils précisent toutefois que la Suisse doit admettre la résiliation de la CEDH s'il apparaît que l'initiative sur le renvoi des criminels étrangers ou celle contre les minarets (qui porte atteinte à certaines dispositions de la CEDH seulement) n'est pas conforme à la CEDH ou à l'interprétation de celle-ci par la CourEDH et s'il est impossible de formuler une réserve à ce propos.

L'initiative modifierait également l'art. 190 Cst. de manière que le Tribunal fédéral et les autres autorités seraient tenus d'appliquer les lois fédérales et les traités internationaux dont l'arrêté d'approbation a été sujet ou soumis au référendum.

L'initiative pour l'autodétermination est souvent présentée comme étant extrême et hautement problématique<sup>10</sup>. Comme le dit l'adage « Après moi, le déluge », l'initiative pour l'autodétermination fait bien plus que porter un coup symbolique à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle ignore complètement l'importance du droit international pour la Suisse et crée une très grande insécurité juridique<sup>11</sup>. À moyen terme, elle pourrait entraîner la dénonciation de la CEDH et donc la sortie de la Suisse du Conseil de l'Europe. Les initiateurs acceptent explicitement la dénonciation de la CEDH<sup>12</sup>. Il faut ajouter à cela que, en cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, la Suisse risque de devoir dénoncer l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et donc, rompre les relations bilatérales avec l'UE<sup>13</sup>. Enfin, l'initiative pour l'autodétermination menace l'adhésion de la Suisse à l'OMC, les accords de libre-échange en vigueur et donc l'ensemble du commerce extérieur

*Comme le dit l'adage « Après moi, le déluge », l'initiative pour l'autodétermination fait bien plus que porter un coup symbolique à la Convention européenne des droits de l'homme.*

des entreprises suisses. Ces exemples de conséquences de l'initiative pour l'autodétermination sont parmi les plus marquants.

Le présent document présente dix autres conséquences de l'initiative

pour l'autodétermination qui, pour la plupart, n'ont pas encore été portées au débat. Ces dix points éclairent ainsi les dimensions de politique extérieure et de politique intérieure de l'initiative pour l'autodétermination. Les conclusions du présent document de travail se fondent sur un travail de « crowdthinking » sur les conséquences de cette initiative réalisé par le *foraus* fin 2017.

#### **Crowdthinking :**

« A large group of diverse individuals will come up with better and more robust forecasts and make more intelligent decisions than even the most skilled 'decision maker'. »

*(James Surowiecki, The Wisdom of Crowds, p. 32)*

Fin décembre 2017, les auteur-e-s du présent document ont organisé une rencontre avec des membres du *foraus* ainsi que des représentant-e-s des milieux scientifiques et d'ONG. Ce groupe à la composition aléatoire a eu peu de temps pour établir des conséquences, jusqu'ici peu évoquées, de l'initiative pour l'autodétermination et les placer dans le contexte de la politique suisse, notamment de la politique extérieure.

10 Cf. la prise de position de 31 professeurs et enseignants de droit public, constitutionnel et international de la faculté de droit de l'Université de Zurich Andreas Auer/Michael Beusch/Silvia Bucher et al., prise de position sur l'initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) », Jusletter du 20 février 2017, n° 57-58

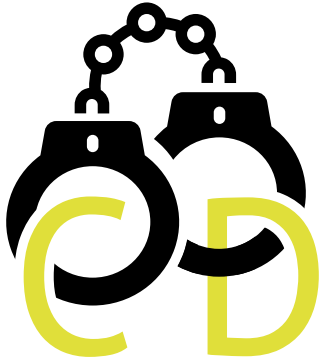
11 Cf. Christine Kaufmann, Conséquences possibles de l'initiative fédérale suisse « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) » sur des traités internationaux pertinents pour l'économie, avis de droit réalisé à la demande d'economiesuisse, Zurich 2017, pp. 4-6, 34

12 Argumentaire, op. cit., p. 25

13 Cf. Kaufmann, op. cit., pp. 4-5

# 2 Effets sur la politique extérieure

## 2.1 La diplomatie menottée



L'initiative pour l'autodétermination prévoit qu'un traité de droit international doit être automatiquement renégocié ou dénoncé s'il est en conflit avec la Constitution fédérale. Ce faisant, elle introduit dans la Constitution un mécanisme qui restreint sensiblement la marge de manœuvre de la diplomatie suisse.

La tâche de la diplomatie est de préserver les intérêts d'un État face à d'autres États. Les États n'ont pas toujours les mêmes intérêts et des conflits peuvent surgir. La diplomatie vise traditionnellement un compromis. Elle recherche et trouve des solutions qui ne satisfont souvent pas les exigences maximales de toutes les parties impliquées, mais compensent au mieux les différents intérêts<sup>14</sup>. La diplomatie vise ainsi une cohabitation pacifique et constructive entre États.

Dans l'éventualité où, après l'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, une modification

de la Constitution entraînerait un conflit entre la Constitution et un traité international existant, la diplomatie suisse devrait adapter le traité concerné aux exigences de la Constitution. Cependant, pour ce faire, la diplomatie ne pourrait plus utiliser ses instruments habituels. En cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, les diplomates entreraient, en effet, en négociation avec des exigences maximales fixes et non négociables – l'adaptation du traité international concerné à la Constitution fédérale. S'ils ne parviennent pas à imposer ces exigences maximales, le traité international concerné risquerait ainsi de devoir être dénoncé. D'après le contenu de l'initiative, un compromis qui serait en conflit avec la Constitution ne serait pas satisfaisant.

Si, après la votation sur l'initiative « Contre l'immigration de masse » de 2014, l'UE et la Suisse avaient trouvé un accord sur une clause de sauvegarde pour certains segments du marché du travail, il aurait fallu, en cas

d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, examiner la compatibilité de ce compromis avec la Constitution (cette dernière requiert des contingents et des plafonds pour le pilotage de l'immigration). On peut se demander si le compromis diplomatique d'une clause de sauvegarde sectorielle aurait résisté à cet examen<sup>15</sup>.

On peut également se demander si le compromis que la Suisse a négocié avec l'UE à la suite de l'ini-

*En cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, les diplomates entreraient, en effet, en négociation avec des exigences maximales fixes et non négociables – l'adaptation du traité international concerné à la Constitution fédérale.*

<sup>14</sup> Pour une approche générale, cf. Paul Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge 2009, p. 36

<sup>15</sup> Pour un résumé des clauses de sauvegarde discutées, cf. Christa Tobler, *Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU*, Jusletter du 16 janvier 2015, n° 38-58



tiative « pour les Alpes » de 1994 résisterait à un tel examen. À l'époque, le nouvel art. 84 Cst. était en conflit avec l'accord sur le transit conclu entre la Suisse et l'UE en 1992<sup>16</sup>. Dans l'accord sur les transports terrestres de 1999 qui lui a succédé, les parties ont introduit, en guise de compromis, une taxe d'incitation sur les trajets en transit<sup>17</sup>. Cela a certes permis d'intégrer dans le nouvel accord des éléments de la protection des Alpes, mais ceux-ci sont insuffisants par rapport à ce que demande la Constitution<sup>18</sup>. Ce compromis ne serait probablement pas satisfaisant au regard de l'initiative pour l'autodétermination.

L'adaptation et la dénonciation automatiques prévues par l'initiative pour l'autodétermination restreindraient ainsi fortement la marge de manœuvre de la diplomatie suisse. Les autres parties connaîtraient la position immuable de la Suisse avant même l'ouverture des négociations. Les partenaires de la Suisse se trouveraient ainsi en position de force lors de discussions en vue de l'adaptation d'un traité. S'ils sont d'accord d'adapter le traité aux exigences maximales de la Suisse, ils pourraient commencer par faire pression sur la Suisse pour obtenir des concessions douloureuses dans d'autres domaines. La Suisse ne serait guère en position de résister à la pression, si elle souhaitait adapter des engagements de droit international à sa Constitution pour éviter de devoir dénoncer le traité concerné.

*L'adaptation et la dénonciation automatiques prévues par l'initiative pour l'autodétermination restreindraient ainsi fortement la marge de manœuvre de la diplomatie suisse.*

Dans le domaine des accords de libre-échange, cela pourrait par exemple entraîner des demandes en vue de concessions en matière de protection de la propriété intellectuelle<sup>19</sup>, de suppressions de droits de douane dans le secteur agricole<sup>20</sup>, d'assouplissements de normes de produits<sup>21</sup>, ou d'une amélioration de l'accès au marché suisse pour des services étrangers<sup>22</sup>. Il va de soi que de telles concessions et d'autres similaires seraient douloureuses pour certains acteurs en Suisse. Si les restrictions imposées à la diplomatie suisse en lien avec l'initiative pour l'autodétermination devaient aboutir à de telles concessions, cela entraînerait également des incohérences dans la stratégie de politique extérieure et des incertitudes dans les affaires extérieures de la Suisse, qui affecteraient aussi durement la politique intérieure.

16 Cf. Kurt Moll, *Das Gebot der Wirksamkeit im Alpenschutz - Evaluation in der Verlagerungspolitik*, Bern 2016, point 189

17 Cf. Simon Gemperli, *Die EU ist nicht prinzipiell gegen Kompromisse*, NZZ du 13 juin 2014

18 Cf. Moll, *op. cit.*, points 322-324

19 Cf. Priti Patnaik, *Freihandelsvertrag Schweiz-Indien ist sistiert*, Swissinfo du 24 février 2014

20 Cf. Jacques Chavaz/Martin Pidoux, *Abaisser les droits de douane sans nuire à l'agriculture*, *La Vie économique* du 26 mars 2018 ; Thomas Fuster, *Die Schweizer Wirtschaft gerät in Südamerika ins Hintertreffen*, NZZ du 21 janvier 2018 ; réponse (en allemand) du Conseil fédéral du 4 décembre 2017 à la question Dettling, 17.5533, *Négociations sur un accord de libre-échange avec le Mercosur*

21 Cf. Koen Berden/Anirudh Shingal/Charlotte Sieber-Gasser, *La position suisse dans les négociations de nouveaux accords de libre-échange est à peine touchée*, *La Vie économique* du 26 mars 2018

22 Cf. *ibid.* ; Davide Scruzzi, *Freihandelsabkommen wird zum Politikum*, NZZ du 11 mars 2015

## 2.2 Un prix élevé à payer pour la Suisse



La Suisse paierait un prix élevé en cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination. Ce qui est présenté comme une solution de politique intérieure simple, légitime sous l'angle démocratique et valable pour résoudre des conflits entre le droit constitutionnel et le droit international peut en réalité constituer une rupture de contrat institutionnalisée aux yeux des partenaires contractuels de la Suisse.

Dans le cadre de l'initiative pour l'autodétermination, les situations ci-après pourraient être considérées comme une rupture de contrat, ou une atteinte au droit international :

- a. Un traité vital pour la Suisse doit être dénoncé en raison de l'échec de négociations en vue de son adaptation, la disposition constitutionnelle posant problème ne concerne qu'une petite partie du traité et la dénonciation imposée par l'initiative est reportée en raison d'autres intérêts prépondérants<sup>23</sup>.
- b. La disposition constitutionnelle en conflit avec un traité international est mise en œuvre ou appliquée pendant les négociations en vue d'une adaptation.

c. L'engagement de droit international en conflit avec une disposition constitutionnelle ne peut pas être dénoncé (traité non dénonçable, comme le Pacte de l'ONU ou le droit international coutumier)<sup>24</sup>.

d. En cas de conflit, le Tribunal fédéral doit tout à coup placer un traité international en vigueur en dessous du droit national également en vigueur, parce que ledit traité n'a pas été soumis au référendum et qu'une décision est prise en défaveur de celui-ci (cf. aussi point 9).

Dans la perspective du droit international, une initiative comme celle pour l'autodétermination qui prévoit la primauté du droit national par rapport au droit international peut être mise en œuvre à l'échelle nationale. Cependant, des réglementations nationales ne peuvent pas justifier le non-respect de traités de droit international. Ceux-ci doivent être respectés et ne peuvent pas être contournés, même par le droit constitutionnel d'un pays (*pacta sunt servanda*)<sup>25</sup>. La Suisse pourrait certes tenter de renégocier des traités de droit international, mais elle serait responsable en cas de non-respect de l'accord pendant la durée des négociations – qui peuvent durer plusieurs années<sup>26</sup>. Pendant toute la durée des négociations, la Suisse resterait ainsi liée par ses obligations contractuelles. Si bien qu'en cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, la Suisse porterait plus souvent atteinte à des traités internationaux.

23 Le Conseil fédéral a indiqué à plusieurs reprises qu'il était difficilement concevable de dénoncer l'accord de l'OMC, la CEDH ou le pacte de l'ONU, pour des raisons politiques, et que cela ne constitue pas une option réaliste. Cf. FF 2010 2067 (en particulier note de bas de page n° 77) et FF 2003 2873 s.

24 Cf. Keller/Balazs-Hegedüs, op. cit., pp. 722-723

25 Ces deux principes découlent de la convention de Vienne sur le droit des traités, non dénonçable, à laquelle la Suisse a adhéré. Ses réglementations relatives à l'extinction, à la dénonciation et à la rétractation de traités constitue le droit international coutumier ; cf. art. 26-27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, RS 0.111 ; cf. Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston 2009, n° 63

26 Cf. Auer/Beusch/Bucher et al., op. cit., point 39

Des ruptures de traité ne resteraient guère sans conséquences et peuvent coûter cher à la Suisse. Le non-respect d'engagements de droit international engage en effet la responsabilité internationale de la Suisse<sup>27</sup>. Dans de telles situations, des mécanismes pacifiques de résolution des conflits du droit international s'enclenchent dans un premier temps. Ceux-ci visent à remédier au manquement et à donner réparation. Ensuite, les partenaires contractuels peuvent agir et prendre des contre-mesures, pour amener l'État responsable de l'action contraire au droit international à tenir ses engagements<sup>28</sup>. Cela comprend des mesures de rétorsion comme la restriction ou la rupture des relations diplomatiques ou des demandes en dommages-intérêts. Si la rupture de contrat s'installe dans la durée, il est également possible d'user de représailles, comme suspendre ses propres engagements internationaux, infliger des sanctions économiques ou entraver l'accès au marché<sup>29</sup>.

En cas d'acceptation de l'initiative populaire « Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (initiative pour des aliments équitables) »<sup>30</sup>, la Suisse devrait appliquer unilatéralement, et en l'absence de consensus international, des normes de produc-

*En cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, la Suisse porterait plus souvent atteinte à des traités internationaux.*

*Des partenaires contractuels sont sensibles aux ruptures de contrat, surtout quand ils estiment que leurs propres intérêts sont menacés.*

tion aux importations. En raison de leur orientation potentiellement protectionniste, ces normes pourraient être contraires à l'accord de l'OMC ou à des accords de libre-échange comme celui conclu avec la Chine<sup>31</sup>. Dans le cas d'une atteinte à l'accord de l'OMC, un État partie pourrait ouvrir une procédure arbitrale dans le cadre de l'OMC et, en cas de succès, prendre des mesures économiques à l'encontre de la Suisse<sup>32</sup>. Dans le cas d'une atteinte à l'accord de libre-échange avec la Chine, celle-ci pourrait directement décider des mesures douloureuses à l'encontre de la Suisse, qui pourraient, par exemple, affecter l'industrie horlogère suisse.

En tant que pays de petite taille, ouvert et interconnecté à l'échelle internationale, il est essentiel pour la Suisse que ses partenaires respectent les traités de droit international (cf. points 3 et 4). Elle ne peut pas se permettre des restrictions imprévues ou une suspension d'engagements réciproques, indépendamment des demandes en dommages-intérêts et des sanctions économiques qui en découleraient par voie de conséquences.

Les mesures de rétorsion prises par l'UE immédiatement après l'acceptation de l'initiative « contre l'immigration de masse », à savoir la suspension de la participation de la Suisse aux programmes Horizon 2020, Creative Europe et Erasmus+, montre

27 Cf. Keller/Balazs-Hegedüs, op. cit., p. 715

28 Art. 49 de la résolution de l'assemblée générale de l'ONU 56/83, Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, A/RES/56/83

29 Cf. Andreas von Arnau, *Völkerrecht*, 3e édition, Heidelberg 2016, N 419 ss.

30 FF 2016 8151

31 Cf. Kaufmann, op. cit., pp. 12, 22, 29

32 C'est ce qu'indique également le Conseil fédéral dans son message sur l'initiative pour des aliments équitables. FF 2016 8151

que des partenaires contractuels sont sensibles aux ruptures de contrat, surtout quand ils estiment que leurs propres intérêts sont menacés<sup>33</sup>.

### 2.3 La souveraineté affaiblie



Les auteurs de l'initiative pour l'autodétermination voient le droit international, et en particulier sa primauté, comme une restriction de la souveraineté de la Suisse. Conclure des traités internationaux (cf. point 4) est cependant dans l'intérêt de la Suisse et cela renforce sa souveraineté. L'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination affaiblirait donc sa souveraineté.

La souveraineté, ce n'est pas seulement la liberté d'un État de régler lui-même ses affaires internes (souveraineté interne), mais également l'indépendance et l'égalité de tous les États garanties par le droit international (souveraineté extérieure). Un État est souverain seulement s'il est capable de rencontrer d'autres États d'égal à égal<sup>34</sup>. Les défis du XXIe siècle, qui continuent de croître sous l'effet

*Les défis du XXIe siècle, qui continuent de croître sous l'effet de la mondialisation, des progrès technologiques et des changements climatiques, ne peuvent pas être relevés individuellement par les États et sans coopération internationale.*

de la mondialisation, des progrès technologiques et des changements climatiques, ne peuvent pas être relevés individuellement par les États et sans coopération internationale. Le droit international constitue le cadre juridique de cette coopération interétatique. L'autonomie, soit la renonciation à coopérer fondée sur le droit international, ne peut pas être assimilée à la souveraineté et constitue une illusion au vu des défis à relever en ce XXIe siècle.<sup>35</sup>

La Suisse prend des engagements internationaux en se fondant sur les processus ad hoc légitimés démocratiquement. Ceux-ci sont l'expression de l'autodétermination vis-à-vis de l'intérieur ; quant à la conclusion d'engagements de droit international, ils sont l'expression de son indépendance vis-à-vis de l'extérieur. La souveraineté extérieure suppose que les engagements pris en vue de la coopération internationale entre États égaux et indépendants soient respectés. Le droit international ne fonctionne pas sans cet engagement. La seule alternative est une

politique fondée sur la force, qui n'est pas dans l'intérêt d'un État neutre comme la Suisse.

Le jeu entre la souveraineté intérieure et extérieure

est complexe et nécessite des solutions taillées sur mesure ; en particulier quand la liberté d'un État de régler lui-même ses affaires intérieures (souveraineté intérieure) est en conflit avec ses engagements à l'égard de l'extérieur (souveraineté extérieure).

<sup>33</sup> Cf. Christoph Lenz, Trotz EU-Durchbruch müssen Studenten weiter zittern, Tages Anzeiger du 17 décembre 2016

<sup>34</sup> Cf. par exemple Bardo Fassbender, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, dans : Heinz-Peter Mansel (éd.), Festschrift für Erik Jayme, Munich 2004, pp. 1095-1096

<sup>35</sup> Cf. Larissa Bahmer/Sebastian Feife/Andreas Glock/Julia Wagner (éd.), Staatliche Souveränität im 21. Jahrhundert. Zwischen nationaler Selbstbestimmung und globaler Verflechtung, Tübingen 2018

L'initiative pour l'autodétermination instaure des règles rigides, sur trois points, pour gérer ce conflit et remet en question la souveraineté extérieure de la Suisse : Premièrement, l'initiative décrète que les engagements internationaux sont subordonnés à la Constitution. Deuxièmement, elle prévoit que des modifications de la Constitution puissent entraîner la dénonciation d'engagements internationaux qui se trouveraient en conflit s'il n'est pas possible de les adapter, sans faire de distinctions. Troisièmement, elle souhaite que le Tribunal fédéral n'offre plus de sécurité juridique contre des atteintes aux traités internationaux, dont l'arrêté d'approbation n'a pas été soumis au référendum (la CEDH par exemple, mais également d'autres accords moins connus<sup>36</sup>).

L'initiative pour l'autodétermination restreint la capacité de la Suisse à préserver ses intérêts envers l'extérieur et à collaborer à l'échelle internationale avec des États égaux et indépendants. Elle remet en question la réputation de la Suisse en tant que partenaire contractuel fiable et affaiblit ainsi la souveraineté extérieure de la Suisse. Son acceptation pourrait inciter d'autres États à négliger la voie légitimée du droit international pour miser davantage sur la politique de puissance et mettre la Suisse sous pression (cf. points 1 et 4).

C'est surtout dans ses relations avec l'UE que la Suisse est susceptible d'en ressentir les effets. Si elle n'est plus en mesure de garantir la stabilité des accords bilatéraux ou de trouver des solutions

conformes au droit international pour des conflits dans la politique des transports (initiative « des Alpes » et accord sur les transports terrestres), la politique migratoire (initiative « Contre l'immigration de masse » et accord sur la libre circulation des personnes) ainsi que dans d'autres domaines, l'UE saura imposer ses intérêts avec des instruments relevant du rapport de force. C'est ce que montre l'exemple actuel du refus de l'UE de reconnaître définitivement l'équivalence de la réglementation boursière de la Suisse<sup>37</sup>.

## 2.4 « Œil pour œil, dent pour dent »



La Suisse ne pourrait pas exister de la même manière et avec le même succès dans une communauté internationale où tous les membres agissent selon les principes de l'initiative pour l'autodétermination. Les accords de droit international, en tant qu'expression de la souveraineté extérieure, sont des accords contraignants conclus avec d'autres États. Pour un État neutre comme la Suisse, il est essentiel de pouvoir compter sur de tels accords, car le rapport de force n'est pas une réelle option pour notre pays, que ce soit dans le domaine économique ou militaire<sup>38</sup>.

36 Cf. Nagihan Musliu, Schweizer Recht statt fremder Richter? Eine Analyse zur möglichen Umsetzungsproblematik bei Annahme der Selbstbestimmungsinitiative, dans : Laura Marschner/Patrice Martin Zumsteg (Hrsg.), Risiko und Verantwortlichkeit, Zurich 2016, p. 61

37 Cf. Lea Hungerbühler/Cenni Najy, Last-Minute Christmas Gift With a Catch: Swiss Stock Exchange Equivalence With 1-Year Limitation, blog du *foraus* du 19 janvier 2018

38 Daniel Högger/Cristina Veronesi (éd.), Völkerrecht kompakt - Eine komplexe und für die Schweiz bedeutsame Materie kurz und verständlich erklärt, Zurich 2016, p. 31

Si, pour sa propre protection, la Suisse souhaite pouvoir compter sur les engagements d'autres États, elle doit elle-même se comporter comme un partenaire contractuel fiable. Cela suppose qu'elle ne sape pas, unilatéralement, les engagements internationaux qu'elle a pris, en les remettant constamment en question, en les plaçant au-dessous du droit national et en décidant que certains ne sont pas déterminants pour le Tribunal fédéral.

La Suisse dépend du respect de traités internationaux dans de nombreux domaines. Si les États partenaires remettaient en question ces traités autant que la Suisse le fait avec l'initiative pour l'autodétermination, cela pourrait rapidement créer des problèmes pour la Suisse et ce dans différents domaines :

Sous l'angle économique, la Suisse a besoin d'exporter ses marchandises et ses services<sup>39</sup>. Elle a donc besoin de sécurité juridique dans le domaine du commerce mondial.

Cela vaut tant pour les relations juridiques bilatérales fondées sur des accords de libre-échange que pour les relations juridiques multilatérales, au sein de l'Organisation mondiale du commerce par exemple. Si des États partenaires de la Suisse remettaient constamment en question leurs engagements économiques régis par le droit international, cela créerait des incertitudes et entraînerait une baisse des performances économiques, peut-être considérable. La surtaxe imposée par les États-Unis sur les importations d'acier, dont les effets impactent la

Suisse, en constituent un exemple récent<sup>40</sup>. De plus, le maintien des accords de protection des investissements serait menacé<sup>41</sup>. À supposer que de tels accords doivent être dénoncés en raison de l'initiative, les investissements suisses dans l'État partenaire concerné ne seraient plus protégés par une obligation d'indemnisation en cas d'expropriation.

*Le rapport de force n'est pas une réelle option pour notre pays, que ce soit dans le domaine économique ou militaire.*

En matière de politique de sécurité, la Suisse dépend du respect de sa neutralité par la communauté internationale. Aussi doit-elle pouvoir compter sur le respect du droit de la neutralité établi dans la convention de La Haye de 1907<sup>42</sup>. La sécurité de la Suisse serait fortement menacée si d'autres États ne respectaient plus les règles du droit international de la neutralité.

Le respect des traités internationaux est également un besoin dans le domaine des droits de l'homme. Il est très important pour la Suisse que les États respectent leurs engagements internationaux en la matière dans leur zone d'influence ; aussi pour protéger les quelque 751 800 Suisses de l'étranger – 11% de la population suisse environ – de violations des droits de l'homme<sup>43</sup>. Il ne saurait être dans son intérêt que les signaux envoyés en cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination confortent des

*Sous l'angle économique, la Suisse a besoin d'exporter ses marchandises et ses services.*

39 Cf. Patrick Dümmler/Kevin Kienast, *Handel statt Heimatschutz, avenir suisse*, Zurich 2016, pp. 11-15

40 Cf. Markus Diem Meier, *Wie der Handelskrieg die Schweiz bedroht*, *Tages Anzeiger* du 1er juin 2018

41 Cf. Kaufmann, *op. cit.*, pp. 15-16

42 Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, RR O.515.21, et convention du 18 octobre 1907 concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre, RS O.515.112

43 Office fédéral de la statistique, *Suisses de l'étranger en 2017*, communiqué de presse du 5 avril 2018.

États (comme la Russie ou la Turquie), ayant déjà une réputation discutable en ce qui concerne la protection des droits de l'homme dans leur action et dans leur politique. En envoyant de tels signaux, l'initiative pour l'autodétermination saperait la protection internationale des droits de l'homme à long terme.

Le droit international se fonde sur la confiance réciproque dans les accords conclus. Or l'initiative saperait cette confiance. Elle

est le signe annonciateur d'une spirale globale fondée sur la loi du talion où le rapport de force dicte les règles du jeu. La Suisse en sortirait forcément perdante.

## 2.5 Dégâts d'image avec effets secondaires



L'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination écornerait considérablement la réputation de la Suisse dans la communauté internationale et menacerait l'implantation à Genève de nombreux sièges d'organisations internationales, ainsi que la tenue, dans cette ville, de négociations et conférences internationales. En tant que pays hôte de 25 organisations internationales, État dépositaire des conventions de Genève et médiateur dans des

conflits internationaux, la Suisse possède une réputation unique au sein de la communauté internationale. Celle-ci lui profite à de nombreux égards et lui donne un poids dans la diplomatie qui peut être utilisé, entre autres, dans les relations bilatérales et multilatérales<sup>44</sup>. Les avantages économiques de la Genève internationale ne doivent pas non plus être oubliés. Elle représente 11,3 % du PIB cantonal

et ses dépenses atteignent 3,3 milliards de francs.<sup>45</sup>

L'initiative pour l'autodétermination romprait avec

une des forces de la diplomatie suisse, à savoir la promotion du droit international en tant que fondement de relations interétatiques pacifiques, et nuirait à la crédibilité d'une Suisse désireuse de se profiler en tant que pays du droit international. En cas d'acceptation de cette initiative, la Suisse pourrait au contraire devenir un exemple pour les États qui cherchent à se libérer de leurs engagements de droit international. Une approche « Switzerland first », telle que prônée par l'initiative pour l'autodétermination, enverrait un signal désastreux dans le climat politique international actuel et pourrait faire perdre à la Suisse un *goodwill* important dans la communauté internationale<sup>46</sup>. La Suisse ne pour-

44 Cf. Valentino Arico et al., Das internationale Genf, ein Schweizer Trumpf, foraus document de discussion, n° 18, novembre 2013, pp. 11-13 ; aussi le message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte, FF 2014 9029 ss. point 1.2

45 Voir la page internet de la Genève internationale, <http://www.geneve-int.ch/de/faits-et-chiffres>, consultée le 24 juin 2018. Egalement Arico et al., op. cit., p. 14-15.

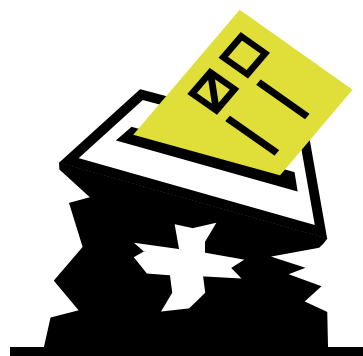
46 Cf. Keller/Balazs-Hegedüs, op. cit., p. 719 ; les hésitations entourant la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU après les déclarations du conseiller fédéral Ignacio Cassis sur l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine montrent la vitesse à laquelle de tels signaux sont enregistrés ; cf. ATS, UNO rüffelt Bundesrat Cassis, Sonntagszeitung du 3 juin 2018

rait plus prendre position de manière crédible sur des violations du droit international commises par d'autres États ni proposer ses bons offices pour résoudre des conflits. La bonne réputation qu'elle s'est forgée au fil des ans en tant qu'artisan de la paix serait menacée.

L'image de la Suisse en pâtirait considérablement. Avec la nouvelle image qu'elle afficherait en cas d'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination, la Suisse serait de moins en moins attrayante en tant que siège de plusieurs organisations internationales, État dépositaire d'importants traités de droit international et médiateur dans des conflits. On pourrait imaginer que des organisations internationales quittent le pays et que la Suisse soit dédaignée pour des conférences et des négociations importantes. Ce serait une perte amère pour la diplomatie suisse, incompatible avec la tradition internationale et humanitaire de la Suisse. Suite à ce dégât d'image, la diplomatie suisse pourrait perdre des contacts internationaux importants à long terme.

## 3 Effets sur les politiques publiques internes

### 3.1 Affaiblissement des droits populaires



En Suisse, la Constitution peut être modifiée relativement facilement. L'initiative populaire portant sur une demande de révision partielle de la Constitution est un instrument flexible et facilement accessible. Les initiants disposent de larges marges de manœuvres pour définir le contenu d'un amendement constitutionnel. Cependant, comme l'initiative pour l'autodétermination prévoit une adaptation ou une résiliation automatique des traités internationaux en contradiction avec les dispositions constitutionnelles suisses, la flexibilité de l'initiative populaire est réduite<sup>47</sup>.

Jusqu'à présent, les initiants pouvaient eux-mêmes déterminer les conséquences de leur initiative sur des traités internationaux avec lesquels il y aurait pu y avoir conflit : une initiative populaire peut exiger une renégociation ou une adaptation par le Conseil fédéral (p. ex. l'initiative « Immigration de masse »). Une initiative populaire peut prévoir la résiliation d'un traité international (par exemple

---

47 cf. Lammers, op. cit., p.7



l'« initiative populaire pour la restriction de la libre immigration »). Cependant, une initiative populaire peut aussi rester silencieuse sur les conséquences de son adoption sur les éventuels traités internationaux entrant en contradiction et laisser aux organes compétents (Conseil fédéral, Parlement et Tribunal fédéral) le soin de trouver une solution à un éventuel conflit de normes. Enfin, un référendum peut être lancé contre la loi de mise en œuvre d'une initiative si elle est jugée inacceptable.

L'initiative pour l'autodétermination rompt avec cette flexibilité en imposant aux initiants un processus automatique d'adaptation ou de résiliation des obligations internationales. Ce faisant, elle dessaisit les initiants qui considèreraient que leurs préoccupations politiques et un traité de droit international partiellement contradictoire sont d'égale importance. Par exemple, on peut se demander si le comité d'initiative de l'initiative sur l'internement à vie aurait souhaité un retrait de la CEDH<sup>48</sup>.

De même, l'adaptation ou la résiliation automatiques prévues par l'initiative pour l'autodétermination mettent également les électeurs dans l'incapacité de voter. Ceux-ci ne peuvent plus adopter une position différenciée par leur vote, en soutenant les demandes d'une initiative sans vouloir, en même temps, mettre nécessairement en danger un traité international qui la contredirait. Il est douteux, par exemple, que les partisans de l'initiative sur les minarets aient voulu mettre en danger la

CEDH et donc l'ensemble de leur propre protection des droits de l'homme<sup>49</sup>.

L'obligation d'une adaptation ou d'une résiliation prévue dans l'initiative pour l'autodétermination soulève également des questions en matière démocratique. En effet, l'adoption d'une initiative populaire pourrait conduire à un résultat disproportionné si elle contient une contradiction avec une obligation de droit international portant sur l'aspect partiel d'un traité international. Il serait disproportionné, par exemple, de mettre fin à plusieurs accords de libre-échange, à la protection supranationale des droits de l'homme en Europe ou aux accords bilatéraux avec l'UE.

En fait, si l'initiative pour l'autodétermination était adoptée, l'accord sur la libre circulation des per-

sonnes devrait par exemple être adapté (sur la base de l'article 121a de la Constitution). Si une renégociation n'était pas possible, il devrait être résilié, ce qui entraînerait la résiliation de tous les accords bilatéraux I en raison de la clause dite guillotine<sup>50</sup>. En raison de l'interdiction de la construction de minarets dans la Constitution, la CEDH pourrait également être affectée par ces dispositions automatiques<sup>51</sup>. Ce caractère disproportionné est inhérent à l'initiative pour l'autodétermination.

Avec ses règles rigides, l'initiative pour l'autodétermination ne tient pas compte de la flexibilité permise par l'initiative populaire en cas de conflit de

*De même, l'adaptation ou la résiliation automatiques prévues par l'initiative pour l'autodétermination mettent également les électeurs dans l'incapacité de voter.*

48 A titre indicatif, aucun référendum facultatif n'a été lancé contre la loi de mise en œuvre de l'initiative. cf. Johannes Reich, *Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt*, ZaöRV 68/2008, p. 1004.

49 Il convient de noter qu'à cette occasion, les initiants avaient souvent mentionné que l'initiative n'entraînait pas le rejet de la CEDH. cf. Robert Kolb, *Völkerrecht und Völkerpolitik: Gedanken zur Minarettinitiative*, SZIER/RSDIE 4/2009, p. 476-478.

50 cf. Kaufmann, op. cit., p. 4-5.

51 Keller/Weber, op. cit. p. 1018.

normes. Si une initiative populaire veut modifier ou mettre fin à un traité international, cette demande peut déjà être spécifiquement formulée dans le texte. L'acceptation de l'initiative pour l'autodétermination aurait pour conséquence directe de supprimer toute alternative à l'adaptation ou à la résiliation de traités internationaux. Cela diminuerait les droits populaires en Suisse.

### 3.2 Attaque contre la protection des minorités



Les droits fondamentaux sont un pilier central de la Constitution. Ils garantissent la liberté et l'égalité de toutes les personnes vivant en Suisse et veillent à ce que les minorités soient protégées – une protection qui profite à tous sous une forme ou une autre, puisque tout un chacun appartient à une minorité en fonction des situations. Les droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et de réunion sont également fondamentaux pour la démocratie. Le fonctionnement de la démocratie directe en Suisse dépend à la fois des décisions prises à la majorité et de la protection des minorités.

La Constitution prévoit peu de limites sur le contenu des initiatives populaires<sup>52</sup>. Des initiatives popu-

lares qui violent les droits fondamentaux consacrés par la Constitution peuvent ainsi être soumises au vote<sup>53</sup>. Jusqu'à présent, ce problème a été évité dans la mesure où les personnes touchées par des initiatives populaires qui violent les droits fondamentaux peuvent invoquer les traités relatifs aux droits de l'homme en vertu du droit international. Cela garantit la protection des minorités.

L'initiative pour l'autodétermination attaque la garantie de protection des minorités. Si une initiative populaire qui viole les droits fondamentaux est adoptée, le Conseil fédéral et le Parlement ne pourront plus la mettre en œuvre conformément au droit international et le Tribunal fédéral ne pourra plus interpréter cette, ou ces, disposition-s constitutionnelle-s qui violent les droits fondamentaux conformément au droit international. Au lieu de cela, les traités relatifs aux droits de l'homme qui contredisent une initiative populaire devraient être adaptés dans le sens de cette dernière. Étant donné qu'une adaptation de la CEDH est à exclure et que les réserves à certaines dispositions de la CEDH

*Le fonctionnement de la démocratie directe en Suisse dépend à la fois des décisions prises à la majorité et de la protection des minorités.*

peuvent difficilement être faites rétrospectivement, il faudrait donc y mettre fin<sup>54</sup>. En outre, Le Tribunal fédéral ne serait plus tenu

d'appliquer la CEDH puisqu'elle n'est pas soumise à référendum. En raison de l'obligation d'appliquer les lois fédérales prévue à l'art. 190 de la Constitution, il n'existe déjà aucune protection juridique contre les violations des droits constitutionnels fon-

52 cf. Auer/Beusch/Bucher et al., op. cit., Rz. 50.

53 cf. Rafael Häcki, Das Volk hat immer Recht? Grundrechtsverletzende Volksinitiativen als Herausforderung für eine auf Ausgleich bedachte Demokratie, in: JuWiss (Hrsg.), Kollektivität – Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl, Hamburg 2012, p. 255.

54 cf. Keller/Weber, op. cit., p. 1013-1014

damentaux par les lois fédérales. Jusqu'à présent, la CEDH a garanti un certain degré de protection juridique en l'absence de juridiction constitutionnelle en Suisse<sup>55</sup>. Cette protection juridique cesserait également avec l'initiative pour l'autodétermination.

Si les personnes directement concernées ne peuvent pas compter sur la protection des droits fondamentaux constitutionnels et – en cas d'adoption de l'initiative pour l'autodétermination – ne pourraient plus non plus compter sur la protection des traités relatifs aux droits de l'homme, les minorités pourraient être attaquées et marginalisées, sans contrôle, par de nouvelles initiatives populaires. L'initiative pour l'autodétermination éliminerait tous les freins et contrepoids en matière de protection des droits fondamentaux. En accordant une priorité absolue aux décisions prises à la majorité, l'initiative pour l'autodétermination sape la protection des minorités et met ainsi en danger la démocratie.

### 3.3 Une résolution des conflits de normes en trompe-l'œil



L'initiative pour l'autodétermination ne résout pas les conflits de normes entre la Constitution et le

droit international ; en même temps, elle abolit les instruments existants et fonctionnels dans ce domaine.

En règle générale, le droit national contraire au droit international est modifié (dans le cadre de la procédure nationale prévue à cet effet) avant qu'un traité international ne soit conclu, ou avant qu'il ne

soit conclu avec la réserve correspondante. Cette approche ne changera pas, même après l'acceptation de l'initiative pour l'au-

todétermination. En cas de conflit entre le droit constitutionnel existant, ou nouveau, et le droit international applicable à la Suisse, l'initiative pour l'autodétermination prévoit soit la modification des traités internationaux pertinents, soit, le cas échéant, leur abrogation. Dans la plupart des cas, une adaptation serait difficilement possible, car elle nécessiterait l'ouverture d'une négociation entre toutes les parties au traité (voir points 2 et 10)<sup>56</sup>.

Souvent, la modification des traités internationaux ne résout pas définitivement les conflits de normes. Avec l'initiative pour l'autodétermination, la seule solution dans ce cas sera la résiliation du traité. La suppression des autres instruments actuellement en vigueur pour la différenciation et la compensation, tels que les négociations de compromis du Conseil fédéral (voir point 9), la mise en œuvre par le Parlement en conformité avec le droit international, ou l'interprétation du Tribunal fédéral en conformité avec le droit international, conduira donc à la fin prématurée de nombreux traités internationaux importants. Ainsi, il devient évident qu'avec l'ini-

55 Giovanni Biaggini, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007, Art. 190 BV N 6; cf. aussi Keller/Weber, op. cit., p. 1010.

56 cf. Auer/Beusch/Bucher et al., op. cit., paragraphe. 39.

tiative pour l'autodétermination, la solution aux conflits de normes prévue est toute théorique. Les conflits entre le droit international et le droit national ne sont pas résolus par les règles de l'initiative pour l'autodétermination. Au contraire, en cas de contradiction, l'initiative pour l'autodétermination promeut comme soi-disant solution la fin de l'applicabilité du droit international à la Suisse.

Cette situation est particulièrement insatisfaisante parce que si l'on en croit l'initiative pour l'autodétermination, l'adaptation ou la résiliation automatique prévues s'appliqueraient également si la contradiction entre une disposition constitutionnelle et une obligation internationale ne concernait qu'un aspect partiel d'un traité international. En plus des exemples concrets déjà présentés (voir point 6), comme la fin des accords bilatéraux I sur la base de l'art. 121a ou de l'initiative des Alpes, ou encore la résiliation de la CEDH – explicitement acceptée par les initiants – sur la base de l'initiative contre les minarets, l'initiative pour des aliments équitables, qui veut réglementer unilatéralement ou même interdire l'importation de certains produits, pourrait conduire à la résiliation d'un certain nombre d'accords de libre-échange voire au retrait de l'Organisation mondiale du commerce si l'interdiction ne peut être justifiée par les exceptions prévues dans les traités pertinents<sup>57</sup>.

Aujourd'hui, le droit international – comme le droit national – est présent dans de nombreux domaines de notre vie quotidienne. A bien des égards, le droit international imprègne le droit national et, dans certains cas, encourage des réformes. Sur

d'autres aspects, les deux systèmes juridiques se complètent, comme c'est le cas, par exemple, avec la protection des droits fondamentaux (voir point 7). Les conflits de normes ne se posent que dans des cas assez rares. Si la Suisse ne dispose plus d'un ensemble fonctionnel d'instruments pour résoudre ces rares conflits entre la Constitution et le droit international, ou si, en raison de l'initiative pour l'autodétermination, seule l'adaptation ou, si nécessaire, l'extinction des traités internationaux pertinents est possible, elle perd alors sa capacité à trouver des solutions flexibles qui servent ses intérêts (voir aussi le point 9).

### 3.4 Restriction des trois pouvoirs de l'État



L'État de droit suisse se fonde, entre autres, sur la séparation des pouvoirs et l'équilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. L'initiative pour l'autodétermination prévoit une limitation considérable de ces trois pouvoirs. Cette restriction n'est pas non plus en faveur de l'électorat<sup>58</sup>.

#### a. Pouvoir exécutif :

Le Conseil fédéral protège les intérêts de la Suisse face au monde extérieur. En limitant le rôle de la diplomatie suisse dans la recherche de solutions de compromis à tout conflit pouvant survenir entre la Constitution et un traité international, le Conseil fé-

<sup>57</sup> cf. Helen Keller/Reto Walther, Konsequenzen der «Selbstbestimmunginitiative» für die Wirtschaft, AJP 7/2016, p. 869-870; Kaufmann, op. cit., p. 20-23.

<sup>58</sup> Opinion différente Musliu, op. cit. p. 62.

déral est privé d'un instrument de politique étrangère qui est essentiel non seulement pour les relations entre la Suisse et ses partenaires étrangers, mais aussi pour la préservation de l'ordre juridique suisse (voir plus en détail les points 1 et 8).

### **b. Pouvoir législatif :**

Le Parlement transcrit les dispositions constitutionnelles au niveau législatif. Cela est aussi valable pour les dispositions qui affectent ou vont à l'encontre des obligations découlant du droit international. Ce travail est effectué par le Parlement en tenant compte de tous les facteurs importants<sup>59</sup>. Il s'agit notamment de peser soigneusement les différents intérêts et d'évaluer l'impact sur la réputation de la Suisse, la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme ou l'économie suisse. L'adaptation ou la résiliation automatique de l'initiative pour l'autodétermination entrave le travail du Parlement qui est nécessaire pour une politique équilibrée.

### **c. Pouvoir judiciaire :**

Le Tribunal fédéral est l'instance de dernier recours pour clarifier la relation entre le droit interne et le droit international. L'art. 5, al. 4, de la Constitution stipule que la Confédération et les cantons respectent le droit international. En outre, l'art. 190 déclare que le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international. Ce devoir d'observation conduit à une certaine hiérarchie entre le droit international et le droit interne, que le Tribunal fédéral applique en cas de conflit.

En principe, le Tribunal fédéral donne la priorité au droit international sur le droit interne. Toute-

fois, cela ne s'applique pas aux nouvelles lois fédérales qui contredisent un traité international antérieur si le législateur a délibérément accepté cette contradiction et donc la violation du droit international (pratique dite « Schubert »<sup>60</sup>). En l'espèce, le Tribunal fédéral se considère lié par la nouvelle loi fédérale. Toutefois, les lois fédérales qui violent les droits de l'homme garantis par la CEDH sont exclues de la pratique Schubert<sup>61</sup>. Ceci est dû à la possibilité pour la Cour européenne des droits de l'homme de condamner la Suisse pour violation de la CEDH. Le Tribunal fédéral a également indiqué que l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE ne relève pas de la pratique Schubert<sup>62</sup>. Cette approche différenciée permet de clarifier la relation souvent complexe entre le droit national et le droit international au cas par cas. L'initiative pour l'autodétermination a pour but d'encourager le Tribunal fédéral à placer le droit interne au-dessus du droit international (à l'exception des dispositions impératives du droit international). A l'avenir, le Tribunal fédéral ne pourrait plus appliquer, ni développer davantage sa pratique différenciée en ce qui concerne la relation entre le droit international et le droit suisse<sup>63</sup>.

60 BGE 99 Ib 39, E. 3 und 4. Sur les exigences strictes d'une référence à la pratique de Schubert voir BGE 138 II 524, E. 5.3.2. cf. Robert Baumann, Die Tragweite der Schubert-Praxis, AJP 8/2010, p. 1009-1010.

61 Jurisprudence dite PKK dans BGE 125 II 417. cf. Yvo Hängartner, Bundesgerichtlicher Positionsbezug zum Verhältnis von Bundesverfassung und Völkerrecht, AJP 12/2013, p. 701-702.

62 BGE 142 II 35, E. 3.2. cf. Matthias Oesch, Urteilsanmerkung zu BGE 142 II 35, ZBl 117/2016, p. 209-210.

63 cf. aussi Keller/Weber, op. cit. p. 1017. Une comparaison internationale montre que les plus hautes juridictions nationales font de plus en plus souvent l'objet de critiques. Ainsi, le blocage de la Cour constitutionnelle par le gouvernement conservateur de droite polonais a conduit à une véritable crise de l'État de droit.; cf. Matthias Oesch, Das Rechtstaatlichkeitsverfahren der EU gegen Polen - Bestandesaufnahme und Zwischenfazit, Zeitschrift für Europarecht 5/2016, p. 135.

59 Voir les exemples donnés dans Tobias Naef, Popular Initiatives Contrary to International Law. A Swiss Dilemma, dans : Andreas Kellerhals/Tobias Baumgartner (Hrsg.), Democracy and the Rule of Law in Europe, Zürich 2017, p. 255-264.

L'adoption de l'initiative pour l'autodétermination conduit à une restriction du champ d'action des trois pouvoirs de l'État. La capacité du Conseil fédéral, du Parlement et du Tribunal fédéral à trouver les meilleures solutions en cas de conflits entre le droit interne et le droit international, dans l'intérêt général de la Suisse, serait affectée (voir point 8). Dans le même temps, les droits populaires seraient affaiblis (voir point 6). Lorsqu'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle contredisant une obligation de la Suisse en vertu du droit international, les électeurs n'auraient plus que le choix entre oui et non. Ils ne pourraient donc obtenir que le maintien du statu quo ou l'adaptation ou la résiliation des traités internationaux. L'initiative pour l'autodétermination ne permettrait plus de trouver des solutions différenciées dans la relation complexe entre le droit suisse et le droit international.

Pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle, la Suisse a besoin d'institutions fortes et indépendantes qui négocient des compromis internationaux, promulguent des lois qui tiennent compte de tous les facteurs importants et interprètent le droit de manière différenciée.

### 3.5 Une mise en œuvre fastidieuse



L'initiative pour l'autodétermination exige l'adap-

tation des obligations internationales dans la mesure où elles seraient contraires à la Constitution. Ce processus d'adaptation automatique engendre de grandes incertitudes. Déterminer s'il y a contradiction entre la Constitution et un traité international avant une votation est un processus complexe (et parfois impossible à évaluer de manière concluante)<sup>64</sup>. Les négociations pour adapter un traité avec les autres parties peuvent également être longues et gourmandes en ressources, sans garantie d'une solution. La mise en œuvre de modifications de la Constitution contraires au droit international devient ainsi une entreprise (encore plus) longue avec l'initiative pour l'autodétermination et provoque d'énormes incertitudes.

Si l'on se base sur le principe de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle de leur volonté énoncée à l'art. 34 de la Constitution, il s'ensuit qu'une fois l'initiative pour l'autodétermination adoptée, tout vote sur une nouvelle initiative populaire devrait donc être précédée d'un examen des traités internationaux la contredisant. Si l'initiative était adoptée, tous ces éléments feraient l'objet d'une adaptation automatique et, au besoin, d'une résiliation<sup>65</sup>. La Suisse a conclu plus de 5'000 traités internationaux. L'examen systématique de tous ces contrats requis par l'initiative pour l'autodétermination impliquerait énormément de bureaucratie.

Afin d'identifier les contradictions entre le droit

64 cf. Keller/Balazs-Hegedüs, op. cit., p. 720.

65 Voir BGE 135 I 292, E. 2. L'objectif de la liberté de vote prévue à l'art. 34, al. 2 Cst. est de faire en sorte que chaque électeur puisse prendre sa décision sur la base d'un processus de formation d'opinion aussi libre et complet que possible et exprimer son vote en conséquence.

international et le droit national existant, de nombreux traités internationaux prévoient un examen par des organismes ou tribunaux internationaux (par exemple la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme, les groupes spéciaux de l'Accord de l'OMC et l'Organe de règlement des différends, les tribunaux d'arbitrage des accords de protection des investissements, l'accord aérien avec l'UE, la CJUE et d'autres accords bilatéraux avec l'UE et de nombreux comités mixtes d'accords de libre-échange). L'initiative est muette sur la question de savoir quelle institution devrait être chargée de déterminer s'il y a contradiction entre le droit international et le droit interne. En principe, l'instance internationale ou le tribunal concerné devrait d'abord constater qu'une telle contradiction existe. Sinon, il n'est pas certain qu'il y ait de contradiction. Cela prend beaucoup de temps. De plus, la plupart de ces organismes ou tribunaux ne prévoient pas un examen abstrait, a priori, des normes, mais simplement un examen de cas individuels spécifiques. Définir unilatéralement, par la Suisse, l'existence d'une telle contradiction serait donc souvent la seule solution ; mais elle est insatisfaisante, car elle n'offre aucune garantie d'exactitude. En outre, cet examen est aussi long et mobilise des ressources.

L'adaptation des obligations internationales en contradiction avec la Constitution, prévue par l'initiative pour l'autodétermination, n'est déclenchée qu'après constat qu'une telle contradiction existe. Adapter les obligations découlant du droit international en fonction de la Constitution déclencherait des négociations avec les parties à un traité international, si elles sont prêtes à entrer en matière, ce qui, comme l'expérience l'a montré, ne peut être tenu

pour acquis. Ainsi, aucune négociation officielle sur un ajustement de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE n'a eu lieu après l'adoption de l'initiative « contre l'immigration de masse », malgré le mandat constitutionnel.

Adapter les accords bilatéraux est déjà difficile et long. Il serait encore plus long et complexe d'adapter d'autres accords bilatéraux similaires avec différentes parties (tels que des accords de double imposition ou des accords de libre-échange) ou des accords multilatéraux avec 50, 100 parties ou plus.

Dans le même temps, des dispositions transitoires devraient être négociées au niveau international. La mise en œuvre d'initiatives contraires au droit international peut prendre plusieurs années. Maintenir des incertitudes et immobiliser des ressources pendant ce temps a un coût très élevé non seulement pour la politique et l'administration, mais aussi pour l'économie et la société. En outre, la Suisse est déjà responsable de toute rupture de contrat pendant cette longue période d'adaptation (voir point 2).

Il existe une incertitude supplémentaire quant à savoir si, à la suite de négociations infructueuses, la résiliation de l'accord en question peut effectivement avoir lieu sans second référendum ; cela s'applique en particulier aux traités dont la ratification a déjà fait l'objet d'un référendum<sup>66</sup>. Une telle approche coûterait cependant beaucoup de temps et d'argent.

Dans l'ensemble, le libellé peu clair de l'initiative

*La Suisse a conclu plus de 5'000 traités internationaux. L'examen systématique de tous ces contrats requis*

66 cf. Helen Keller/Natalie Balazs-Hegedüs, op. cit., p. 723.

pour l'autodétermination, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de l'adaptation ou de la résiliation automatique des traités prévues, entraîne non seulement une grande incertitude juridique, mais aussi une débauche de ressources difficile à estimer.



## 4 Conclusion

L'exigence de base de l'initiative pour l'autodétermination de parvenir à l'autodétermination en donnant la priorité au droit suisse sur le droit international masque des conséquences importantes pour les relations extérieures de la Suisse et le fonctionnement de l'État. De nombreux domaines de la politique étrangère et nationale perdraient en flexibilité, en efficacité et en dynamisme si l'initiative pour l'autodétermination est adoptée. Il s'agit notamment de la diplomatie suisse et de la Genève internationale, des droits de l'homme et de la protection des minorités. En outre, si l'initiative pour l'autodétermination était adoptée, la CEDH serait résiliée, les relations bilatérales avec l'UE seraient rompues et l'adhésion à l'OMC et les accords de libre-échange de la Suisse seraient menacés. En outre, l'adoption de l'initiative pour l'autodétermination aurait des conséquences coûteuses pour la Suisse en raison d'éventuelles violations de traités et de l'incertitude juridique, ainsi que de l'effort administratif massif qu'impliquent les complications en vue de la mise en œuvre d'initiatives populaires violant le droit international. Enfin, si l'initiative pour l'autodétermination était adoptée, la Suisse risquerait de perdre sa capacité à protéger ses intérêts extérieurs et à coopérer au niveau international avec des États égaux et indépendants, car sa réputation de partenaire contractuel fiable serait entamée et sa souveraineté à l'égard du monde extérieur serait également affaiblie.

L'initiative pour l'autodétermination promeut une dangereuse tendance internationale qui propose non pas la coordination du droit international fondée sur des règles, mais alimente l'arbitraire et la

politique de puissance. La politique économique et de sécurité de la Suisse dépendent du respect du droit international, et les citoyens suisses bénéficient de la protection des droits de l'homme en vertu du droit international. L'initiative pour l'autodétermination sape la confiance mutuelle dans les traités conclus et entraîne une escalade sur la base du principe de « retour à l'envoyeur » dont la Suisse ne peut sortir que perdante. L'initiative pour l'autodétermination incarne une attitude irresponsable – « après moi, le déluge » – aux effets dévastateurs sur la politique étrangère et intérieure. A l'heure actuelle, on ne peut que deviner l'ampleur de ses conséquences sur la société et l'économie suisses.

# 5 Bibliographie

- Arico Valentino/Diaz Pablo/Birchler Sebastiano Justiniano/Licker Grégory/Rutishauser Laura, Das internationale Genf, ein Schweizer Trumpf, *foraus* Diskussionspapier Nr. 18, November 2013.
- Auer Andreas/Beusch Michael/Bucher Silvia et al., Stellungnahme zur Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)», Jusletter vom 20. Februar 2017.
- Baumann Robert, Die Tragweite der Schubert-Praxis, *AJP* 8/2010, S. 1009-1019.
- Berden Koen/Shingal Anirudh/Sieber-Gasser Charlotte, Verhandlungsposition der Schweiz bei neuen Freihandelsabkommen nur leicht betroffen, *Die Volkswirtschaft* vom 26. März 2018.
- Biaggini Giovanni, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007.
- Chavaz Jacques/Pidoux Martin, Zölle senken, ohne der Schweizer Landwirtschaft zu schaden, *Die Volkswirtschaft* vom 26. März 2018.
- Diem Meier Markus, Wie der Handelskrieg die Schweiz bedroht, *Tages Anzeiger* vom 1. Juni 2018.
- Dümmler Patrick/Kienast Kevin, Handel statt Heimatschutz, *avenir suisse*, Zürich 2016.
- Fassbender Bardo, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Heinz-Peter Mansel (Hrsg.), *Festschrift für Erik Jayme*, München 2004, S. 1089-1101.
- Fuster Thomas, Die Schweizer Wirtschaft gerät in Südamerika ins Hintertreffen *NZZ* vom 21. Januar 2018.
- Gemperli Simon, Die EU ist nicht prinzipiell gegen Kompromisse, *NZZ* vom 13. Juni 2014.
- Häcki Rafael, Das Volk hat immer Recht? Grundrechtsverletzende Volksinitiativen als Herausforderung für eine auf Ausgleich bedachte Demokratie, in: *JuWiss* (Hrsg.), *Kollektivität – Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl*, Hamburg 2012, S. 252-270.
- Hangartner Yvo, Bundesgerichtlicher Positionsbezug zum Verhältnis von Bundesverfassung und Völkerrecht, *AJP* 12/2013, S. 698-707.
- Högger Daniel/Verones Cristina (Hrsg.), *Völkerrecht kompakt - Eine komplexe und für die Schweiz bedeutsame Materie kurz und verständlich erklärt*, Zürich 2016.
- Hungerbühler Lea/Najy Cenni, Last-Minute Christmas Gift With a Catch: Swiss Stock Exchange Equivalence With 1-Year Limitation, *forausblog* vom 19. Januar 2018.
- Kaufmann Christine, Mögliche Auswirkungen der Eidgenössischen Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ auf ausgewählte wirtschaftsrelevante Staatsverträge, *Rechtsgutachten im Auftrag von economiesuisse*, Zürich 2017.
- Keller Helen/Balazs-Hegedüs Natalie, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, *AJP* 6/2016, S. 712-724.

- Keller Helen/Walther Reto, Konsequenzen der «Selbstbestimmungsinitiative» für die Wirtschaft, *AJP* 7/2016, S. 867-878.
- Keller Helen/Weber Yannick, Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der «Selbstbestimmungsinitiative», *AJP* 8/2016, S. 1007-1023.
- Kolb Robert, Völkerrecht und Völkerpolitik: Gedanken zur Minarettinitiative, *SZIER/RSDIE* 4/2009, S. 467-480.
- Lammers Guillaume, Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter»: Irrungen und Wirrungen der «Selbstbestimmungsinitiative», *foraus-Policy Brief*, Zürich 2016.
- Lenz Christoph, Trotz EU-Durchbruch müssen Studenten weiter zittern, *Tages Anzeiger* vom 17. Dezember 2016.
- Moll Kurt, Das Gebot der Wirksamkeit im Alpenschutz - Evaluation in der Verlagerungspolitik, Bern 2016.
- Musliu Nagihan, Schweizer Recht statt fremder Richter? Eine Analyse zur möglichen Umsetzungsproblematik bei Annahme der Selbstbestimmungsinitiative, in: Laura Marschner/Patrice Martin Zumsteg (Hrsg.), *Risiko und Verantwortlichkeit*, Zürich 2016, S. 45-65.
- Naef Tobias, Popular Initiatives Contrary to International Law. A Swiss Dilemma, in: Andreas Kellerhals/Tobias Baumgartner (Hrsg.), *Democracy and the Rule of Law in Europe*, Zürich 2017, S. 241-272.
- Oesch Matthias, Das Rechtstaatlichkeitsverfah-  
ren der EU gegen Polen - Bestandesaufnahme und Zwischenfazit, *Zeitschrift für Europarecht* 5/2016, S. 130-140.
- Oesch Matthias, Urteilsanmerkung zu BGE 142 II 35, *ZBl* 117/2016, S. 197-213.
- Patnaik Priti, Freihandelsvertrag Schweiz-Indien ist sistiert, *Swissinfo* vom 24. Februar 2014.
- Reich Johannes, Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt, *ZaöRV* 68/2008, S. 979-1025.
- Scruzzi Davide, Freihandelsabkommen wird zum Politikum, *NZZ* vom 11. März 2015.
- SDA, UNO rüffelt Bundesrat Cassis, *Sonntagszeitung* vom 3. Juni 2018.
- Sharp Paul, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge 2009.
- Tobler Christa, Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU, *Jusletter* vom 16. Januar 2015.
- Villiger Mark E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston 2009.
- Von Arnaud Andreas, *Völkerrecht*, 3. Auflage, Heidelberg 2016.

# 6 Annexe : l'initiative pour l'autodétermination

La Constitution est modifiée comme suit :

## *Art. 5, al. 1 et 4*

<sup>1</sup> Le droit est la base et la limite de l'activité de l'État.

La Constitution fédérale est la source suprême du droit de la Confédération suisse.

<sup>4</sup> La Confédération et les cantons respectent le droit international. La Constitution fédérale est placée au-dessus du droit international et prime sur celui-ci, sous réserve des règles impératives du droit international.

## *Art. 56a*

### Obligations de droit international

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons ne contractent aucune obligation de droit international qui soit en conflit avec la Constitution fédérale.

<sup>2</sup> En cas de conflit d'obligation, ils veillent à ce que les obligations de droit international soient adaptées aux dispositions constitutionnelles, au besoin en dénonçant les traités internationaux concernés.

<sup>3</sup> Les règles impératives du droit international sont réservées.

## *Art. 190*

### Droit applicable

Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et les traités internationaux dont l'arrêté d'approbation a été sujet ou soumis au référendum.

## *Art. 197, ch. 122*

12 *Disposition transitoire ad art. 5, al. 1 et 4 (Principes de l'activité de l'État régi par le droit), art. 56a (Obligations de droit international) et art. 190 (Droit applicable)*

À compter de leur acceptation par le peuple et les cantons, les art. 5, al. 1 et 4, 56a et 190 s'appliquent à toutes les dispositions actuelles et futures de la Constitution fédérale et à toutes les obligations de droit international actuelles et futures de la Confédération et des cantons.







# S'engager pour *foraus*

## **En tant que membre**

Chacun-e peut devenir membre de notre unique réseau et peut s'engager en tant que bénévole comme il/elle le souhaite. En devenant membre, tu auras l'occasion d'accéder à un environnement international dynamique et à côtoyer de près des personnalités d'envergure. Tu peux également donner un écho médiatique à tes idées et défendre tes convictions dans des débats ouverts.

## **En tant qu'auteur-e**

*foraus* te donne la possibilité de répondre concrètement aux challenges que doit affronter la politique extérieure de la Suisse en t'offrant une plateforme d'expression sans équivalent. En effet, tu as l'occasion de développer tes perspectives et idées innovantes dans le cadre de papiers de discussion ou d'analyses courtes publiées par le *foraus*.

## **En tant que donateur/donatrice**

Notre Cercle des Donateurs (CdD) contribue grandement au développement du *foraus*. En tant que membre du CdD vous soutenez durablement les différentes activités du *foraus*.

## Dernières publications

*foraus*-Policy Brief

**Breaking the deadlock, a proposal for a genuine arbitration mechanism to solve disputes between Switzerland and the European Union**

*foraus*-Papier de discussion Nr. 36

**Rüstungsbeschaffung in der Schweiz, Vier Optimierungsvorschläge**

*foraus*-Policy Brief

**City Leadership – Towards Filling the Global Governance Gaps? A case study of the city of Geneva**

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

**Genève** | *foraus* – Forum de politique étrangère | c/o Organisation Mondiale de la Météorologie  
CP 2300 | 7bis, avenue de la paix | 1211 Genève 2  
[bureau\\_romandie@foraus.ch](mailto:bureau_romandie@foraus.ch) | +41 22 908 44 56

**Zürich** | *foraus* – Forum Aussenpolitik | Röschiachstrasse 24 | 8037 Zürich  
[office@foraus.ch](mailto:office@foraus.ch) | +41 44 501 68 65

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9