



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 05/09/07

CAHDI (2007) 22

**COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC  
(CAHDI)**

**34e réunion  
Strasbourg, 10-11 septembre 2007**

**POINT 8 B : PRESENTATION DU ROLE DU BUREAU DU CONSEILLER JURIDIQUE  
DANS L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL DANS LE DROIT INTERNE  
EN SUISSE**

Document soumis par la délégation suisse

## Introduction

En Suisse, le Conseil fédéral, un organe composé de sept membres élus par le Parlement, constitue le gouvernement. Le Conseil fédéral est assisté par la Chancellerie fédérale dont le ou la Cheffe est également élu par le Parlement. Elle assiste aux séances du Conseil fédéral sans droit de voix. Par conséquent, l'Administration fédérale est également répartie en sept Départements fédéraux (Ministères) qui sont eux-mêmes subdivisés en offices.

La fonction de Jurisconsulte du Département fédéral des affaires étrangères est actuellement remplie par le Directeur de la Direction du droit international public (DDIP). Dans l'organisation du Département des affaires étrangères, la DDIP a le statut d'office fédéral et se situe au même niveau que la Direction Politique, la Direction pour le Développement et la Coopération et que la Direction des Ressources et du Réseau Extérieur. La DDIP bénéficie d'un accès direct à la Cheffe du Département des affaires étrangères (Ministre des affaires étrangères), assurant ainsi une collaboration étroite entre le Jurisconsulte et la Cheffe du Département. A titre d'exemple, le Chef de la DDIP participe aux réunions hebdomadaires que la Cheffe du Département convoque pour traiter des questions actuelles de politique étrangère. La position de la DDIP lui permet également de se situer sur le même niveau que les autres directions et ainsi d'établir des rapports de travail avec les autres offices à l'intérieur comme à l'extérieur du Département des affaires étrangères.

## Rôle du Bureau du Conseiller Juridique dans l'application du droit international dans le droit interne

Le rôle de la DDIP, tel qu'il est défini par l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (RS 172.211.1),<sup>1</sup> est fondamentalement de traiter les questions juridiques en rapport avec le droit international public et les relations extérieures de la Suisse. Néanmoins, le directeur de la DDIP exerce également des activités qui portent sur l'application du droit international à *l'intérieur* de la Suisse. En effet, l'une des multiples fonctions exercées par la DDIP est de veiller à ce que les autorités suisses interprètent et appliquent correctement les règles de droit international public.

### a. Phase préliminaire de la procédure législative

C'est le cas notamment dans la phase préliminaire de la procédure législative. Tout projet que le Conseil fédéral a l'intention de présenter au Parlement est soumis à une consultation des offices fédéraux. Lors de cette consultation, l'office responsable du projet invite les autres unités administratives concernées à donner leur avis en vue de préparer le message d'accompagnement des projets de lois soumis au Parlement. Ces messages contiennent expressément une rubrique « Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse ». Il en découle que la compatibilité de chaque projet avec le droit international est automatiquement soumise à l'examen de l'office compétent, c'est-à-dire la DDIP. La DDIP examine donc le projet, qu'il soit de nature économique, juridique ou autre, afin de garantir qu'il n'a aucune incidence sur les obligations de la Suisse en vertu du droit international. Dans ce cadre, le bureau du Jurisconsulte du Département des affaires étrangères contribue directement à l'implémentation du droit international dans le droit interne, en évaluant la compatibilité des projets de loi avec le droit international.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe.

### b. Consultations bilatérales entre offices

Ce type de consultation se déroule également de manière bilatérale entre les offices. En effet, il arrive fréquemment qu'un office invite la DDIP à donner un avis de droit concernant des questions qui ont trait au droit international public. Par exemple, le Département fédéral de justice et police, qui est l'instance administrative compétente en matière d'entraide judiciaire, peut demander un avis de droit à la DDIP concernant les questions de droit international que soulève une procédure de coopération judiciaire avec un autre pays. C'est par exemple le cas lorsqu'un cas d'entraide judiciaire pose des questions en matière d'immunités.

Par le passé, la DDIP a également été invitée par des unités administratives, autres que celle du Département fédéral de justice et police, à formuler des avis de droit ou des notes explicatives concernant des thèmes variés de droit international public. Par exemple, il est arrivé que la DDIP soit invitée à formuler une note explicative concernant l'interprétation de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. C'était notamment le cas lorsque la section Finance et Economie de la Direction politique a formulé des questions concernant la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité sur la lutte contre le terrorisme. Ainsi, la DDIP a pu apporter son expertise dans l'interprétation d'une résolution du Conseil de sécurité afin que cette dernière soit appliquée de manière adéquate par la Suisse, aussi bien sur le plan externe que sur le plan interne.

Ces consultations bilatérales invitant la DDIP à se prononcer sur des domaines très variés permettent aux offices, dont les fonctions sont liées au droit interne, de s'assurer que leurs activités restent en conformité avec les obligations de la Suisse en vertu du droit international.

### c. Rôle dans l'application du droit international par les instances judiciaires

La DDIP joue également un rôle indirect dans l'application du droit international par les instances judiciaires suisses. En effet, il est arrivé à plusieurs reprises que le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire en Suisse, se réfère à des avis de droit formulés par la DDIP et publiés dans la *Revue Suisse de droit international et de droit européen*, lorsqu'il se prononce sur des affaires soulevant des questions de droit international, telles que des questions d'entraide judiciaire, d'extraditions ou d'immunités. De plus il arrive parfois – bien que très rarement – que le Tribunal fédéral demande expressément à la DDIP un avis de droit dans une affaire en cours. Ainsi, en jouant le rôle d'*amicus curiae*, la DDIP donne son expertise en droit international public afin que ce dernier soit correctement interprété et appliqué par les instances judiciaires nationales.

### **Rôle du Bureau du Conseiller Juridique dans la définition de la politique étrangère**

Comme cela a été mentionné précédemment, en plus du rôle qu'il joue dans l'application du droit international dans le droit interne, le Bureau du Conseiller Juridique exerce des fonctions qui ont trait à la politique extérieure de la Suisse. Comme le droit international joue un rôle important dans la politique étrangère suisse, le Jurisconsulte et son office sont régulièrement impliqués quand il s'agit de définir la position suisse face à une situation de politique étrangère déterminée. Ceci vaut tout particulièrement quand il s'agit d'une situation ou crise dans laquelle la question de droit et de la politique de neutralité se posent.

La DDIP est également en charge du droit international humanitaire – autre priorité de la politique étrangère de la Suisse – ainsi que des droits de l'homme, en collaboration avec les autres services compétents du DFAE (Division politique IV) et du Département fédéral de la justice et police qui a notamment pour tâche de défendre la Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme. A ce propos, il convient de mentionner que la DDIP a

récemment publié trois rapports à la demande du Conseil fédéral (neutralité, la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève, conflits asymétriques et droit international humanitaire) qui sont présentés au Parlement et accessible au public sur le site de l'administration (<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/doc/publi/ppol.html>).

De plus, la DDIP est chargée de préparer les ratifications de traités internationaux par la Suisse et d'élaborer les lois dans le domaine de la politique étrangère (par exemple, la Loi fédérale sur l'Etat hôte). Enfin, le Conseil fédéral suisse a mandaté la DDIP pour la coordination interministérielle dans le domaine de la lutte internationale contre le terrorisme ainsi que pour la problématique des avoirs illicites de potentats étrangers.

## **Conclusion**

Les fonctions du Jurisconsulte et de son office comportent un volet extérieur et intérieur. Ils sont étroitement associés à la définition de la politique étrangère suisse et travaillent, dans cette fonction, directement avec la Cheffe du Département des affaires étrangères. Bien que la fonction première du bureau du Jurisconsulte du Département des affaires étrangères est de traiter des questions juridiques en rapport avec le droit international public et les relations extérieures de la Suisse, il joue un rôle important dans l'application du droit international public dans le droit interne. Comme cela a été exposé, il existe un dialogue permanent entre le bureau du Jurisconsulte et les autres unités administratives du gouvernement et parfois même avec le Tribunal fédéral. Ce dialogue garanti autant que possible le respect du droit international dans le cadre des activités législatives, administratives et judiciaires en Suisse.

## Annexe

172.211.1

**Ordonnance**  
**sur l'organisation du Département fédéral**  
**des affaires étrangères**  
**(Org DFAE)**  
du 29 mars 2000 (état le 4 juillet 2006)

---

*Le Conseil fédéral suisse,*  
vu l'art. 43, al. 2, et 47, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation  
du gouvernement et de l'administration (LOGA),  
vu l'art. 28 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation  
du gouvernement et de l'administration (OLOGA),  
*arrête:*

(...)

**Art. 9** Direction du droit international public

1. La Direction du droit international public traite les questions juridiques se rapportant au droit international public et aux relations extérieures de la Suisse.
2. Elle poursuit les objectifs suivants:
  - a. elle veille que les autorités suisses interprètent et appliquent correctement toutes les règles de droit international public;
  - b. elle s'engage en faveur du respect et du développement du droit international public.
3. Dans ce cadre, elle exerce les fonctions suivantes:
  - a. elle assiste le Conseil fédéral dans la conduite de la politique extérieure par des conseils juridiques;
  - b. elle participe à l'élaboration du droit international public, en particulier lors de la négociation, la conclusion et la mise en oeuvre de traités internationaux;
  - c. elle s'occupe du droit du voisinage et de la coopération transfrontalière, notamment des relations avec la Principauté de Liechtenstein;
  - d. elle mène la procédure de conclusion des traités internationaux, gère la documentation qui s'y rapporte et assume la fonction de dépositaire;
  - e. elle est en outre en charge des domaines suivants:
    1. les droits de l'homme, compte tenu des compétences des autres départements,
    - 2 le droit international humanitaire,
    3. la sécurité internationale et la neutralité,
4. le droit européen, en collaboration avec le Bureau de l'intégration et sous réserve des compétences de l'Office fédéral de la justice en matière de vérification de la compatibilité du droit suisse avec le droit européen,
5. la navigation sur le Rhin et la navigation maritime.