



Séance d'information sur l'initiative populaire « Le droit suisse au lieu des juges étrangers »
du 13 juin 2016

Les conséquences de l'initiative « pour l'auto-détermination » pour l'économie

Cristina Gaggini, directrice romande d'economiesuisse

Seul le texte prononcé fait foi

Mesdames, Messieurs les élus aux Chambres fédérales,

Nous prenons très au sérieux l'initiative dite « pour l'auto-détermination » compte tenu de l'importance du droit international et des échanges avec l'étranger pour nos entreprises. Je tiens toutefois d'emblée à préciser que nos instances dirigeantes n'ont pas encore pris position. Nous le faisons jamais aussi longtemps qu'une initiative n'est pas déposée. Mes propos se fondent donc sur une première analyse interne qui sera dûment étayée dans un avenir proche avec le concours d'experts, afin que nos membres puissent se prononcer sur une base solide et en toute connaissance de cause.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est clairement en ligne de mire. Mais, elle va bien au-delà. De par sa formulation très large et floue, elle ouvre en effet la porte à de nombreuses questions qui pourraient avoir de fâcheuses conséquences pour l'économie.

L'initiative présente au moins cinq aspects particulièrement problématiques de notre point de vue. Je les présenterais brièvement, étant entendu que certains d'entre eux font actuellement l'objet de vérification.

Impact pour la place économique, première analyse

1. La CEDH est importante aussi pour l'économie

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) assure la protection juridique des personnes physiques. Mais elle n'est de loin pas sans importance pour les personnes morales. La CEDH a fourni de notables impulsions notamment en matière de droit procédural et organisationnel ; en clair, pour le règlement des litiges. Elle devrait aussi jouer un rôle en matière de protection des données; un enjeu de taille pour réussir le virage de la digitalisation. C'est dire si nous ne sous-estimons pas l'importance de la CEDH.

2. D'importants accords internationaux pourraient être remis en question voire être résiliés

Selon l'initiative, seuls les lois fédérales et les traités internationaux sujets ou soumis à référendum seront décisifs pour la jurisprudence suisse (Cst. art 190). Or, de nombreux accords internationaux très importants pour l'économie n'ont pas été soumis à référendum. Ils sont donc potentiellement en danger.

Selon une première analyse interne, qui sera vérifiée, les accords internationaux suivants pourraient être touchés par l'initiative :

- accords de libre-échange
- accords de double-imposition (de 2003-2009)
- conventions de protection des investissements
- conventions de sécurité sociale conclues avec de nombreux pays
- accords bilatéraux avec l'UE.

De plus, il n'est pas encore clair si partie des accords conclus dans le cadre de l'OMC seraient eux aussi concernés. L'accord en tant que tel avait été soumis à référendum est donc quasi « validé », mais qu'en est-il des « détails additionnels » ?

Tout aussi problématique est le fait que l'initiative introduit un autre facteur d'insécurité juridique majeure à savoir un **effet rétroactif**. L'art. 56a de la Constitution serait modifié comme suit : „*en cas de conflit d'obligations, la Confédération et les cantons veillent à ce que les obligations de droit international soient adaptées aux dispositions constitutionnelles, au besoin en dénonçant les traités internationaux concernés*“. Je vous laisse imaginer ce que signifierait pour l'économie être confrontée au risque permanent que des traités internationaux soient remis en question par après...

Enfin, il convient de ne pas sous-estimer l'importance que revêt l'accès aux Cours d'arbitrage internationales. Il est essentiel que les entreprises puissent y recourir pour régler des différends.

3. Affaiblissement significatif de notre crédibilité sur la scène internationale et en tant que partenaire contractuel

L'initiative provoquerait certainement une perte de crédibilité de la Suisse en tant que partenaire contractuel : quel Etat voudrait conclure un nouvel accord, sachant qu'après quelques temps notre engagement pourrait être cassé au motif que le droit suisse prévaut ? Que resterait-il de l'acceptation de la Suisse en tant que sujet de droit international ?

Un petit Etat comme le nôtre a besoin que des accords internationaux règlent les relations entre le plus grand nombre de nations. C'est le seul moyen de protéger nos intérêts.

Si la Suisse perd sa crédibilité en tant que partenaire contractuel et ne s'engage plus à respecter le droit international, elle enterre par là-même les principes mêmes qui assurent sa souveraineté, y compris la reconnaissance de ses frontières. C'est tout de même paradoxal pour une initiative qui prétend la renforcer !

4. Sortir de l'impasse avec l'UE encore plus difficile

Mais revenons un instant aux accords qui pourraient être sous le coup de cette initiative.

Les initiants ne cachent pas leurs intentions. Dans leur argumentaire, ils affirment vouloir combattre la soi-disant « adhésion insidieuse à l'UE » en citant expressément l'accord-cadre en cours de négociation. Mais ils font aussi référence à l'accord sur la libre circulation des personnes. Selon leurs propres termes « *Le Conseil fédéral ne pourra plus signer avec l'UE un accord sur la circulation des personnes si ce traité contredit le texte constitutionnel issu de l'IP "contre l'immigration de masse" .*

« Par exemple, le Conseil fédéral ne pourra plus signer avec l'UE un accord sur la circulation des personnes si ce traité contredit le texte constitutionnel issu de l'initiative populaire "contre l'immigration de masse". Et le gouvernement ne pourra pas convenir avec l'UE d'un accord qui oblige la Suisse à reprendre automatiquement le droit UE (un accord-cadre sur lesdites questions institutionnelles), car la Constitution stipule qu'en Suisse les lois doivent être approuvées par le parlement, éventuellement avec la participation du peuple. » (page 34 de l'argumentaire UDC)

Nous connaissons tous les difficultés de sortir de l'impasse après le 9 février 2014 et le long chemin qu'il nous reste à parcourir. De même, nous savons que notre partenaire tient à un accord-cadre et qu'il le lie à la résolution de la question de l'immigration.

L'analyse détaillée est en cours, mais l'on peut d'ores et déjà affirmer que l'initiative torpillerait les efforts en cours pour sauver la voie bilatérale. Ce alors même que selon les plus récents sondages, une majorité de nos concitoyens se déclarent en faveur d'une mise en œuvre flexible de l'initiative « contre l'immigration de masse » afin de préserver les Bilatérales.

5. Changement radical du système juridique suisse : du monisme au dualisme

Actuellement en Suisse, un traité de droit public conclu n'a pas besoin d'être transposé dans le droit national; il constitue un droit immédiatement applicable également à l'intérieur du pays. Ce principe est appelé monisme. Avec l'initiative, nous passerions à un système dualiste : le droit international devrait être transféré dans un décret de droit national pour s'appliquer dans le pays (dualisme). Un tel changement serait radical.

Faudra-t-il soumettre chaque futur accord à référendum ? Cela provoquerait un monstre bureaucratique. Et surtout, cela ne correspond à l'évidence pas au souhait du Souverain, qui a balayé en 2012 l'initiative de l'ASIN „Accords internationaux la parole au peuple“ (tous les cantons et 75% des voix).

Conclusion

En guise de conclusion, je dirai que cette initiative contient de nombreux ingrédients hautement explosifs.

Les traités représentent en effet des règles communes entre partenaires placés sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse de citoyens ou d'Etats. Ils permettent à des partenaires de faire valoir leurs intérêts sur la base d'un consentement mutuel.

Subordonner le droit international au droit national revient à placer ses propres règles au-dessus des règles qui ont été négociées en commun avec les partenaires. Les engagements de la Suisse ne pourraient dès lors plus être pris au sérieux et perdraient toute crédibilité sur la scène internationale, qu'il s'agisse par exemple d'un traité de navigation sur le Lac Léman, d'un accord sur la double imposition ou d'un accord sur la libre circulation. La Suisse se musellerait elle-même et réduirait sa propre marge de négociation. Or, la Suisse a besoin plus que d'autres Etats de pouvoir se reposer sur le droit international.

Sans parler des conséquences d'un aussi sensible affaiblissement de la sécurité du droit qui aurait des conséquences très négatives pour l'attractivité de la place économique et les investissements. Ni des conséquences d'une profonde déstabilisation des relations économiques extérieures pour l'emploi.

Isoler à ce point la Suisse sur la scène internationale ne peut être une option.