

# Domaine Public

1 8 4 8

Edition PDF  
du 7 décembre 2009

Les articles mis en ligne  
depuis DP 1847  
du 30 novembre 2009

**Analyses,  
commentaires  
et informations sur  
l'actualité suisse.**

Depuis 1963, un  
point de vue de  
gauche, réformiste  
et indépendant.  
En continu, avec  
liens et réactions, sur  
**domainepublic.ch**

---

## Dans ce numéro

### **Conduite de la politique étrangère: lever l'équivoque UDC**

Après le vote anti-minarets, c'est la composition du  
Conseil fédéral qu'il faut clarifier (André Gavillet)

### **Interdiction des minarets: la démocratie, première victime**

Même quand le souverain est le peuple  
et non un monarque, son pouvoir ne saurait  
être absolu et ignorer les droits fondamentaux  
(Jean-Daniel Delley)

### **Le peuple a toujours raison mais il ne peut pas tout**

Le vote anti-minarets remet au centre du débat les  
limites de la révision de la Constitution (Alex Dépraz)

### **Exportations d'armes: le GSsA manque la cible**

Par défaut de pragmatisme des initiants,  
le vrai scandale de la politique suisse d'exportations  
d'armes peut continuer (Jean-Daniel Delley)

### **Initiative «poste forte»: le meilleur et le pire**

Pourquoi inclure une disposition incompatible avec  
une adhésion à l'Union européenne? (Albert Tille)

## Conduite de la politique étrangère: lever l'équivoque UDC

*Après le vote anti-minarets, c'est la composition du Conseil fédéral qu'il faut clarifier*

André Gavillet (7 décembre 2009)

L'enjeu matériel du scrutin sur les minarets était quasi inexistant: trois ou quatre colonnes, repères ornementaux, à insérer quelque part dans un plan de zone. Jamais pourtant ne fut si grande la portée de l'adoption d'une initiative populaire.

La votation a posé, constitutionnellement, le problème de la laïcité, des rapports entre la démocratie directe et le droit international, et – plus banal – celui de nos relations avec le monde musulman. La multiplicité spontanée des réactions et des commentaires, en nombre inégalé, révèle que quelque chose de profond et de grave a été touché.

Pourtant, dans ce large éventail de points de vue, nous n'avons pas retrouvé la thèse que nous défendions dans DP: l'incompatibilité entre la défense de cette initiative-brûlot et des responsabilités gouvernementales. L'UDC ne peut à la fois patronner et soutenir l'initiative et être associée à la conduite de l'exécutif.

Alors que ce parti s'apprête à

exploiter «son succès», il faut insister, faire campagne.

### Les erreurs

Le Conseil fédéral n'avait pas sous-estimé la dangerosité de l'initiative. Elle a été déposée le 8 juillet 2008. Et le 27 août, il publiait son Message, la soumettant au peuple avec préavis négatif, sans contre-projet. Cette hâte, sans précédent, révélait son souci légitime de ne pas laisser le pays exposé à cette machine infernale. Mais à la prise au sérieux du danger n'a pas correspondu un engagement à la même mesure durant la campagne.

Le Parlement, de son côté n'a pas fait tout son travail. Il a débattu de la recevabilité de l'initiative. Mais il n'a pas eu le courage de ne pas la soumettre au peuple, ce que demandaient quelques parlementaires de gauche comme de droite. La majorité ne voulait pas prendre ce risque d'impopularité. De toute façon, sondages à l'appui, l'initiative, croyait-on, n'avait aucune chance. Dès lors pourquoi (se) dépenser?

### Le choix

Au soir du vote, les présidents des partis, soucieux de ne pas apparaître navigant à contre-courant (*vox populi, vox dei*) ne songeaient pas à remettre en cause la légitimité du scrutin.

De leur côté, les porte-parole du Conseil fédéral peuvent expliquer à l'étranger les particularités de la démocratie directe suisse; ils sont en mesure de démontrer que l'initiative populaire, sur un point sensible, est de nature à favoriser un parti populiste. Mais ils sont dans l'incapacité logique et politique de justifier la participation de ce même parti aux responsabilités gouvernementales.

L'UDC affiche clairement son opposition à une politique d'ouverture que souhaite prudemment le Conseil fédéral. Sa ligne politique est sans équivoque. Mais que fait-elle au gouvernement? Le temps de la clarification est venu. On ne peut faire avec ce parti une politique étrangère. Il faut frapper l'UDC d'incompatibilité gouvernementale.

## **Interdiction des minarets: la démocratie, première victime**

*Même quand le souverain est le peuple et non un monarque, son pouvoir ne saurait être absolu et ignorer les droits fondamentaux*

Jean-Daniel Delley (3 décembre 2009)

Le succès de l'initiative interdisant la construction de minarets ne va pas faciliter la vie des musulmans de Suisse. Il risque de détériorer plus encore l'image d'un pays déjà malmené dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et le secret bancaire. Mais il y a plus grave: ce succès porte une atteinte grave et insidieuse à la démocratie.

Au soir d'une votation, le peuple a tranché. Il n'y a rien à ajouter au verdict, sinon à le mettre en oeuvre. Le peuple bénéficie par définition une clairvoyance absolue – il a toujours raison – et, libre de tout contrôle extérieur ou supérieur, il n'a pas à justifier ses décisions. Cette conception de la démocratie reste fortement ancrée dans les esprits. Elle explique la réaction scandalisée de l'UDC lorsque le Tribunal fédéral a jugé anticonstitutionnel la procédure de naturalisation par les urnes. Elle a guidé les radicaux suisses quand ils ont tenté, par voie d'initiative, de supprimer le droit de recours des associations de protection de l'environnement pour les projets acceptés préalablement par le peuple. Elle suscite la colère lorsqu'on évoque la possibilité de contester le vote du 29 novembre dernier devant la Cour européenne des droits de l'homme: les juges, indigènes ou étrangers, n'ont pas à intervenir dans un processus de décision politique.

La Suisse se veut une démocratie exemplaire et est souvent perçue comme telle par ses habitants. Exemple pour la durée de son expérience en la matière – avec les Etats-Unis, elle fait figure de pionnière – et pour l'intensité des droits politiques qu'elle accorde à ses citoyennes et citoyens. Mais paradoxalement, elle est loin d'adhérer pleinement aux principes fondateurs de la démocratie moderne: peuple souverain certes, mais aussi garantie des droits individuels. La Suisse pérennise en quelque sorte l'Ancien régime, l'absolutisme démocratique ayant succédé à l'absolutisme monarchique.

Car les pères de l'idée démocratique n'ont jamais imaginé un tel transfert du pouvoir absolu du monarque vers le peuple. Le pouvoir du peuple souverain ne peut s'exercer que dans la reconnaissance et le respect des droits fondamentaux. Dans ce sens, toute décision même majoritaire qui lèse ces droits ne peut être qualifiée de démocratique. Respecter les pactes, conventions et traités internationaux qui énoncent ces droits, ce n'est pas se soumettre à une quelconque juridiction étrangère ou supranationale. C'est d'abord s'affirmer comme membre de cette communauté de civilisation pour qui droits fondamentaux et droits politiques constituent les valeurs constitutives et

indissociables de l'aventure démocratique. Des droits qu'aucune décision majoritaire n'est légitimée à abolir: ainsi un vote formellement conforme aux procédures légales instituant une discrimination ne peut prétendre à la qualification démocratique.

Un lecteur rappelle à juste titre la définition donnée par Hannah Arendt d'une démocratie libérée du respect des droits humains: une autocratie, c'est-à-dire une société de sauvages, clanique dans laquelle les individus sont livrés sans recours au pouvoir discrétionnaire de la majorité, y compris celui de renoncer à ce pouvoir au profit d'un potentat.

Les ténors de cette conception archaïque de la démocratie, chantée à tue-tête par l'UDC, sont d'ailleurs prêts à en tirer toutes les conséquences: dénonciation des conventions internationales en matière de droits humains, dont la Convention européenne des droits de l'homme, et de notre adhésion au Conseil de l'Europe. Ainsi la Suisse pourra se donner l'illusion d'une souveraineté exercée dans un splendide isolement, mais bien loin des idéaux démocratiques contemporains. La Suisse de 1291 en somme.

## Le peuple a toujours raison mais il ne peut pas tout

### *Le vote anti-minarets remet au centre du débat les limites de la révision de la Constitution*

Alex Dépraz (7 décembre 2009)

L'adoption de l'initiative anti-minarets ravive un débat politico-juridique aussi vieux que la démocratie semi-directe. Y a-t-il des limites matérielles à la révision de la Constitution? Autrement dit, le peuple peut-il se prononcer sur toute règle de droit imaginable? Ce n'est pas qu'un thème qui agite les constitutionnalistes helvétiques depuis toujours. Il s'agit d'une question politique centrale pour adapter le fonctionnement des droits populaires à un environnement qui a quelque peu changé depuis leur introduction à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Pendant longtemps, la Constitution n'a contenu aucune règle à ce sujet. Faute d'une disposition expresse, la pratique des autorités fédérales était donc de ne pas fixer de limite au contenu d'une révision constitutionnelle. Et de soumettre au peuple les initiatives qui pouvaient poser un problème de compatibilité avec le droit international. Ainsi, en est-il notamment allé des initiatives Schwarzenbach des années 1960 et 70. Pendant 100 ans, seules trois initiatives ont été annulées et jamais pour des problèmes de compatibilité avec le droit international mais parce qu'elles posaient des problèmes d'unité de la matière ou d'exécutabilité.

En 1996, l'Assemblée fédérale a modifié sa pratique en déclarant irrecevable l'initiative «Pour une politique d'asile raisonnable» déposée par les Démocrates suisses.

Cette initiative demandait notamment que les requérants d'asiles déboutés soient renvoyés immédiatement sans pouvoir faire recours. Suivant le Conseil fédéral, le Parlement avait considéré que certains principes fondamentaux relevant du droit international impératif – parmi lesquels la règle du non-refoulement – constituaient des limites que même le souverain ne saurait franchir. Le constituant suisse a ensuite accepté sa propre finitude en adoptant la nouvelle Constitution fédérale qui prévoit expressément l'irrecevabilité des initiatives contraires aux «*règles impératives du droit international*», ce que les juristes appellent *jus cogens*. Aux critères formels de validité d'une initiative – principes de l'unité de forme et de matière – est ainsi venu s'ajouter un critère matériel, soit le respect d'un certain nombre de règles. Le peuple a donc lui-même admis qu'il ne pouvait pas tout.

Le problème est double. Quel est le cercle de ces dispositions impératives du droit international? Qui doit cas échéant trancher la question de la compatibilité d'une révision constitutionnelle avec ces règles de droit?

Depuis que la nouvelle Constitution est en vigueur, le Parlement a interprété restrictivement la notion de droit international impératif. Il a refusé d'invalider tant l'initiative sur l'internement à vie des délinquants que celle

interdisant la construction des minarets qui posaient des problèmes de compatibilité avec les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), mais pas avec la notion étroite du *jus cogens*. Il pourrait en aller autrement de l'initiative sur le renvoi des délinquants étrangers qui pose un problème de compatibilité avec le principe du non-refoulement dont tout le monde considère qu'il fait partie du droit international impératif visé par le texte de l'article 139 de la Constitution.

Faut-il étendre cette notion aux droits fondamentaux pour éviter que seul le contrôle *a posteriori* des juges de Strasbourg permette d'examiner la compatibilité d'une proposition soumise au vote avec ces règles du droit international? En mars 2009, le Conseil national a accepté une initiative parlementaire du vert zurichois Daniel Vischer ainsi qu'un postulat de la Commission des institutions politiques. Ces interventions proposent notamment d'étendre la notion de «*droit international impératif*» aux garanties figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de confier un rôle accru au Tribunal fédéral. La Suisse reconnaîtrait ainsi l'existence d'un *corpus* supraconstitutionnel européen. Ce vote du Conseil national était une défaite pour l'UDC, qui a une toute autre vision des choses.

Elle continue dans la même veine que son mentor Christoph Blocher, qui, alors magistrat, avait contesté le principe même de la primauté du droit international sur le droit interne (DP 1744).

Les droits populaires ont été institués à l'heure de gloire de l'Etat-nation. Soit à un moment de l'histoire où le droit international était encore à un stade embryonnaire. Depuis lors, les Etats ont considérablement développé ce dernier, notamment pour éviter de nouveaux conflits mondiaux, en particulier sous l'égide de l'ONU et du Conseil de l'Europe pour les pays européens. Ils ont également créé des institutions supranationales, comme la Cour européenne des droits de l'homme, chargées de contrôler l'application par les Etats de

ces principes fondamentaux. Autrement dit, si le contrôle interne est déficient, les organes internationaux s'en chargeront. Avec des conséquences désastreuses pour la crédibilité des institutions suisses dans la majorité de la population qui serait désavouée.

Des aménagements paraissent donc inévitables pour assurer non seulement le respect des droits de l'homme mais aussi la pérennité des institutions de la démocratie semi-directe. Seul un renforcement du contrôle des objets avant qu'ils soient soumis au vote, voire même avant le lancement d'une récolte de signatures, permet d'éviter que le peuple se prononce sur des propositions qui peuvent s'avérer inapplicables. Au niveau cantonal, où la limite de la

souveraineté du constituant fait moins débat, de tels contrôles existent de longue date: les citoyens suisses en ont donc l'habitude. Généralement, la décision des législatifs cantonaux de soumettre ou non un objet au vote peut faire l'objet d'un recours devant une autorité judiciaire. Cette voie pourrait être suivie au niveau fédéral en encadrant strictement les pouvoirs du Tribunal fédéral. Une solution qui passerait par la modification de la Constitution et donc par un vote.

Dans une démocratie semi-directe, la décision de réviser la Constitution – l'acte fondamental de l'Etat – revient au souverain. Cette responsabilité et ce pouvoir supposent que, si le peuple a toujours raison, il ne puisse pas tout.

## Exportations d'armes: le GSsA manque la cible

*Par défaut de pragmatisme des initiants, le vrai scandale de la politique suisse d'exportations d'armes peut continuer*

Jean-Daniel Delley (1er décembre 2009)

S'il ne pavait pas dimanche soir, Le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) considèrerait néanmoins le résultat comme «un grand succès» et un signe de défiance à l'égard de la politique du Conseil fédéral. Et de souligner la progression de la revendication qui obtient 31,8% des suffrages contre seulement 22,5 en 1997. Rappelons qu'en 1972, la gauche faisait trembler

l'industrie d'armement en réunissant 49,7% des voix sur son initiative pour «*Un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction des exportations d'armes*».

Le GSsA doit son échec à une ambition démesurée. La politique helvétique d'exportation d'armes n'est pas satisfaisante. Si la législation est formellement sévère, sa

mise en oeuvre laisse à désirer (DP 1844). Une cohorte de professeurs de droit, ni pacifistes ni antimilitaristes, l'a rappelé au cours de la campagne: ni les Etats en guerre, ni ceux qui bafouent les droits humains ne sont privés de matériel de guerre *made in Switzerland*. Il y a donc matière à réformer le droit en vigueur, par exemple en limitant les exportations aux pays de l'OCDE ou aux Etats

auprès desquels nous nous fournissons. Le GSsA a choisi de promouvoir une solution maximaliste, certes cohérente avec sa mission première de suppression de l'armée, mais éthiquement incompatible avec

le maintien de cette institution: on ne peut prétendre garder les mains propres en s'abstenant de vendre des armes à l'étranger, en espérant que d'autres continueront à nous en vendre.

En choisissant une cible hors de portée, il contribue à légitimer une politique tout à la fois illégale et moralement indéfendable.

## Initiative «poste forte»: le meilleur et le pire

*Pourquoi inclure une disposition incompatible avec une adhésion à l'Union européenne?*

Albert Tille (6 décembre 2009)

La récolte des signatures en faveur de l'initiative «*Pour une poste forte*» a débuté le 24 novembre. Le Syndicat de la communication qui en est l'auteur n'a aucun souci à se faire pour trouver l'appui de 100'000 citoyennes et citoyens.

Chaque bureau qui disparaît provoque la grogne des usagers. La suppression du monopole de la distribution des lettres actuellement en débat au Parlement, fait craindre que, pour maintenir son équilibre financier, La Poste rationalise à outrance et démantèle son réseau. Claude Béglé, le nouveau président du conseil d'administration dément ce charcutage dans une interview à la presse dominicale. Mais ses propos ne sont pas rassurants pour le personnel de la poste. Le courrier électronique a fait chuter cette année les envois postaux de 5%. Ils seront coupés d'un tiers d'ici 2015, ce qui entraînera la suppression de milliers d'emplois.

Le combat du Syndicat de la

communication est donc compréhensible et légitime. Reste à savoir si les solutions qu'il propose dans son initiative sont adéquates. Enumérons-les.

1.- La définition d'un service postal universel est plus précise. Ce service n'est pas seulement *suffisant* comme dans le texte actuel de la Constitution (art 92). Il doit être d'un *accès facile et rapide*.

2.- Le service postal doit être exclusivement assuré par du personnel appartenant à l'entreprise La Poste. D'apparence anodine, cette exigence est lourde de sens. Elle interdirait, comme c'est de plus en plus fréquemment le cas, de confier des activités postales à un commerce local, à l'Office du tourisme ou au secrétariat municipal. Or les avantages de cette nouvelle formule sont reconnus. Les heures d'ouverture sont plus généreuses. Les services et commerces locaux d'un *accès facile et rapide* font des

économies ce qui permet de les maintenir en activité.

3.- La création d'une banque postale générerait des bénéfices permettant de financer une partie des activités non rentables. Inscire cette exigence dans la Constitution permettrait de briser le verrou que le lobby bancaire met à un projet défendu pourtant par Claude Béglé et Moritz Leuenberger.

4.- La Poste garderait le monopole de la distribution des lettres. L'absence de concurrence lui garantirait une partie de ses ressources actuelles. Mais ces revenus sont basés sur une activité en forte décroissance. L'ancrage du monopole dans la Constitution a, en outre, l'inconvénient d'être incompatible avec la législation européenne qui prévoit la libéralisation totale du marché postal en 2011 pour les anciens membres et en 2013 pour les nouveaux. En cas d'adhésion, la Suisse devrait abolir ce verrou constitutionnel. Le parti

---

socialiste, officiellement partisan de l'adhésion, soutient, sans véritable cohérence, l'initiative du Syndicat de la communication. Et pourtant, une alternative existe pour compenser le

manque à gagner d'une libéralisation du marché. Si La Poste ne peut pas rentabiliser le service universel, la loi actuelle permet de prélever une redevance chez les opérateurs concurrents.

L'initiative constitutionnelle «*Pour une poste forte*» propose le meilleur et le pire. On peut lui souhaiter franc succès afin que surgisse un contre-projet ambitieux et moins passéiste.

---