

Zeitschrift: Domaine public
Band: 31 (1994)
Heft: 1183: Passions

Artikel: Des nuances, s'il vous plaît
Autor: Aubert, Jean-François
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1009573>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 16.10.2024

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

Des nuances, s'il vous plaît

Jean-François Aubert

Quelques jours avant l'été, le Conseil fédéral a déposé un message relatif à deux initiatives populaires concernant l'asile et l'immigration. Il propose à l'Assemblée fédérale d'invalider la première et de soumettre l'autre au référendum avec une recommandation de rejet. A peu près dans le même temps, il s'est prononcé, par un autre message, sur une troisième initiative, qui demandait, elle, une réduction des dépenses militaires et l'emploi à diverses fins des économies ainsi réalisées. Contre l'avis du département concerné, qui lui reprochait un défaut d'unité, il a estimé qu'elle était valable, tout en recommandant également le rejet. Voilà du moins ce que j'ai compris (les messages ne sont pas encore publiés). L'histoire a fait un peu de bruit dans les journaux, puis les esprits se sont intéressés à autre chose, et puis il y a eu les vacances.

Maintenant, c'est l'automne; on peut reprendre le sujet.

* * *

La *première initiative*, sur l'asile, vient des Démocrates suisses. Elle fait problème par deux de ses dispositions: d'une part, elle a «oublié» les apatrides (erreur de plume ?), qui ne pourraient plus bénéficier de l'asile; d'autre part, elle ordonne le renvoi immédiat de tous les requérants d'asile entrés illégalement en Suisse, sans que l'autorité d'application puisse examiner s'ils risquent, à leur retour, la torture ou la mort.

Ces deux dispositions sont clairement contraires au droit international. D'abord à quatre traités, la Convention européenne des droits de l'homme (1950), la Convention de Genève sur les réfugiés (1951), le Pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques (1966) et la Convention de New York contre la torture (1984); mais surtout au droit coutumier impératif, parce que le principe de «non-refoulement», qui est en cause, a été détaché du droit contractuel pour être érigé en règle applicable à tous les Etats. Trois des quatre traités sont dénonçables, mais pas celui de 1966; et le droit coutumier n'est évidemment pas dénonçable non plus. La contrariété au droit international ne peut donc pas être levée.

Dans ces circonstances, l'Assemblée fédérale a le choix entre plusieurs attitudes:

- Ou bien elle laisse aller les choses. L'initiative est soumise au référendum (avec une recommandation de rejet). Si elle est acceptée, elle est appliquée exactement: la Suisse court le risque de se mettre au ban des nations.
- Ou bien elle soumet l'initiative au référendum, mais avertit que, si elle est acceptée, elle sera occultée par le droit international, donc pas appliquée exactement. L'avertissement figurera dans les «explications» du Conseil fédéral: la Suisse pratique alors une démocratie conditionnelle.
- Ou bien elle invalide l'initiative, en partant de l'idée que le droit international impératif l'emporte sur la volonté du peuple suisse (lisez: d'une fraction du peuple suisse). C'est ce que le gouvernement propose.

- Ou bien encore elle prononce une invalidation partielle et soumet l'initiative au référendum sans l'alinéa sur le renvoi immédiat (l'oubli des apatrides pouvant être comblé par voie d'interprétation): l'initiative, sans l'alinéa sur le renvoi, garde un sens. A mon avis la meilleure solution.

* * *

Invalider une initiative populaire pour contrariété au droit international, cela ne s'est jamais vu. C'est vrai. La conception suisse du référendum sur la Constitution, c'est que les citoyens peuvent tout faire, sauf à en assumer la responsabilité. Le plus souvent, responsabilité purement politique. Si la décision populaire viole le droit international, responsabilité juridique: la Suisse paiera.

La Suisse paiera; c'est très bien quand une indemnité suffit à réparer le dommage. La question s'est posée il y a une quarantaine d'années: une initiative qui demandait le retrait d'une concession hydraulique fondée sur un traité avec l'Allemagne a été présentée au vote. Si le vote avait été positif, la Suisse aurait payé à l'Allemagne une somme d'argent, un peu comme on fait en cas d'expropriation.

Je vois, pour ma part, une différence entre le retrait d'une concession et l'envoi d'une personne à la mort. Et je pense que je ne suis pas le seul à la voir. La «conception suisse» devrait donc être *nuancée*. L'initiative, même contraire au droit international, est valide si le dommage qui en résulte est réparable. En revanche, elle est invalide, tout ou partie, si le dommage n'est pas réparable. On s'apercevrait d'ailleurs bien vite que la violation du droit international impératif et le dommage irréparable vont en général de pair.

* * *

J'ai parlé de trois initiatives. Voici pour les deux dernières.

La *deuxième initiative*, sur l'immigration, vient de l'Union démocratique du centre. Elle est à peu près aussi musclée que la précédente, mais elle réserve expressément l'interdiction du refoulement, ce qui fait que le Conseil fédéral l'a tenue pour valide. Sept mots de plus ou de moins pèsent sur le sort d'une initiative. Cela peut paraître choquant, mais c'est au fond assez naturel. La démocratie directe ne fonctionne qu'à la condition que ceux qui l'utilisent y mettent un minimum de sérieux. La règle du non-refoulement est notoire, les démocrates du centre ont pris soin d'en tenir compte. On ne voit pas pourquoi les Démocrates suisses auraient été dispensés d'en faire autant.

Quant à la *troisième initiative*, qui a un tout autre objet et qui est issue d'autres horizons, elle ne prend une place dans cette histoire qu'à cause d'un synchronisme parfaitement fortuit qui a suggéré une comparaison parfaitement boiteuse. Il vaut tout de même la peine d'en dire quelque chose.

Le reproche, on s'en souvient, tenait à l'unité de la matière: des économies sur la défense nationale, d'un côté, l'affectation de ces économies à des buts de politique de paix et de politique sociale, de l'autre. Celui qui a une notion stricte de l'unité se pose en effet des questions. Mais, à voir la pratique plutôt large de l'Assemblée fédérale, le gouvernement pouvait tranquillement conclure, comme il l'a fait, à la validité. Affaire de routine, donc, qui n'a pris du relief que parce qu'au même moment le même gouvernement proposait d'invalider l'initiative sur l'asile.

Il s'est trouvé des observateurs, au demeurant talentueux, pour mal prendre la «différence». Il y en a même qui ont reproché au Conseil fédéral, si je me souviens bien, de manquer de courage: il fallait proposer l'invalidation des deux initiatives; un coup de crosse à droite, un coup de crosse à gauche, voilà qui aurait été valeureux. Curieuse idée, de chercher la bravoure dans l'équilibre. Comme s'il fallait féliciter le gouvernement chaque fois qu'il met, dans un directoire de trois personnes, un radical, un démocrate-chrétien et un socialiste; et lui reprocher sa faiblesse s'il s'avisait de nommer deux radicaux et un démocrate du centre.

En réalité, le problème n'a rien de commun avec les rites de la politique usuelle. C'est de nouveau le sens des *nuances* qui devrait être développé. L'inégalité n'est pas dans le traitement, elle est dans le niveau des règles qui peuvent motiver l'invalidation. Entre un principe fondamental de l'ordre public international et une disposition de procédure interne, je vois, pour ma part, une différence. J'espère, ici encore, que je ne suis pas le seul à la voir.

