



Berne, le 6 mai 2025

Approbation de la modification de la Convention d'établissement conclue entre la Suisse et l'Iran

Rapport explicatif

Condensé

Conformément à la Convention d'établissement de 1934 entre la Confédération suisse et l'Empire de Perse, le droit iranien s'applique aujourd'hui aux ressortissants iraniens en Suisse en matière de droit des personnes, de droit de la famille et de droit successoral. Cela complique l'application du droit par les tribunaux suisses et entraîne une insécurité juridique, car le droit iranien n'est parfois pas compatible avec les valeurs suisses et n'est alors pas appliqué. La Convention doit donc être adaptée pour que le droit suisse s'applique à l'avenir également aux ressortissants iraniens en Suisse.

Contexte

La Suisse et l'Empire de Perse (actuellement nommé : République islamique d'Iran ; ci-après : Iran) ont conclu une Convention d'établissement¹ en 1934. Celle-ci prévoit que dans les matières relatives aux droits des personnes, de famille et de succession, les ressortissants restent soumis aux prescriptions de leurs lois nationales, ce qui constituait la pratique habituelle à l'époque. Puisque la Convention n'a jamais été actualisée, les ressortissants iraniens en Suisse sont encore soumis au droit iranien dans ces matières.

L'application du droit de la famille iranien en Suisse pose régulièrement des problèmes. En effet, certaines prescriptions du droit iranien ne sont pas compatibles avec l'ordre public suisse et ne peuvent pas être appliquées, ce qui entraîne une insécurité juridique. L'application du droit iranien aux ressortissants iraniens constitue par ailleurs une inégalité de traitement injustifiée par rapport à toutes les autres personnes en Suisse, qui sont soumises en principe au droit de l'État de domicile.

Contenu du projet

Le protocole d'amendement de la Convention d'établissement, qui a été signé le 18 décembre 2024 à Téhéran et doit désormais être soumis au Parlement pour approbation, prévoit la suppression des dispositions relatives au droit applicable (art. 8, par. 3 et 4). À l'avenir, les ressortissants iraniens en Suisse seront soumis aux règles générales du droit international privé, c'est-à-dire à la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP)² et aux conventions pertinentes de La Haye en matière de protection de l'enfant, de protection de l'adulte et sur les obligations alimentaires. Ces règles de conflit de lois modernes renvoient au droit en vigueur dans le lieu de domicile ou de résidence (habituelle) des personnes concernées. Ainsi, le droit suisse s'appliquera dans la majorité des cas.

¹ RS 0.142.114.362

² RS 291

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La Convention d'établissement entre la Confédération suisse et l'Empire de Perse a été conclue le 25 avril 1934. Elle contient des mesures de protection pour les ressortissants de chacun des deux États (à l'exception des binationaux³ et des réfugiés⁴) et règle par exemple la liberté de voyager et le droit d'exercer un travail. Elle prescrit par ailleurs l'application des lois nationales dans les matières relatives au droit des personnes, de famille et de succession.

En Iran, les dispositions de la Convention ayant trait au droit des personnes, de famille et de succession sont pour la plupart sans objet, parce que l'Iran applique de toute façon le droit de l'État d'origine. Ainsi, même en l'absence de convention, les ressortissants suisses en Iran sont soumis au droit suisse de la famille et des successions. À cela s'ajoute le fait que le nombre de personnes de nationalité suisse qui habitent en Iran est très limité, et qu'elles sont donc peu nombreuses à être concernées par la Convention.

En revanche, plusieurs milliers de personnes iraniennes pourraient être concernées par la Convention en Suisse. Celle-ci renvoie au droit iranien notamment en matière d'entretien des enfants, de garde ou pour les conditions de divorce lorsque toutes les personnes concernées sont iraniennes. Si l'application du droit iranien produit des résultats qui heurteraient de façon insupportable le sentiment du droit en Suisse, il n'est pas appliqué par les tribunaux suisses (réserve de l'ordre public). En pratique, des tribunaux suisses n'ont pas fait appliquer le droit iranien lorsqu'il prévoyait que le droit de garde d'un enfant aurait dû revenir au père, sans évaluation concrète du bien de l'enfant⁵. Il en découle que la Convention entraîne de l'insécurité juridique en Suisse.

Par ailleurs, le droit iranien est difficile d'accès pour les juges suisses, qui doivent souvent fier à des expertises présentées par une partie : cela entraîne des coûts et rallonge les procédures judiciaires.

Du point de vue suisse, l'application des lois de l'État d'origine en matière de droit civil n'est plus appropriée. L'objectif du droit international privé est d'appliquer à une cause le droit de l'État qui présente le lien le plus étroit avec elle, parce que l'on part du principe que c'est celui qui prévoit la solution la plus adaptée. D'autres facteurs peuvent s'appliquer en fonction des cas particuliers, notamment le domicile ou la nationalité des personnes concernées. Au moment de l'élaboration de la LDIP, entre 1980 et 1985, la question de savoir si l'application du droit de l'État d'origine ou de

³ Tribunal fédéral, arrêt 5A_197/2007

⁴ Pour les réfugiés, c'est l'art. 12, al. 1 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés qui s'applique (RS 0.142.30).

⁵ Voir la réponse du Conseil fédéral à la question 08.1129

l'État de domicile était plus adaptée dans le domaine du droit de la famille et des successions a fait l'objet d'intenses débats. La balance a clairement penché en faveur du droit de l'État de domicile, comme l'a souligné le Conseil fédéral dans son message relatif à la LDIP : l'application du droit de l'État d'origine dans les affaires familiales ne semble pas justifiée si le juge doit intervenir ; de plus, les mesures protectrices de l'union conjugale devant être adoptées très rapidement, il reste peu de place pour des recherches compliquées sur le droit applicable⁶.

L'application du droit de l'État de domicile ou de résidence fournit du point de vue actuel de meilleurs résultats que l'application du droit de l'État d'origine. Par exemple, le montant des prestations alimentaires dépend de facteurs sociopolitiques locaux (allocations pour enfants, avance sur les contributions d'entretien, frais de scolarité, etc.), qui peuvent mieux être pris en compte lorsque c'est le droit suisse qui s'applique. Dans le domaine des conditions du mariage et du divorce, le législateur a décidé à deux reprises que le droit suisse s'appliquerait toujours et que des exceptions en faveur du droit de l'État d'origine ne seraient plus permises : en 2012 dans le cadre des mesures de lutte contre les mariages forcés et en 2015, dans le cadre de la réglementation du partage de la prévoyance professionnelle. Il en va de même pour les mariages avec des mineurs : depuis le 1^{er} janvier 2025, l'art. 45, al. 3, LDIP se base sur les limites d'âge fixées dans le droit suisse pour la (non-)reconnaissance de ces mariages. En ce qui concerne les enfants, il est également plus facile pour une autorité suisse de prononcer des mesures de protection appropriées selon le droit suisse si la garde est régie par ce même droit. De manière générale, le droit de la famille, par exemple dans la Convention sur la protection des enfants de 1996 (CLaH96)⁷ et la Convention sur la protection des adultes (CLaH 2000)⁸, se fonde aujourd'hui dans la plupart des cas sur le droit du lieu de résidence habituelle, qui correspond en général au domicile.

Puisque l'art. 8 de la Convention d'établissement prévoit l'application des lois nationales, ce qui entraîne une insécurité juridique et qui implique un traitement différent des ressortissants iraniens vis-à-vis de ceux de tous les autres États sans motif objectif et l'application de règles inusuelles, la Convention doit être adaptée.

La modification de la Convention est réalisée à l'initiative du Conseil fédéral. Cette adaptation trouve toutefois son origine dans la motion 22.4560, rejetée par le Parlement, qui demandait au Conseil fédéral de dénoncer la Convention d'établissement. Lors des débats parlementaires relatifs à la motion, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il examinerait la Convention et qu'il entamerait des négociations avec l'Iran en vue de sa modification.⁹

Le sujet de la Convention a été soulevé à plusieurs reprises pendant l'heure des questions et a fait l'objet d'interventions, par ex. la question 23.7217 « Les femmes iraniennes en Suisse » ; la question 22.7937 « La charia risque-t-elle de s'appliquer en

⁶ FF 1983 I 255, 334 ; 348 ; 355 ; 374

⁷ Convention de La Haye concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, RS 0.211.231.011

⁸ Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes, RS 0.211.232.1

⁹ BO 2024 N 237

Suisse ? » ; la question 22.7936 « Contrat conclu avec l'Iran. La charia s'applique-t-elle en Suisse ? » ; la question 11.5442 « Traité de 1934 entre la Suisse et l'Iran. Insécurité juridique » ; la question 08.1129 « Convention d'établissement du 25 avril 1934 entre la Confédération suisse et l'Empire de Perse ».

1.2 Autres solutions étudiées

L'art. 10, par. 2 de la Convention prévoit qu'elle peut être dénoncée en tout temps, dans le respect d'un délai de six mois. Les intérêts de la Suisse en matière de politique étrangère imposent de renoncer à dénoncer la Convention. De plus, même si une seule disposition pose actuellement un problème, il est uniquement possible de dénoncer le texte entier. C'est pourquoi la voie d'une modification consensuelle de la Convention constitue une meilleure solution.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

Les négociations entre la Suisse et l'Iran ont eu lieu en 2024 et se sont déroulées sans encombre. Les deux parties se sont rapidement entendues en faveur de l'abrogation de l'art. 8, par. 3 et 4 de la Convention. Le protocole d'amendement a été signé le 18 décembre 2024 à Téhéran.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

La modification n'a été annoncée ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁰, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹¹. Elle coïncide toutefois avec divers objectifs que le Conseil fédéral a fixés dans le programme de la législature dans la mesure où elle renforcera la coopération multilatérale (objectif 14), et qu'elle permet à la Suisse d'agir en partenaire fiable (objectif 15).

1.5 Comparaison avec le droit étranger

La Belgique, l'Allemagne, la France, l'Autriche et la Russie ont conclu des Conventions d'établissement comparables avec l'Iran durant la première moitié du XX^e siècle. Elles sont au moins en partie toujours en vigueur, mais il n'est pas certain qu'elles s'appliquent encore effectivement dans les États européens.

¹⁰ FF 2024 525

¹¹ FF 2024 1440

2 **Présentation du protocole d'amendement**

Les par. 3 et 4 de l'art. 8 de la Convention, qui prévoient l'application des lois nationales, sont abrogés. Les règles du droit international privé en vigueur en Suisse et en Iran s'appliqueront par conséquent.

3 **Commentaire du protocole d'amendement**

Préambule

Le préambule souligne que la Suisse et l'Iran disposent de leurs propres règles de conflit de lois, qui se basent sur différents éléments de la cause, tels que la nationalité, le domicile ou la résidence habituelle. Ce libellé permet le respect mutuel des valeurs sociopolitiques de chacune des parties.

Art. 1

Les paragraphes n'étaient pas numérotés dans la version originale de la Convention de 1934. Dans la version persane, la présentation n'est par ailleurs pas la même que dans la version française de la Convention, qui est celle qui fait foi pour la Suisse. Ainsi, il est nécessaire de remplacer l'art. 8 dans son entier, les par. 3 et 4 ne pouvant pas simplement être biffés. Le nouveau texte correspond entièrement aux par. 1 et 2 de l'art. 8 du texte en vigueur.

4 **Conséquences**

Le projet n'aura pas de conséquences sur la Confédération, les cantons, les communes et l'économie.

Les tribunaux suisses pourront plus souvent appliquer le droit suisse en lieu et place du droit iranien, ce qui devrait faciliter leur tâche, simplifier l'application du droit et diminuer leur charge de travail.

La modification n'aura pas de conséquences sur les ressortissants suisses en Iran, parce que les règles de conflit de lois iraniennes renvoient principalement à la nationalité pour ce qui a trait au droit des personnes, de la famille et des successions (art. 7 et art. 963 à 967 du code civil iranien).

Le projet aura en revanche des conséquences concrètes pour les ressortissants iraniens en Suisse. À l'avenir, ils seront soumis aux mêmes règles que les autres personnes en Suisse, indépendamment de leur nationalité. Puisqu'il s'agit de règles bien établies qui s'appliquent depuis des dizaines d'années en Suisse, il peut être renvoyé aux messages concernant la LDIP¹² et les conventions pertinentes en la matière¹³. Le tableau

¹² FF 1983 I 255

¹³ FF 1975 II 1405 ; FF 2007 2433

ci-dessous résume les règles de conflit de lois généralement appliquées en Suisse, sans tenir compte des éventuelles exceptions.

Domaine	Droit applicable en l'absence de l'art. 8, par. 3 et 4 de la Convention
Droit des personnes	Droit de l'État de domicile : droit suisse pour les personnes domiciliées en Suisse (art. 33 LDIP)
Exercice des droits civils	Droit de l'État de domicile : droit suisse pour les personnes domiciliées en Suisse (art. 35 LDIP)
Droit du nom	Droit de l'État de domicile : droit suisse pour les personnes domiciliées en Suisse ; possibilité de demander le droit national (art. 37 LDIP)
Changement de sexe	Droit de l'État de domicile : droit suisse pour les personnes domiciliées en Suisse ; possibilité de demander le droit national (art. 40a LDIP)
Mariage	Droit suisse (art. 44 LDIP)
Effets du mariage	Droit de l'État du domicile commun des époux : droit suisse pour les personnes domiciliées en Suisse (art. 48 LDIP)
Obligations alimentaires	Loi interne de la résidence habituelle du créancier d'aliments : droit suisse si la personne réside en Suisse ; dans certaines circonstances, pour des époux (divorcés), loi appliquée au divorce (art. 4 et 8 de la Convention sur la loi applicable aux obligations alimentaires ¹⁴)
Régime matrimonial	Droit de l'État du domicile commun des époux (art. 52 et 54 LDIP) : droit suisse pour les personnes domiciliées en Suisse ; possibilité de choisir le droit qui s'applique
Divorce / Séparation de corps	Droit suisse (art. 61 LDIP)
Filiation	Droit de l'État de la résidence habituelle de l'enfant (art. 68 LDIP) : droit suisse si l'enfant réside en Suisse
Reconnaissance de l'enfant	Droit de l'état national ou droit de l'État de la résidence d'une des parties concernées : droit iranien ou suisse, en fonction de celui qui facilite la validation de la reconnaissance (art. 72 LDIP)
Adoption	Droit suisse (art. 77 LDIP)
Protection de l'enfant, garde	Droit de l'État du tribunal saisi : en règle générale, droit suisse lorsque les personnes résident habituellement en Suisse (art. 15 CLaH96)

¹⁴ Convention de La Haye du 2 octobre 1973 sur la loi applicable aux obligations alimentaires, RS 0.211.213.01

Protection des adultes	Droit de l'État du tribunal saisi : en règle générale, droit suisse lorsque les personnes résident habituellement en Suisse (art. 13 de la CLaH 2000)
Successions	Droit suisse lorsque le dernier domicile de la personne était en Suisse ; possibilité de choisir le droit national (art. 90 et 91 LDIP)

À l'avenir, le droit suisse s'appliquera dans la plupart des cas aux ressortissants iraniens ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Suisse.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1 de la Constitution (Cst.)¹⁵, d'après lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer des traités internationaux et à les ratifier. Conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour l'approbation des traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]¹⁶ ; art. 7a, al. 1 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁷).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il n'y a pas d'incompatibilité avec d'autres obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou que leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'art. 22, al. 4, LParl prévoit que les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences sont réputées fixant des règles de droit. Les dispositions qui, sur la base de l'art. 164, al. 1, Cst. doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale sont considérées comme importantes.

¹⁵ RS 101

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ RS 172.010

Le présent traité international entraîne des modifications du droit applicable, qui est généralement régi par la LDIP et donc par une loi fédérale. L'arrêté fédéral portant approbation de la modification de la Convention doit donc être sujet au référendum, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.