

JAAC 64.21

Avis de droit de la Direction du droit international
public, 18 mars 1999

*Rapports entre le droit international et l'ordre juridique suisse.
Compétence du Conseil fédéral d'approuver des traités internationaux.
Etablissement d'une compétence pénale dans des accords
internationaux dérogeant au principe fixé en la matière par le droit
pénal suisse.*

- *Le Tribunal fédéral a établi le principe que le droit international l'emporte sur une loi fédérale. Ainsi, un accord international peut contenir une règle de compétence pénale basée sur le principe de la territorialité, de la personnalité active ou encore sur une combinaison des deux principes lors même que le droit pénal suisse a établi le principe de la personnalité active. La règle internationale l'emportera.*
- *Le fait qu'un accord international déroge à une loi fédérale n'implique pas que l'accord international en question doive impérativement être approuvé par l'Assemblée fédérale. En effet, le Conseil fédéral peut approuver un tel accord si ce dernier est qualifié d'accord bagatelle.*

*Verhältnis zwischen Völkerrecht und Schweizer Rechtsordnung.
Zuständigkeit des Bundesrats zur Genehmigung völkerrechtlicher
Verträge. Vereinbarung einer strafrechtlichen Zuständigkeit in
internationalen Verträgen, welche vom im schweizerischen Strafrecht
festgelegten Grundsatz abweicht.*

- *Das Bundesgericht hat den Grundsatz festgelegt, wonach das Völkerrecht einem Bundesgesetz vorgeht. Folglich kann ein völkerrechtlicher Vertrag eine Bestimmung enthalten, welche für die Regelung der strafrechtlichen Zuständigkeit auf dem Territorialitätsprinzip, dem aktiven Personalitätsprinzip oder*

auf einer Kombination dieser Grundsätze beruht, selbst wenn das Schweizer Strafrecht auf das aktive Personalitätsprinzip abstellt. Die völkerrechtliche Regelung geht in diesem Falle vor.

- Die Tatsache, dass ein völkerrechtlicher Vertrag von einem Bundesgesetz abweicht, hat nicht zwingend zur Folge, dass das fragliche Abkommen durch die Bundesversammlung zu genehmigen ist. Der Bundesrat kann ein derartiges Abkommen in eigener Zuständigkeit abschliessen, sofern dieses als «Bagatellvertrag» zu qualifizieren ist.

Relazione tra il diritto internazionale e l'ordinamento giuridico svizzero. Competenza del Consiglio federale di approvare i trattati internazionali. Istituzione d'una competenza penale in accordi internazionali che deroga ai principi fissati in questo ambito dal diritto penale svizzero.

- Il Tribunale federale ha enunciato il principio secondo il quale il diritto internazionale prevale su una legge federale. Così, un accordo internazionale può contenere una norma che fissi la competenza penale fondandosi sul principio della territorialità, della personalità attiva o su una combinazione di questi due principi, anche se il diritto penale svizzero prevede il solo principio della personalità attiva. La regola di diritto internazionale prevale su quella di diritto interno.

- Il fatto che un accordo internazionale deroghi ad una legge federale non implica che l'accordo debba imperativamente essere approvato dall'Assemblea federale. Infatti, il Consiglio federale può senz'altro approvare un tale accordo se questo è qualificato come «accordo bagatella».

La Direction du droit international public (DDIP) examine la question de savoir si un accord international peut déroger à un principe de droit pénal établi par une loi fédérale et si, le cas échéant, cet accord peut être ratifié par le Conseil fédéral.

1. Effets du droit international sur le droit interne

Si la jurisprudence et la doctrine ont toujours considéré que le droit international prime en cas de conflit entre des traités internationaux et la constitution fédérale, d'une part, et entre des traités internationaux et des dispositions nationales qui sont d'un niveau inférieur aux lois fédérales, d'autre part, la question des relations entre le droit international et les lois fédérales a par contre longtemps été controversée (voir *Dietrich Schindler*, La Suisse et le droit international public dans le Nouveau manuel de la politique extérieure suisse, 1992, Berne, Stuttgart, Vienne, pp. 114-115). En effet, si, au début du siècle, le Tribunal fédéral a jugé que les traités

internationaux primaient les lois internes, même celles qui avaient été adoptées postérieurement, il a modifié cette pratique une première fois dans les années 1920-1930 non seulement en plaçant sur un pied d'égalité les traités et les lois fédérales mais également en donnant la primauté aux lois adoptées postérieurement aux traités internationaux.

En 1968, le Tribunal fédéral a à nouveau modifié sa pratique en la matière en stipulant que le droit interne doit être interprété en conformité avec le droit international afin d'éviter toute contradiction. Il a ainsi établi le principe que le droit international l'emporte sur une loi fédérale contraire, même si la loi a été adoptée postérieurement. En conséquence, le droit interne qui contredit une norme de droit international ne doit pas être appliqué.

Il découle de ce qui précède qu'un accord international peut contenir une règle de compétence pénale basée sur le principe de la territorialité, de la personnalité active ou encore sur une combinaison des deux principes lors même que le droit pénal suisse a établi le principe de la personnalité active. La règle internationale l'emportera dans tous les cas car, vu le système moniste suisse, un accord conclu valablement par notre pays le lie et ses dispositions priment les dispositions internes. La jurisprudence «Schubert» (ATF 99 Ib 39 du 2 mars 1973), en vertu de laquelle une loi fédérale peut, dans des circonstances exceptionnelles, l'emporter sur le droit international lorsque l'Assemblée fédérale l'a expressément exigé, doit donc être considérée comme une exception (voir Schindler, p. 115).

En conclusion, la DDIP est d'avis que le principe de la territorialité établi par l'accord international l'emporte sur le principe de la personnalité active établi par le droit interne suisse.

2. Le principe de la primauté du droit international et la compétence interne d'approbation d'un traité international

Selon la doctrine, la primauté du droit international sur le droit interne ne dépend pas de l'autorité qui a approuvé le traité international. En effet, le principe de la primauté du droit international est applicable tant pour les traités qui ont été approuvés par le Parlement que ceux qui l'ont été par le Conseil fédéral (voir Schindler, p. 114).

En outre, un traité international approuvé par le Conseil fédéral lie la Suisse et ce même si notre gouvernement l'a conclu *ultra vires*. En effet, conformément à l'art. 27 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111), un Etat ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité. D'ailleurs, dans un arrêt publié à l'ATF 120 Ib 360, consid. 2, le Tribunal fédéral a considéré qu'un traité conclu par le Conseil fédéral lie la Suisse, indépendamment du fait que ce traité aurait dû être approuvé par l'Assemblée fédérale.

Enfin, le fait qu'un accord international déroge à une loi fédérale n'implique pas que l'accord international en question doive impérativement être approuvé par l'Assemblée fédérale. En effet, le Conseil fédéral peut approuver un tel accord si ce dernier est qualifié d'accord bagatelle.

3. Compétence du Conseil fédéral d'approuver un accord international établissant une règle de compétence pénale

Il se pose la question de savoir si un accord international fixant une règle de compétence pénale peut être considéré comme un accord bagatelle et, dès lors, être approuvé par le Conseil fédéral. Le fait que l'accord international déroge à une règle de compétence établie par une loi interne n'est pas déterminant pour savoir si l'accord doit être approuvé par l'Assemblée fédérale dans la mesure où, comme cela a été expliqué ci-dessus, le *parallélisme des compétences* n'est en l'espèce pas pertinent. Par contre, il importe d'examiner si les critères applicables pour déterminer le caractère bagatelle d'un accord sont respectés (voir la communication commune de la DDIP et de l'Office fédéral de la justice publiée à la [JAAC 51.58](#) [1987], pp. 397-400).

En conclusion, dans la mesure où le caractère bagatelle d'un tel accord est établi, la DDIP est d'avis que le Conseil fédéral est en droit de déroger dans cet accord à une règle de compétence fixée par une loi fédérale.

JAAC 64.21 - Avis de droit de la Direction du droit international public, 18 mars 1999

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 673

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.