

Affaiblir la Suisse ?



17 JUIN 2012
NON
à l'initiative
sur les accords
internationaux

DE QUOI S'AGIT-IL ?

Vote automatique sur les accords internationaux

L'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) veut étendre le référendum obligatoire à une multitude d'accords internationaux dits « importants ».

Une votation serait automatiquement organisée, avec double majorité obligatoire : peuple et cantons. Cette règle s'appliquerait même aux traités qui ne sont pas contestés ou très techniques.



L'initiative paralyserait notre démocratie directe

Aucun pays n'accorde à ses citoyennes et citoyens autant de droits populaires que la Suisse. Le peuple a la possibilité de s'exprimer sur chaque accord international important. Notre démocratie directe a fait ses preuves. En multipliant les votations sur des sujets incontestés ou très techniques, l'initiative de l'ASIN paralyserait notre système démocratique sans pour autant donner davantage de pouvoir de codécision à la population.

L'initiative est inutile, car le peuple peut déjà s'exprimer sur tous les traités internationaux importants.

Aujourd'hui, conformément à la Constitution fédérale, une votation est organisée d'office si la Suisse entend adhérer à une communauté supranationale comme l'Union européenne ou à une organisation de sécurité collective comme l'OTAN. Dans ce cas, la double majorité du peuple et des cantons est nécessaire (référendum obligatoire).

Les autres accords sont soumis au référendum facultatif: 50'000 citoyens ayant le droit de vote ou 8 cantons peuvent exiger une votation sur l'accord en question. Cette règle qui a fait ses preuves garantit au peuple la possibilité de se prononcer sur tous les accords internationaux importants s'il le souhaite.

L'initiative multiplierait les votations sur des sujets techniques et incontestés. La Suisse signe plus de 500 accords internationaux par année. Selon une étude du Forum de politique étrangère *foraus* (association suisse indépendante), avec l'initiative, le peuple devrait voter – en moyenne – sur 8 traités internationaux par année.

Bon nombre concernent des sujets très complexes, techniques et hautement juridiques.

Le nombre d'initiatives et de référendums ne cesse de croître. L'initiative de l'ASIN risque de paralyser définitivement notre processus démocratique et d'accroître le taux d'abstention. Cela n'est pas dans l'intérêt des citoyens.

77 votations supplémentaires sur des traités internationaux auraient dû être organisées ces dernières années

L'initiative engendrerait des coûts importants. Des votations sur des traités pourtant incontestés et très complexes devraient automatiquement être organisées. Cela coûterait inutilement cher aux contribuables suisses et provoquerait des charges administratives pour la Confédération, les cantons et les communes. Selon une étude du Forum de politique étrangère *foraus*, l'initiative pourrait entraîner des dépenses supplémentaires allant jusqu'à 23 millions de francs par année.

LE PEUPLE NE DÉCIDERAIT PAS DES TRAITÉS SOUMIS À VOTATIONS

L'initiative ne définit pas quels traités internationaux sont concernés. C'est problématique. Il n'existe pas de critères généralement acceptés ou de procédures pour évaluer le degré d'importance d'un accord international. Dans la Constitution elle-même, il n'y a pas de distinction entre domaines plus importants que d'autres.

Concrètement, il appartiendra au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales de trancher si une votation doit être organisée ou non. Pas au peuple. Une discussion et des conflits sans fin sur la question de savoir si un traité requiert le référendum obligatoire ou pas seront donc inévitables.

La Suisse conclut plus de 500 traités internationaux par année sur des sujets souvent très techniques et complexes

L'ASIN VEUT NOUS ISOLER DU RESTE DU MONDE

Sous prétexte de renforcer les droits populaires, l'ASIN veut en réalité torpiller les relations internationales de la Suisse.

C'est contraire à nos intérêts: la bonne marche de notre économie et notre prospérité reposent sur une ouverture maîtrisée sur l'étranger.



L'initiative affaiblirait notre pays et nos négociateurs sur la scène internationale

L'économie et la politique au plan mondial traversent d'importantes incertitudes. Les pressions sur la Suisse sont fortes. Nous ne pouvons pas nous permettre d'affaiblir nos autorités.

L'initiative affaiblirait le Conseil fédéral sur la scène internationale. Pour défendre les intérêts de la Suisse avec fermeté, le Conseil fédéral et nos négociateurs doivent être crédibles auprès de leurs interlocuteurs à l'étranger. Nos autorités consultent largement les cantons et les milieux intéressés avant et durant les négociations. Elles prennent en considération les intérêts divers de la population et des cantons dans les négociations internationales.

L'initiative alimente une défiance malsaine à l'encontre de nos autorités

L'initiative introduirait d'importantes incertitudes pour nos négociateurs. Et une remise en cause trop fréquente des accords passés, souvent après des années de négociation, ferait perdre à la Suisse sa crédibilité.

Relations avec l'UE: le peuple a toujours le dernier mot. Conformément à la Constitution fédérale actuelle, une éventuelle adhésion à l'UE doit faire l'objet d'un référendum obligatoire et obtenir la majorité du peuple et des cantons. Une soi-disant adhésion rampante à l'UE est impossible: le peuple a toujours pu s'exprimer sur les accords bilatéraux grâce au référendum facultatif. La voie bilatérale a été plébiscitée à maintes reprises dans les urnes.

DES PROMESSES EN L'AIR

L'ASIN promet des votations sur le versement de milliards de francs à des pays étrangers ou à des institutions internationales. C'est une fausse promesse. En effet, le milliard de cohésion pour l'Europe de l'Est ou les crédits supplémentaires pour le Fond monétaire international (FMI) ne sont pas réglés dans des accords internationaux. L'initiative n'aurait donc aucun effet sur ces décisions. En outre, à ce jour, la Suisse n'a jamais signé de traité international par lequel elle s'engagerait à verser plus de 100 millions de francs par année ou un versement unique de plus d'un milliard de francs. Sur ce point l'initiative relève du pur fantasme.

Notre démocratie directe a fait ses preuves

Votation automatique (référendum obligatoire)

La double majorité du peuple et des cantons est nécessaire pour l'adhésion de la Suisse à des communautés supranationales ou à des organisations de sécurité collective.

Exemples:

- Accord de libre-échange avec l'UE (1972, accepté)
- EEE (1992, refusé)
- Adhésion à l'ONU (1986, refusé; 2002, accepté)
- Adhésion à la SDN (1920, accepté)

Votation sur demande du peuple ou des cantons (référendum facultatif)

50'000 citoyens ayant le droit de vote ou 8 cantons peuvent exiger une votation. Pour être accepté, l'accord nécessite la majorité du peuple.

Exemples:

Référendum saisi

- Accords bilatéraux I (2000)
- Accord d'association à Schengen/Dublin (2005)
- Passeports biométriques (2009)
- Extension de la libre-circulation des personnes à la Roumanie et Bulgarie (2009)

Référendum non saisi

- Convention des Nations Unies contre la corruption (2009)
- Convention du travail maritime (2009)

Pas de votation

Les accords internationaux de portée limitée peuvent être conclus par le Conseil fédéral ou l'administration fédérale de manière autonome.

Exemples:

- Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique relatif à l'exécution des obligations alimentaires (2004)
- Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la Coopération scientifique et technologique (2010)
- Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Géorgie relatif aux services aériens réguliers (2010)

Nos entreprises et nos emplois sont en jeu

La Suisse gagne plus d'un franc sur deux à l'étranger. En retardant inutilement l'entrée en vigueur d'accords internationaux, l'initiative pénaliserait notre économie, avec de graves conséquences pour l'emploi.

Chaque année la Suisse conclut 500 accords internationaux. Les PME et les grandes entreprises ont besoin de ce dense réseau d'accords pour avoir accès aux marchés internationaux. Grâce aux accords de libre-échange, par exemple, les droits de douane et autres entraves

au commerce sont éliminés. Notre succès économique et notre prospérité reposent sur les échanges internationaux.

L'initiative retarderait inutilement l'entrée en vigueur d'accords incontestés et importants

pour nos entreprises. La concurrence internationale est très rude et le plus rapide gagne. Retarder l'entrée en vigueur d'accords internationaux incontestés pénaliserait nos entreprises. Stabilité et bonnes relations avec les partenaires étrangers sont un gage de prospérité pour la Suisse.

QUATRE RAISONS

DE DIRE NON À L'INITIATIVE EXTRÊME DE L'ASIN

1

L'initiative est inutile: le peuple peut déjà voter sur les accords internationaux importants.

2

L'initiative provoque, par des votations sur des traités incontestés, d'importants coûts supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

3

L'initiative affaiblit la Suisse, le Conseil fédéral et les négociateurs.

4

L'initiative nuit à notre prospérité et à nos emplois en retardant l'entrée en vigueur de traités internationaux incontestés et très utiles pour nos entreprises.

**Le Conseil fédéral, le
Parlement, les cantons
et les associations
économiques disent**

à l'initiative de l'ASIN

NON

Référendums sur la politique extérieure : un système éprouvé; Votation du 17 juin 2012 sur l'initiative populaire « accords internationaux : la parole au peuple ! »

Berne, 20.03.2012 - L'initiative populaire « accords internationaux : la parole au peuple ! » n'est pas synonyme de davantage de démocratie. Les citoyens suisses décident aujourd'hui déjà des grandes orientations de la politique étrangère. Une Suisse capable de mettre en œuvre rapidement des traités internationaux non contestés est un partenaire fiable sur la scène internationale, ce qui crée des conditions favorables pour l'économie. Une acceptation de l'initiative aurait sans doute des conséquences indésirables pour notre place financière et pour l'emploi en Suisse.

Le 17 juin 2012, le peuple et les cantons voteront sur l'initiative populaire « accords internationaux : la parole au peuple ! », de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN). La ministre de la justice Simonetta Sommaruga et le ministre de l'économie Johann Schneider-Ammann ont expliqué mardi, lors d'une conférence de presse, pourquoi le Conseil fédéral et une large majorité du Parlement recommandent le rejet de l'initiative.

Des droits démocratiques déjà uniques au monde

L'initiative exige que les citoyens et les cantons se prononcent sur les traités conclus avec d'autres États ou des organisations internationales dans des « domaines importants ». Elle ne précise pas, cependant, selon quels critères un domaine doit être considéré comme « important ». Le Conseil fédéral et le Parlement devraient donc dans chaque cas mener un débat pour déterminer si un traité relève, ou non, d'un « domaine important ».

Le Conseil fédéral et le Parlement relèvent que les dispositions en vigueur donnent déjà au corps électoral la possibilité de participer aux décisions sur toutes les questions de politique étrangère déterminantes pour l'avenir du pays. Les droits de participation des citoyens suisses, grâce à la démocratie directe, sont aujourd'hui déjà uniques au monde. Dans aucun autre pays la population n'a-t-elle la possibilité de se prononcer sur un si grand nombre de sujets de fond - aussi en matière de politique étrangère. L'acceptation de l'initiative n'apporterait aucun avantage. Au contraire, elle aurait des répercussions négatives. Si elle était acceptée, un grand nombre de traités politiquement incontestés et sans grands enjeux passeraient obligatoirement en votation.

L'initiative s'en prend à un système équilibré et éprouvé

Le droit en vigueur prévoit déjà le référendum obligatoire pour la conclusion des traités internationaux de grande portée. L'adhésion à une communauté supranationale comme l'UE ou à une organisation de sécurité collective comme l'OTAN devrait être acceptée par le peuple et les cantons. Les traités de durée indéterminée qui ne sont pas dénonçables, l'adhésion à des organisations internationales et les accords dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont soumis au référendum facultatif. Dans ce cas, le projet doit recueillir l'assentiment d'une majorité de la population. En définitive, les citoyens ont déjà le dernier mot dès qu'il s'agit des choix fondamentaux.

Entraves à la collaboration internationale et retombées négatives sur l'économie

Il est essentiel, pour la Suisse, de collaborer avec les autres États dans divers domaines. L'acceptation de l'initiative réduirait considérablement la marge de manœuvre des acteurs de la politique extérieure. La collaboration internationale serait plus difficile et la capacité d'agir de la Suisse restreinte.

Les conséquences seraient négatives pour l'emploi d'une part, pour le secteur financier d'autre part. L'économie suisse réalise un franc sur deux à l'étranger. Elle a besoin de stabilité et de fiabilité dans les relations internationales. Un réseau dense d'accords de libre échange, de double imposition et de protection des investissements garantit un contexte favorable pour l'économie et pour l'emploi.

Initiative populaire "Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère": déclaration de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga

Conférence de presse du 20 mars 2012

Discours, DFJP, 20.03.2012. Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. La parole prononcée fait foi.

Mesdames et Messieurs,

Renforcer notre démocratie directe et étendre les possibilités de participer à la définition de notre politique étrangère.

Tels sont les arguments, a priori sympathiques, des auteurs de l'initiative populaire « Accords internationaux : la parole au peuple ! » Peut-on s'opposer à cet objectif ? Oui, estiment le Conseil fédéral et le Parlement, qui recommandent le rejet de cette initiative. Mon collègue Johann Schneider-Ammann et moi-même allons vous exposer sur quelles considérations se fonde cette conclusion.

1. Traités internationaux : à qui revient la décision ?

Les traités internationaux – qui lient la Suisse et d'autres États – relèvent du quotidien de l'activité de l'État. Bon an, mal an, la Suisse conclut quelque 500 traités internationaux. Les traités internationaux règlent de manière contraignante des rapports entre deux – ou plusieurs – États. Chacune des parties contractantes sait alors ce qu'elle peut exiger de l'autre et ce que l'autre peut exiger d'elle-même. Et lorsque le contrat ne répond plus aux circonstances effectives, il peut être renégocié d'un commun accord ou dénoncé unilatéralement. Ce n'est pas très différent des rapports contractuels que nous entretenons dans la vie de tous les jours : nous signons des contrats de bail ou des contrats de vente, résilions des contrats d'assurance ou modifions les conditions d'un prêt hypothécaire.

Pour les traités internationaux, la question déterminante est la suivante : qui est habilité à les conclure au nom de la Confédération suisse ? À qui doit revenir la décision, lorsqu'il s'agit de donner à un pays étranger un consentement juridiquement contraignant ?

a. Conseil fédéral et Parlement

À cette question, la Constitution fédérale apporte une réponse qui a fait ses preuves : c'est le Conseil fédéral qui négocie les traités internationaux. Dans de nombreux cas, il a aussi la compétence de les conclure lui-même. Pour les traités d'une certaine importance, l'approbation du Parlement est cependant nécessaire. Si ce dernier n'est pas d'accord avec un traité qui lui est soumis, il peut refuser de donner son approbation – ce qu'il a fait par exemple pour le traité négocié avec l'Allemagne sur le trafic aérien.

b. Référendum facultatif

Mais le Parlement n'a pas non plus toujours le dernier mot. Les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et qui ne sont pas dénonçables, ou ceux qui prévoient l'adhésion de la Suisse à une organisation internationale, sont soumis au référendum facultatif. Lorsque le référendum est demandé – et que 50 000 signatures sont réunies – une votation populaire est organisée. En 2003, ce droit a été étendu : depuis cette date, sont également soumis au référendum facultatif les traités internationaux dont la mise en œuvre exige une modification de la législation fédérale. Le cas s'est présenté, par exemple, lors de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la

Bulgarie et à la Roumanie. Cette extension nécessitait la modification de certaines lois fédérales, et le référendum, on le sait, avait été demandé contre ce traité. Près de 60 % des votants l'ont finalement approuvé en février 2009.

c. **Référendum obligatoire**

Les traités qui revêtent une importance fondamentale pour notre pays sont même soumis au référendum obligatoire. Par exemple lorsqu'il s'agit d'adhérer à une communauté supranationale ou à une organisation de sécurité collective. Dans ce cas, le peuple et les cantons sont automatiquement appelés à se prononcer, sans qu'une collecte de signatures soit nécessaire. Le cas s'est présenté deux fois à ce jour : pour l'adhésion à l'ONU dans les années 80 et pour l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE). Et la question d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne (UE) devrait aussi impérativement être approuvée à la double majorité du peuple et des cantons.

d. **Conclusion : le système fonctionne**

On constate donc que le peuple a aujourd'hui déjà la possibilité de participer d'une manière déterminante à la définition de la politique étrangère de la Suisse. Les traités qui contiennent un choix fondamental pour l'avenir du pays sont obligatoirement soumis au vote. Par ailleurs, comme je l'ai dit, les citoyens peuvent aussi se prononcer sur certains traités qui sortent de l'ordinaire, lorsqu'une demande de référendum aboutit.

Les droits de participation démocratique dont disposent les citoyens suisses sont uniques au monde. Dans aucun autre pays la population n'a-t-elle la possibilité de s'exprimer sur tant de questions de fond, nulle part ailleurs tant de choix fondamentaux ne peuvent-ils être opérés directement par le peuple. Le fait que cette participation démocratique concerne également des traités internationaux est une autre particularité qui distingue la Suisse de la quasi-totalité des autres États, et dont nous sommes fiers, à juste titre.

[Début de la page](#)

2. L'ASIN en veut toujours plus !

Mais à en croire l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), ce n'est pas assez. L'ASIN reproche au Conseil fédéral et au Parlement d'utiliser le système actuel pour conclure des traités internationaux sans demander son avis au peuple et préparer ainsi une adhésion en douce à l'Union européenne. L'initiative de l'ASIN vise donc à transformer de fond en comble notre système actuel de démocratie directe. Mais elle va beaucoup trop loin, elle génère des coûts inutiles et elle est imprécise et floue.

a. **Un trop grand nombre de votations**

L'initiative de l'ASIN aurait pour résultat qu'il faudrait obligatoirement voter même sur des traités internationaux qui ne sont absolument pas controversés politiquement. Au cours de la dernière session des Chambres fédérales, le Conseil national s'est par exemple prononcé à une large majorité en faveur d'une convention interdisant les armes à sous-munitions. Il n'y avait pas d'opposition politique notable à ce texte et pourtant, avec l'initiative de l'ASIN, il aurait obligatoirement fallu organiser une votation populaire sur cette convention. Cette logique nous est complètement étrangère : nous ne nous prononçons pas systématiquement sur toutes les lois adoptées par le Parlement fédéral, mais uniquement lorsqu'une partie de la population en fait la

demande par référendum. L'instrument du référendum permet aux citoyens d'indiquer qu'un projet présente pour eux un grand intérêt et qu'ils souhaitent faire entendre leur voix. Il en va de même – et c'est suffisant – pour les traités internationaux. Il est simplement inutile d'en exiger davantage. Certes les comités référendaires auraient la tâche plus facile, puisqu'ils n'auraient plus à récolter des signatures. Mais l'État devrait supporter des coûts supplémentaires pour l'organisation de votations inutiles.

b. Promesses et réalité

Le comité d'initiative prétend que par le passé, de nombreux traités internationaux ont été conclus sans demander son avis au peuple. Et il cite l'exemple de la contribution versée au titre de la cohésion au profit des nouveaux membres de l'UE. Le comité mentionne encore d'autres traités futurs sur lesquels le peuple serait prétendument empêché de se prononcer : accords avec l'UE sur le libre-échange agricole ou sur les services. L'ASIN estime également que le peuple devrait impérativement et dans tous les cas se prononcer sur les accords de double imposition.

Mais c'est précisément cette énumération qui montre clairement que l'on essaie de faire prendre aux citoyens des vessies pour des lanternes : nombre des exemples que cite le comité d'initiative n'entreraient pas dans le champ d'application de l'initiative.

Prenons par exemple le milliard de cohésion : comme vous le savez, la Suisse n'a pas réglé cette question par un traité, mais par une simple déclaration politique. Même avec l'acceptation de l'initiative, la question n'aurait pas fait l'objet d'une votation. À ce jour, la Suisse n'a jamais signé de traité international par lequel elle s'engagerait à des versements de plus de 100 millions de francs par année ou à un versement unique de plus d'un milliard de francs. L'initiative, ici, relève donc du fantasme. Prenons encore l'exemple des conventions de double imposition : ces deux dernières années, le Parlement en a approuvé 23. Il doit encore en examiner 10 autres. Aurait-il vraiment fallu, durant ces deux années, convoquer les citoyens suisses aux urnes pour qu'ils se prononcent sur plus de trente traités supplémentaires ? On voit l'absurdité de la proposition. Or là non plus, l'initiative n'apporte pas de réponse.

En résumé : le texte de l'initiative ne permet nullement de tenir les promesses du comité d'initiative.

c. Les domaines importants : un concept nébuleux

L'initiative présente une autre faiblesse majeure. Elle n'exige le référendum obligatoire que lorsque le traité porte sur un « domaine important ». Or à ce jour, personne n'a pu dire précisément ce qu'est un domaine important.

La Constitution fédérale n'établit pas de distinction entre des domaines politiques importants et non importants. Tous les domaines que règle le droit fédéral sont – en tant que thèmes – d'une importance équivalente. La Constitution connaît par contre la notion de « dispositions importantes » – mais ce n'est justement pas la même chose que des « domaines importants ».

Des dispositions importantes sont des normes qui nécessitent une base légale.

3. Potentiel de dommage de l'initiative

Refuser l'initiative, prétendent ses auteurs, c'est être contre le peuple. Le Conseil fédéral et le Parlement n'auraient aucune confiance dans le peuple, ajoutent-ils. Rien n'est plus faux : celui qui ne mesure la qualité de la démocratie qu'au nombre de scrutins et au nombre d'objets soumis au vote des citoyens fait preuve de son manque de confiance dans les autres organes de l'État et remet en cause leur légitimité. Les droits et les devoirs – ceux du Parlement et du Conseil fédéral aussi – ont été adoptés démocratiquement. Serions-nous vraiment une démocratie plus exemplaire si le peuple devait se prononcer sur chacun des plus de 500 traités internationaux que la Suisse conclut chaque année ? Il est permis d'en douter.

S'agissant du droit interne, le peuple ne se prononce pas non plus sur toutes les lois.

En cas d'acceptation de l'initiative, on introduirait cependant un système complètement différent pour les questions de politique étrangère. Un système qui dépouillerait le Conseil fédéral et le Parlement de leurs prérogatives et qui ferait de la Suisse un partenaire peu fiable sur la scène internationale.

Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent le rejet de l'initiative.

Je passe maintenant la parole au conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, qui va vous expliquer les conséquences que pourrait avoir l'acceptation de l'initiative sur l'économie suisse.