

Recommandation aux électrices et électeurs

Pour les motifs exposés dans cette brochure, le Conseil fédéral et les Chambres recommandent aux électeurs de voter, le 5 avril 1987, de la manière suivante:

- OUI à la révision de la loi sur l'asile
- OUI à la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
- NON à l'initiative populaire « demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires »
- OUI à l'arrêté fédéral concernant la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet

Votation populaire du 5 avril 1987

Explications du Conseil fédéral

Quel est l'enjeu du scrutin ?

Droit d'asile

La loi sur l'asile et la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers doivent être révisées afin que l'on puisse traiter plus rapidement les nombreuses demandes d'asile et faire appliquer sans retard les décisions refusant le droit d'asile. La Confédération doit pouvoir réagir vite et avec souplesse en cas d'augmentation extraordinaire du nombre des demandes. Certains milieux, craignant un durcissement de notre politique d'asile, ont lancé un référendum contre la nouvelle législation.

Explications: pages 2 à 9
Texte soumis au vote: pages 10 à 17

Référendum sur les dépenses militaires

L'initiative populaire « demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires » vise à permettre au peuple suisse de se prononcer sur les crédits d'engagement en faveur de l'armée. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale rejettent cette initiative qui entraverait l'acquisition d'armement et de matériel militaire et risquerait d'affaiblir notre défense nationale.

Texte soumis au vote: p. 18
Explications: pages 19 à 23

Initiatives et contre-projets

L'actuelle procédure de vote sur les initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet ne permet pas un décompte des voix qui respecte pleinement l'appréciation portée par les électeurs. Elle interdit en effet le double oui. La volonté politique du peuple s'en trouve souvent faussée. En autorisant désormais le double oui, la nouvelle procédure préconisée permettra à tous les électeurs d'exprimer pleinement leur opinion et garantira un dépouillement précis des scrutins.

Texte soumis au vote: p. 24
Explications: pages 25 à 30



Premier et deuxième projets soumis au vote:

Révision de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)

Principales modifications

- En cas d'afflux extraordinaire de demandeurs d'asile, le Conseil fédéral pourra prendre des mesures spéciales et limiter l'octroi de l'asile.
- En règle générale, les requérants devront présenter leur demande à certains postes frontière.
- Il y aura une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile entre les cantons.
- Quand la demande est manifestement infondée, la Confédération pourra statuer sur la base du dossier établi par l'autorité cantonale sans procéder à une seconde audition des requérants.
- La Confédération indemnisera les cantons non seulement pour leurs frais d'assistance, mais aussi pour leurs frais administratifs.
- L'interdiction générale de travailler applicable aux demandeurs d'asile sera désormais limitée à trois mois. La Confédération pourra encourager la mise sur pied par les cantons de programmes d'occupation.
- La Confédération pourra fournir une aide au retour aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée.
- La question de la détention, en vue du refoulement, d'étrangers dont la demande d'asile a été rejetée est désormais réglée de manière claire dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.
- Si l'on ne peut raisonnablement renvoyer l'étranger, celui-ci sera admis provisoirement ou interné en Suisse.

Le point de la situation

Notre politique d'asile se fonde sur la loi de 1979. Sont considérés comme réfugiés, au sens de cette loi, les étrangers qui, dans leur pays, sont exposés à de sérieux préjudices en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. On admet notamment qu'une personne est exposée à de sérieux préjudices lorsque sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté est en péril ou encore lorsque cette personne fait l'objet de mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Celui qui rend plausible qu'il est exposé dans son pays à de tels préjudices est accueilli en Suisse comme réfugié.

Cette loi sur l'asile a été adoptée à une époque où quelque 1000 personnes, venant principalement des pays de l'Est, demandaient chaque année l'asile en Suisse. Depuis lors, la situation a radicalement changé: il y a aujourd'hui dans le monde environ 12 millions d'êtres humains qui ont fui leur pays pour chercher asile dans un autre Etat, y compris en Suisse. En 1985, quelque 10 000 étrangers ont déposé une demande d'asile dans notre pays. Toutefois, de nombreux requérants ayant quitté leur patrie pour fuir la pauvreté, la faim, les guerres ou les catastrophes, ils ne peuvent être considérés comme persécutés au sens de notre loi sur l'asile ni, partant, bénéficier du statut de réfugiés.

Ce massif afflux de demandeurs d'asile a posé de sérieux problèmes à nos autorités. Celles-ci – surtout par manque de personnel – n'étaient pas à même de statuer rapidement sur les demandes d'asile. C'est ce qui explique l'amoncellement actuel de dossiers en instance, lenteur qui a eu pour effet que de nombreux requérants ont dû attendre plusieurs années pour être fixés sur leur sort. En outre, la longue durée de la procédure a incité certains à demander abusivement l'asile.

La révision proposée de la législation sur l'asile doit permettre de simplifier et d'accélérer la procédure ainsi que de combattre les abus sans pour autant remettre en cause les principes de notre politique d'asile. Les adversaires de cette révision craignent surtout que cette politique ne devienne trop restrictive. C'est pourquoi ils ont demandé le référendum.

Qu'apporte la révision?

La révision de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) permet d'accélérer la procédure d'asile. Elle donne au Conseil fédéral une plus grande liberté d'action qui lui permettra de réagir à temps en cas de trop grand afflux de réfugiés. Pour l'essentiel, la révision de ces lois prévoit ce qui suit:

● Mesures en cas d'afflux extraordinaire de réfugiés

Actuellement déjà, la Suisse n'accorde l'asile, en temps de guerre, qu'aussi longtemps « que les circonstances le permettent ». Selon le projet, le Conseil fédéral aura la compétence de limiter, en temps de paix également, le nombre de personnes auxquelles l'asile peut être accordé en cas d'afflux extraordinaire de réfugiés. Les cantons auront l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'hébergement des réfugiés. Le Conseil fédéral n'interviendra que si les cantons sont placés devant des problèmes insolubles d'assistance ou d'application du droit. Le droit d'asile ne sera limité qu'en tout dernier recours. Jamais, cependant, un requérant d'asile ne sera contraint de quitter la Suisse pour aller dans un pays où il courrait des risques.

● Demande d'asile présentée à la frontière

Il arrive souvent aujourd'hui que les demandeurs d'asile passent illégalement la frontière suisse. Ils sont fréquemment aidés en cela par des organisations de passeurs, qui leur conseillent de détruire leurs passeports afin d'éviter qu'on ne connaisse l'itinéraire qu'ils ont suivi. C'est pourquoi le Conseil fédéral a l'intention de désigner des postes frontière – plus de 20 – par lesquels les demandeurs d'asile devront passer. Comme ceux-ci ne sont pas exposés à une menace dans les pays qui sont nos voisins, on peut raisonnablement exiger d'eux qu'ils se présentent à l'un de ces postes frontières. Les demandeurs d'asile qui auront, malgré tout, pénétré illégalement dans notre pays peuvent s'attendre à des inconvénients.

● Meilleure répartition entre les cantons

Une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile entre les cantons constitue l'un des objectifs essentiels de la révision. Les cantons doivent autant que possible s'entendre entre eux sur cette répartition. S'ils n'y parviennent pas, la Confédération, après les avoir consultés, fixe une clé de répartition. On veut ainsi éviter que certains cantons ne doivent accueillir un nombre excessif de réfugiés, ce qui a parfois provoqué des difficultés et des tensions politiques.

● Pas de deuxième audition si la demande est manifestement infondée

Aujourd'hui, on procède normalement à deux auditions du demandeur d'asile: la première par un service cantonal et la seconde par un service fédéral. En principe, cette réglementation n'est pas modifiée. Le nouveau droit prévoit simplement que l'autorité fédérale peut renoncer à la deuxième audition lorsqu'il ressort clairement du dossier fourni par le canton que le requérant ne remplit pas les conditions pour obtenir l'asile. L'autorité fédérale pourra ainsi statuer plus rapidement. Le requérant réellement menacé a, du reste, tout intérêt à être fixé dès que possible sur son sort. Le droit de recourir contre cette décision est maintenu. Le requérant pourra même invoquer le fait que l'administration fédérale a agi illicitement en ne l'entendant pas.

● Précisions dans le domaine de l'assistance

Dans le domaine de l'assistance, la loi apporte toutes précisions souhaitables. En outre, les cantons ne seront pas indemnisés seulement pour leurs dépenses d'assistance, mais également pour leurs frais administratifs.

● Interdiction de travailler et programmes d'occupation

Certains cantons ont décrété pour leurs demandeurs d'asile des interdictions générales de travailler de plus ou moins longue durée. Les interdictions générales de travailler seront désormais limitées à trois mois. L'expérience a montré qu'une inactivité forcée trop longue est mal acceptée tant par les demandeurs d'asile que par l'opinion publique. C'est pourquoi il est prévu que la Confédération puisse encourager la mise sur pied, par les cantons et les communes, de programmes d'occupation pour les demandeurs d'asile qui n'ont pas trouvé de travail.

● Aide au retour

Aujourd'hui déjà, la Confédération prend à sa charge les frais de retour des requérants indigents dont la procédure d'asile est close. Désormais, elle peut aider les étrangers dont la demande d'asile a été rejetée à organiser leur retour. Elle peut instituer à cet effet des services de consultation spéciaux et accorder une aide au retour sous d'autres formes encore.

● La détention en vue du refoulement, une mesure exceptionnelle

L'étranger dont la requête a été rejetée est en règle générale tenu de quitter la Suisse. S'il ne le fait pas dans le délai qui lui a été fixé, il peut être refoulé. Pour préparer son départ et lui procurer des documents de voyage valables, on pourra le mettre en détention. Cependant, la détention en vue du refoulement, qui ne doit pas excéder 30 jours, est une mesure qui ne sera appliquée qu'à titre exceptionnel. Comme elle constitue une grave atteinte aux droits de l'étranger, les conditions mises à une telle détention ainsi que les voies de recours sont désormais fixées d'une manière claire dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Au surplus, si la détention doit durer plus de 48 heures, elle doit être ordonnée par le juge.

● Admission provisoire et internement

Si, momentanément, il est impossible d'exécuter la décision de renvoi ou d'expulsion ou que cette mesure ne puisse raisonnablement être imposée à l'étranger, celui-ci sera admis provisoirement en Suisse. Au cas où il compromettrait la sûreté publique, il serait interné. Le statut des étrangers admis provisoirement ou internés est désormais défini dans la LSEE.

Le comité motive comme il suit sa demande de référendum :

«Un peu plus de 40 ans seulement après une période sombre de l'histoire suisse, on en revient dans notre pays à une politique de dissuasion en matière d'asile. Alors que la loi sur l'asile adoptée par les Chambres fédérales en 1979 s'inspirait encore de principes humanitaires et libéraux, on veut maintenant, pour la deuxième fois en l'espace de trois ans, instaurer des mesures détériorant gravement le statut des demandeurs d'asile et, du même coup, rendre plus rigoureuse la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Le projet de révision apporte de sérieuses restrictions à certains grands principes de l'Etat fondé sur le droit, tels que le droit d'être entendu, la liberté de mouvement et le non-refoulement vers le pays où il y a des persécutions. Cette révision reflète bien la mentalité de ceux qui pensent que « la barque est pleine », quand bien même le nombre total des personnes bénéficiant du statut de réfugiés et des demandeurs d'asile ne représente que quelques pour mille de la population de notre pays.

Ce sont en particulier les dispositions suivantes du projet qui sont contestables :

- *Obliger les étrangers à passer par des postes frontières, prévus en réalité pour les périodes de menace militaire, reviendrait à restreindre fortement les possibilités qu'ils ont de déposer une demande d'asile en Suisse. En agissant ainsi, on prend le risque de voir les réfugiés ballottés d'un pays à l'autre et continuer ainsi à être exposés à des dangers.*
- *Le Conseil fédéral voudrait désormais avoir le droit de suspendre le droit d'asile en temps de paix déjà. L'interprétation de l'expression « affluence extraordinaire » de réfugiés serait soumise aux influences politiques du moment.*
- *Du fait de la cantonalisation de la procédure, le droit d'être entendu accordé aux réfugiés serait fortement restreint. Ce nouveau mode de procéder éveille les plus vives inquiétudes, surtout quand on connaît la portée de la décision d'accorder l'asile ou de refouler un requérant.*
- *La détention en vue du refoulement permettrait de mettre en prison jusqu'à 30 jours des étrangers et des personnes dont la demande d'asile a été rejetée sans qu'ils aient commis de délit. Cette mesure porte atteinte à la dignité de l'homme et au droit fondamental de la liberté individuelle. En outre, elle viole le principe de la proportionnalité.*

A notre avis, la Suisse ne peut se soustraire à ses responsabilités face au problème mondial des réfugiés. Il faut donc rejeter les deux projets de lois.»

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral et le Parlement entendent poursuivre en matière d'asile une politique humanitaire. La révision de la législation sur l'asile permettra aux autorités de retrouver leur capacité d'agir face à l'afflux de réfugiés, sans pour autant toucher aux principes dont s'inspire notre politique d'asile. Le Conseil fédéral réfute comme il suit les principaux arguments des adversaires de la révision:

- Les étrangers qui ont fui leur pays pourront continuer de déposer une demande d'asile en Suisse. On peut cependant raisonnablement exiger d'eux qu'ils se présentent à l'un des vingt postes frontière désignés à cet effet, d'autant qu'aujourd'hui, les demandeurs d'asile ne sont poursuivis dans aucun des pays qui nous entourent.
- Les mesures extraordinaires n'ont pas d'autre but que de donner aux autorités les moyens indispensables de faire face à un afflux important de demandeurs d'asile. La Suisse continuera de respecter ses engagements sur le plan international, à savoir la Convention relative au statut des réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme.
- Il est faux de parler d'une « cantonalisation » de la procédure d'asile, car, comme par le passé, les autorités fédérales statueront seules sur les demandes d'asile et le refoulement. En outre, ce n'est que dans les cas où la demande est manifestement infondée que les autorités fédérales renonceront à procéder à une seconde audition. La procédure sera accélérée dans ces cas, de sorte que les décisions sur les demandes d'asile seront prises plus rapidement que par le passé.
- La détention en vue du refoulement est l'ultime recours pour faire exécuter une décision prise par les autorités. Comme elle constitue une grave atteinte aux droits de l'étranger, il est nécessaire de fixer dans la loi les conditions mises à une telle détention ainsi que les voies de recours. Le fait qu'elle doive être approuvée par le juge en garantit la légalité.

La révision permet au Conseil fédéral de poursuivre sa politique cohérente en la matière. Il s'agit d'accueillir les personnes réellement menacées et de prévenir les abus. Il importe également d'accélérer et de rationaliser la procédure tout en respectant les principes de notre Etat fondé sur le droit. Enfin, il convient de fournir dans la mesure du possible une aide aux personnes qui doivent quitter notre pays.

Le monde compte environ 12 millions de réfugiés et, dans nombre de pays, la démographie est galopante. C'est la raison pour laquelle les pays industrialisés doivent rechercher des solutions durables non pas tant dans l'immigration et l'accueil de réfugiés que dans une intensification de la coopération au développement. Aider les réfugiés veut donc dire aussi encourager les demandeurs d'asile à retourner volontairement dans leur pays d'origine et les aider à s'y réintégrer.

Les deux lois révisées constitueront, avec une coopération au développement et une collaboration internationale accrues, les piliers d'une politique d'asile humanitaire que le Conseil fédéral est fermement décidé à poursuivre.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et les Chambres recommandent aux électrices et électeurs d'accepter la révision de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Premier et deuxième objets: droit d'asile

Textes soumis au vote

Loi sur l'asile

Modification du 20 juin 1986

I

La loi sur l'asile du 5 octobre 1979 est modifiée comme il suit:

Art. 9, 1^{er} al.

¹ En période de tensions internationales graves ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, de même que lorsque se produit, en temps de paix, une affluence extraordinaire de demandeurs d'asile (requérants), la Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent.

Art. 9a Mesures préparatoires

¹ Les cantons arrêtent les mesures préparatoires à prendre pour l'accueil des requérants.

² Le Département fédéral de justice et police établit un plan d'encadrement et assiste les cantons dans leurs préparatifs.

Art. 13 Demande d'asile présentée à la frontière

¹ Sous réserve de l'article 14, les demandes d'asile ne peuvent être présentées qu'à la frontière. Le Conseil fédéral désigne les postes frontière habilités à recevoir les demandes.

² Le poste frontière accorde l'autorisation d'entrée à l'étranger qui:

- a. Possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire, ou
- b. Rend vraisemblable que sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté est exposée à une menace imminente dans le pays d'où il est directe-

ment arrivé en Suisse, pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1^{er} alinéa.

L'ancien 2^e alinéa devient le 3^e alinéa.

Art. 14 Demande d'asile présentée dans le pays

¹ L'étranger qui se trouve en Suisse présente sa demande d'asile à l'autorité du canton dont il a obtenu une autorisation de résidence.

² Le Conseil fédéral règle la procédure applicable dans les autres cas et détermine où la demande doit être présentée.

Art. 14a Répartition entre les cantons

¹ Les cantons conviennent d'une répartition des requérants.

² Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, le Conseil fédéral, après les avoir consultés, fixe les critères de répartition dans une ordonnance.

³ L'office fédéral répartit les requérants entre les cantons; ce faisant, il prend en considération les intérêts légitimes des cantons, des requérants et tient compte, en particulier, du principe de l'unité de la famille.

Art. 14b Collaboration intercantonale

¹ Les cantons peuvent créer des offices intercantonaux auxquels les requérants doivent se présenter. Ils définissent les compétences desdits offices.

² Si les cantons ne créent pas de tels offices, la Confédération peut en créer en collaboration avec eux.

Art. 15 Procédure dans le canton

¹ Une fois autorisés à entrer en Suisse, les requérants doivent se présenter immédiatement à l'autorité du canton qui leur a été désigné.

² L'autorité cantonale avise par écrit l'office fédéral, dans les dix jours, qu'une demande d'asile a été présentée.

³ Elle procède à l'audition du requérant et, au besoin, fait appel à un interprète. Le requérant peut en outre se faire accompagner par son mandataire et par un interprète de son choix.

⁴ Si le requérant y consent, l'audition a lieu en présence du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés. La Confédération indemnise l'organisme d'aide aux réfugiés pour ses frais.

⁵ Le requérant est informé à l'avance de ses droits.

⁶ L'audition est consignée dans un procès-verbal, signé par le requérant et, le cas échéant, par l'interprète.

⁷ L'autorité cantonale prend les mesures nécessaires à l'identification du requérant. Elle prend les empreintes digitales et une photographie de celui-ci.

⁸ Elle transmet ensuite le dossier à l'office fédéral.

⁹ Le Conseil fédéral peut, avec l'accord des cantons, disposer que l'audition dans le canton sera exécutée en tout ou partie par les autorités fédérales.

Art. 16 Procédure devant l'office fédéral

¹ L'office fédéral peut statuer sur la base du dossier.

² Au besoin, il peut établir certains faits complémentaires et entendre le requérant personnellement. L'article 15, 3^e à 5^e alinéas, s'applique par analogie à l'audition.

^{3 à 6} *Abrogés*

Art. 19, 3^e al.

Abrogé

Art. 19a Obligation de collaborer et domicile de notification

¹ Pendant la procédure, le requérant qui séjourne en Suisse doit se tenir à la disposition de l'autorité cantonale ou de l'office fédéral. Il doit communiquer immédiatement aux autorités cantonales son adresse ainsi que tout changement de celle-ci.

² Toute notification ou communication effectuée à la dernière adresse connue du requérant ou à celle du mandataire désigné par lui est juridiquement valable, même si l'envoi n'a pas pu être délivré, faute de destinataire.

³ L'autorité cantonale attire l'attention du requérant sur ces prescriptions en matière de notification.

Art. 20 Lieu de séjour et logement

¹ L'office fédéral ou les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de séjour au requérant.

² Ils peuvent lui assigner un logement et en particulier l'héberger dans un centre d'accueil.

Art. 20a Assistance

¹ Si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit du canton l'assistance nécessaire.

² Sous réserve de dispositions dérogatoires édictées par le département, la fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal.

³ L'assistance ne doit, autant que possible, consister qu'en prestations en nature.

Art. 20b Subventions fédérales

¹ La Confédération rembourse au canton les dépenses qu'il engage pour l'assistance de chaque requérant, entre le dépôt de la demande d'asile et, au plus tard, la date à laquelle le renvoi doit être exécuté.

² La Confédération verse chaque année aux cantons une somme forfaitaire pour leurs frais administratifs. Le département fixe cette somme.

³ La Confédération peut encourager la mise sur pied de programmes d'occupation.

Art. 21, 2^e al.

² Les autorités cantonales ne peuvent décréter des interdictions générales de travailler que pour les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile.

Art. 21a Renvoi

¹ En même temps qu'il refuse d'entrer en matière ou qu'il rejette la demande d'asile, l'office fédéral prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse. Il consulte au préalable le canton de séjour du requérant.

² Si le renvoi n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigé, l'office fédéral règle les conditions de résidence conformément aux dispositions légales sur l'admission provisoire et l'internement des étrangers.

³ Le département statue définitivement sur les recours contre une décision de renvoi.

⁴ Si la décision de renvoi ou d'internement est entrée en force, la police des étrangers peut déclarer irrecevables les demandes d'autorisation de résidence.

Art. 21b Aide au retour

¹ La Confédération prend à sa charge les frais de retour:

- a. Des requérants indigents;
- b. Des étrangers indigents dont la demande d'asile a été rejetée ou retirée.

² Elle peut aussi fournir une aide au retour sous d'autres formes, notamment par des conseils.

Art. 30, let. f

Les droits des réfugiés à des prestations des assurances sociales sont régis par les dispositions de la législation qui s'y rapportent, en particulier sur:

- f. La prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 31, 3^e al.

³ La Confédération rembourse les prestations d'assistance allouées sur son mandat. Le Conseil fédéral fixe l'ampleur de l'indemnisation.

L'ancien 3^e alinéa devient le 4^e alinéa ¹⁾.

Art. 33 Allocations de réintégration et bourses

¹ La Confédération peut rembourser aux cantons les montants des bourses de formation ou de perfectionnement professionnels accordées aux réfugiés.

² Elle peut prendre à sa charge tout ou partie des frais occasionnés par le départ des réfugiés quittant la Suisse et fournir une aide sous d'autres formes en vue de leur réintégration.

³ Le Conseil fédéral fixe l'ampleur de l'indemnisation et le montant des allocations.

Art. 46

Abrogé

II

Les procédures pendantes à la date de l'entrée en vigueur de la présente modification sont régies par le nouveau droit.

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Modification du 20 juin 1986

I

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme il suit:

Suppression du terme «tolérance»

Le terme actuel de «tolérance» est supprimé et les articles suivants modifiés en conséquence: (art. 1^{er}, 4, 8, 1^{er} et 2^e al.; art. 15, 2^e al.; art. 18, 3^e et 5^e al.; art. 19, 2^e al.).

Art. 7

Abrogé

Art. 9, 5^e al.

Abrogé

Art. 14

¹ L'étranger qui a laissé expirer le délai imparti pour son départ ou dont le renvoi ou l'expulsion ne souffre aucun retard peut être refoulé sur ordre de l'autorité cantonale compétente.

² Si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger est exécutoire et s'il y a de fortes présomptions que celui-ci entend se soustraire au refoulement, il peut être mis en détention.

³ L'autorité cantonale ordonne la mise en détention. Une détention ne peut être prolongée au-delà de 48 heures que sur l'ordre d'une autorité judiciaire cantonale. La détention ne doit en aucun cas excéder 30 jours.

⁴ Les cantons veillent à ce que la parenté du détenu, si elle se trouve en Suisse, soit informée de la détention et que le détenu puisse s'entretenir ou correspondre avec son mandataire. Pour le surplus, la détention est exécutée selon le droit cantonal.

¹⁾ Article 31, 3^e alinéa, de la modification du 5 octobre 1984 de la loi sur l'asile.

Art. 14a

¹ Si le renvoi ou l'expulsion n'est ni possible, ni raisonnablement exigible, l'Office fédéral de la police décide d'une admission provisoire ou d'un internement.

² L'admission provisoire ou l'internement peut être proposé par l'Office fédéral des étrangers, le Ministère public de la Confédération ou l'autorité cantonale de police des étrangers. L'étranger est entendu avant d'être interné.

³ L'admission provisoire et l'internement doivent être levés si l'étranger peut se rendre légalement dans un Etat tiers ou retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence et si l'on peut raisonnablement l'exiger de lui. Ils prennent fin au moment où l'étranger quitte la Suisse de son propre gré ou obtient une autorisation de séjour.

⁴ La Confédération prend à sa charge les frais de départ de l'étranger lorsque celui-ci est sans ressources.

Art. 14b

¹ Sous réserve de l'article 14a, 3^e alinéa, l'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois. Le canton de séjour en prolonge la durée, en règle générale, à chaque fois pour 12 mois.

² L'étranger admis à titre provisoire peut choisir librement son lieu de séjour sur le territoire de son canton de séjour.

³ Les autorités cantonales autorisent l'étranger à exercer une activité lucrative dépendante, pour autant que le marché de l'emploi et la situation économique le permettent.

⁴ L'étranger qui a des ressources doit subvenir lui-même à son entretien; le canton de séjour peut exiger de lui qu'il fournisse une sûreté.

⁵ L'étranger sans ressources et dont l'entretien n'incombe pas à des tiers reçoit du canton l'assistance nécessaire.

⁶ Sous réserve de dispositions dérogatoires édictées par le Département fédéral de justice et police, la fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal. La Confédération rembourse au canton les dépenses qu'il a engagées pour l'assistance.

Art. 14c

¹ L'internement peut être prononcé pour une période de six mois. L'Office fédéral de la police peut en prolonger la durée, à chaque fois pour des périodes de six mois au maximum. La durée de l'internement ne doit toutefois pas excéder deux ans; à cette échéance, au plus tard, il doit être remplacé par une admission provisoire.

² L'Office fédéral de la police interne un étranger dans un établissement approprié, s'il

- a. Compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton;
- b. Met gravement en danger l'ordre public par sa présence.

³ La Confédération prend à sa charge les frais d'internement de l'étranger sans ressources.

⁴ L'étranger qui a des ressources doit supporter les frais de son internement. L'Office fédéral de la police peut exiger qu'il fournisse une sûreté.

Art. 15, 4^e al.

⁴ L'Office fédéral de la police est compétent pour ordonner et exécuter des mesures d'admission provisoire ou d'internement, à moins que la présente loi n'en confie la tâche aux cantons. Le Département fédéral de justice et police détermine les cas dans lesquels son assentiment est nécessaire pour suspendre ou lever la décision d'expulsion du territoire suisse prononcée en vertu de l'article 10.

Art. 20, al. 1 et 1^{bis}

¹ Le recours devant le Département fédéral de justice et police est recevable:

- a. Contre les décisions de l'Office fédéral des étrangers;
- b. Contre les décisions de l'Office fédéral de la police sur l'admission provisoire d'étrangers.

^{1bis} Le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est recevable directement contre les décisions d'internement rendues par l'Office fédéral de la police.

Art. 26, 2^e al.

² Les autorisations de séjour ou d'établissement dont la durée n'est pas limitée ou ne l'est que pour les besoins du contrôle, qui ne sont pas conditionnelles et dont les bénéficiaires ne sont plus soumis au contrôle fédéral, se transforment en autorisations d'établissement selon la présente loi. Toutes les autres autorisations existantes se transforment en autorisations de séjour.

Art. 27

Abrogé

II

La loi fédérale d'organisation judiciaire est modifiée comme il suit:

Art. 100, let. b, ch. 5

En outre, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:

5. Les décisions concernant l'admission provisoire des étrangers.

III

Les internements prononcés en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c, de l'ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement des étrangers seront transformés en admissions provisoires selon l'article 14b de la présente loi; les internements prononcés en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettres a et b de ladite ordonnance le seront en internements selon l'article 14c, de la présente loi.

IV

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Troisième objet: référendum sur l'armement

Texte soumis au vote

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«demandant le droit de référendum en matière
de dépenses militaires»**

du 4 décembre 1986

Article premier

¹ L'initiative populaire du 19 mai 1983 «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

L'article 89, 2^e alinéa, de la constitution fédérale est complété comme il suit:

² Les lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et arrêtés fédéraux simples qui prévoient des crédits d'engagement du Département militaire fédéral concernant l'acquisition de matériel de guerre, des constructions et l'achat de terrains ainsi que des programmes de recherche, de développement et d'essai, doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 50 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Le point de la situation

Contrairement au droit communal et à celui de la plupart des cantons, le droit fédéral ne prévoit pas de référendum en matière financière. Autrement dit, les citoyens ne peuvent demander que soit organisée une votation sur des dépenses fédérales. Le peuple et les cantons avaient d'ailleurs refusé l'introduction d'un tel droit de référendum en 1956. C'est donc le Parlement qui statue en dernier ressort sur les dépenses de la Confédération.

L'initiative populaire «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires» vise à instituer un droit de référendum pour un secteur particulier des dépenses fédérales. Cette initiative, déposée en 1983 avec 111 126 signatures valables, entend en effet soumettre au référendum facultatif tous les actes législatifs (lois et arrêtés fédéraux) prévoyant des crédits d'engagement destinés à l'achat de matériel de guerre ou de terrains, à la construction d'ouvrages militaires, ou encore aux programmes de recherche, de développement et d'essais du Département militaire fédéral. Le peuple devrait pouvoir se prononcer en la matière lorsque 50 000 citoyens ou 8 cantons en ont fait la demande.

Le Conseil fédéral et une forte majorité de l'Assemblée fédérale rejettent cette initiative. La défense militaire du pays fait partie, comme la sécurité sociale, la formation, la santé publique, les transports et les communications, l'énergie et la politique extérieure, des tâches fondamentales de l'Etat fédéral. Un droit de référendum concernant exclusivement les dépenses militaires serait dès lors injustifié. On ne voit pas pourquoi un seul de ces grands domaines d'activité de la Confédération serait sujet au référendum.

Arguments du comité d'initiative

Le comité fonde son initiative sur les motifs suivants:

«Le référendum sur l'armement donne au peuple la possibilité de se prononcer lorsque des dépenses militaires sont contestées. C'est là une nécessité. Voici pourquoi:

- *La défense du pays ne peut être assurée que si elle a l'adhésion du peuple. Les citoyennes et citoyens doivent donc pouvoir se prononcer lorsque des décisions sont prises touchant l'armement ou les places d'armes.*
- *Le fait que les citoyennes et citoyens peuvent avoir voix au chapitre est de nature à empêcher que l'enracinement de notre armée de milice dans le peuple s'affaiblisse et qu'on institue subrepticement à sa place «une mini-armée de grande puissance».*
- *Chaque année, les contribuables versent quatre milliards de francs en faveur de l'armée et l'économie presque autant sous forme d'allocations pour perte de gain. Il est donc normal qu'ils aient leur mot à dire.*
- *Si elle a à choisir, l'Assemblée fédérale tranche toujours en faveur de l'armée et au détriment des institutions sociales. Le peuple doit pouvoir dire non lorsque l'Etat social est sacrifié aux impératifs militaires.*
- *Ces dernières années ont montré que le contrôle exercé par le Parlement fédéral n'a pas suffi à éviter l'affaire des Mirage, le scandale des chars 68, ou la débâcle de Rothenthurm. Ce contrôle doit donc être confié au peuple.*
- *Ces dernières années ont aussi été entachées de décisions malencontreuses, presque toujours en faveur de fournisseurs étrangers. Ainsi, au lieu d'un bon char de grenadiers de fabrication suisse on a préféré acheter à l'étranger le M 113 qui s'est révélé impropre au combat. Les citoyennes et citoyens suisses doivent pouvoir décider s'il vaut mieux acheter du matériel suisse, indépendant des crises, ou des armements étrangers dont la livraison est sujette à risques.*

Le référendum retarde-t-il les acquisitions militaires ?

Les acquisitions militaires s'étendent souvent sur des décennies. Ainsi, il y a une vingtaine d'années que le DMF tergiverse au sujet de l'équipement radio SE 225. Les huit mois qu'exige le référendum sont peu de chose face à l'amélioration des décisions qui en résultera.

Le peuple est-il capable de décider ?

Les projets touchant l'armement ou les places d'armes ne sont certainement pas plus compliqués que les décisions concernant l'article conjoncturel, le contingentement du lait ou l'aménagement du territoire. Ceux qui prétendent que le peuple n'est pas capable de juger dans ces domaines devraient supprimer la démocratie directe.

La nécessité de garder le secret ne s'oppose-t-elle pas au scrutin populaire ?

Les députés et députées tranchent eux-mêmes sur la base de messages accessibles au public et dont les médias font largement état. Point n'est besoin de fournir davantage de renseignements, même en cas de vote populaire.»

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral et les Chambres jugent inapproprié d'introduire un droit de référendum pour les seules dépenses militaires. Ils estiment en outre qu'un tel droit est injustifié et qu'il affaiblirait la défense militaire du pays. Le Conseil fédéral rejette l'initiative notamment pour les motifs suivants:

● Pourquoi seulement les dépenses militaires ?

Il est illogique d'isoler un secteur parmi ceux soumis à la souveraineté du Parlement fédéral en matière de dépenses et de soumettre ce seul secteur au référendum. Si l'on tenait vraiment à élargir les droits démocratiques, il faudrait étudier un réaménagement général des droits populaires et l'institution d'un référendum financier général. Or un tel droit a été rejeté lors d'une votation populaire, en 1956. Par ailleurs, les consultations en rapport avec la révision totale de la Constitution fédérale ont montré qu'on souhaite maintenir la souveraineté financière de l'Assemblée fédérale. Seul un dixième des dépenses fédérales tomberait sous le coup d'un référendum en matière militaire. L'institution d'un tel droit serait donc de toute manière impropre à réaménager l'affectation des crédits fédéraux.

● La souveraineté financière du Parlement a donné satisfaction

L'Assemblée fédérale est actuellement compétente pour les dépenses militaires comme pour toutes les autres dépenses de la Confédération. Chez nous, les crédits militaires ne sont pas un domaine réservé. Ils sont examinés à fond par les Chambres fédérales. Il est d'ailleurs souvent arrivé que le Parlement prenne d'autres décisions que celles proposées par le Gouvernement ou les amende de manière déterminante, voire essentielle. Aucun autre parlement n'assume une responsabilité aussi directe en matière de projets militaires que ne le font nos députés démocratiquement élus.

● La part de l'armée aux dépenses fédérales a baissé

Comme les autres domaines de l'administration fédérale, le secteur militaire fait de gros efforts d'économie. Depuis les années 60, les dépenses militaires ont crû moins fortement que les autres dépenses de la Confédération. Même si l'armement exige des investissements de plus en plus importants et si les montants des crédits militaires augmentent en valeur absolue, la part du budget fédéral qu'ils représentent n'a cessé de diminuer. Il en est résulté une marge de manœuvre supplémentaire en faveur d'autres tâches, dont certaines sont nouvelles. Ainsi, les crédits affectés à la sécurité sociale dépassent actuellement ceux qui sont destinés à la défense. On ne saurait donc dire que les dépenses militaires empêchent le développement d'autres tâches fédérales. En comparaison avec d'autres pays, les dépenses militaires de la Suisse sont même modestes.

● Ne pas affaiblir la capacité de défense

Les divers types d'armement doivent être soigneusement choisis si l'on veut en garantir l'efficacité. L'acquisition de matériel de guerre et la construction d'ouvrages militaires font partie intégrante d'une planification à long terme. Le refus d'un projet déterminé ne touche donc pas seulement ce projet; il peut aussi se répercuter sur la conception globale de la politique d'armement. C'est ainsi que l'institution d'un droit de référendum sur les dépenses militaires pourrait se traduire, par exemple, par le refus de l'acquisition de munitions ou de l'aménagement de places d'exercices pour des armements déjà adoptés.

● Des dépenses militaires plus élevées

Contrairement au but visé par les initiateurs, il faudrait s'attendre à une augmentation des coûts dans le domaine militaire. En effet, les contrats d'option ou d'offre conclus avec les fournisseurs sont habituellement limités à un an. S'il fallait allonger ce délai en raison de l'incertitude créée par un éventuel référendum, il en résulterait un accroissement des dépenses militaires. On peut d'ailleurs se demander si la Suisse, avec un tel référendum, cause de complications et d'incertitudes, aurait le même accès au matériel militaire étranger.

● Le pouvoir dissuasif de l'armée en pâtirait

Le Conseil fédéral et le Parlement sont mandatés par la constitution pour veiller à la sécurité extérieure ainsi qu'à l'indépendance du pays et au respect de son statut de neutralité. Notre politique de sécurité est donc axée sur la dissuasion. L'armée en est le fer de lance. Or le référendum militaire pourrait à long terme discréditer notre défense aux yeux de l'étranger.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale recommandent aux électrices et aux électeurs de rejeter l'initiative.

Quatrième objet: « double oui »

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral concernant la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet

du 19 décembre 1986

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 121^{bis}

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve :

1. S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur;
2. S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;
3. Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

² La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

³ Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. En revanche, si l'un des textes obtient, à la troisième question, le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Il entre en vigueur une année après son acceptation par le peuple et les cantons.

Le point de la situation

Par voie d'initiative populaire, 100 000 électeurs peuvent proposer une modification de la constitution fédérale. Ce droit politique capital pour notre Etat démocratique a été introduit en 1891. Il a permis de réaliser d'importantes réformes.

Dans un régime démocratique, il importe que les électeurs puissent exprimer clairement leur volonté lors des scrutins. Or l'actuelle procédure de vote ne permet pas toujours de respecter ce principe. En effet, le citoyen partisan d'une réforme doit opter pour l'initiative ou pour le contre-projet. Pourtant, il y a des électrices et des électeurs qui, aspirant à tout prix à un changement, seraient disposés à accepter l'une et l'autre. Mais ils ne peuvent l'exprimer, car il leur est interdit d'inscrire deux « oui » sur leur bulletin de vote. En revanche, deux « non » sont autorisés, de même que des blancs. De plus, lorsque l'on ne répond qu'à une seule question, sans rien inscrire dans la case correspondant à l'autre question, ce blanc a le même effet qu'un non.

Ces règles sont de nature à fausser la volonté populaire; elles sont plus favorables aux tenants du statu quo qu'aux citoyens qui souhaitent une réforme. A plusieurs reprises, en effet, tant l'initiative que le contre-projet ont été rejetés, quand bien même seule une minorité des votants s'était clairement opposée à tout changement (rappelez-vous les scrutins sur l'assurance-maladie, sur la protection des locataires et sur la culture).

Voilà un certain temps que l'on a reconnu les défauts du système actuel. Toutefois, ce n'est que récemment, à la faveur d'études scientifiques, qu'il a été possible de mettre au point une procédure de vote qui améliore fondamentalement la situation. Pour ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement proposent au peuple et aux cantons d'adopter une solution qui autorise également le double oui et permette à l'avenir de compter chaque voix, telle qu'elle a été exprimée par l'électeur sur le bulletin de vote. La nouvelle procédure répond à un impératif démocratique. Elle est d'ores et déjà appliquée dans plusieurs cantons où elle donne toute satisfaction.

Une situation insatisfaisante

Le 28 septembre 1986, lors de la votation concernant l'initiative sur la culture et le contre-projet, les voix de quelque 300 000 électeurs n'ont pas pu être prises en compte conformément à la volonté qu'ils avaient exprimée. Environ 10 000 citoyennes et citoyens ont répondu oui à l'initiative et au contre-projet: leur bulletin a été déclaré nul, car il est interdit de voter deux fois oui. Plus de 289 000 votants se sont abstenus de répondre à l'une des questions: Ces votes blancs ont eu le même effet que des non puisqu'ils ont contribué à relever la majorité absolue.

Une majorité de oui, et pourtant un rejet

Dans les cantons, l'actuelle procédure de vote a débouché assez fréquemment sur des résultats de scrutins apparemment contradictoires. Lors de la votation sur la culture, par exemple, le contre-projet a été rejeté dans neuf cantons, quand bien même les oui l'emportaient sur les non. Ce résultat final vient du fait que les votes blancs ont contribué à relever la majorité absolue, majorité que les oui (comme d'ailleurs les non) n'ont pas atteint.

Qu'apporte la nouvelle procédure ?

Grâce à un complément apporté à la constitution fédérale, il sera possible de voter deux fois oui lors d'un scrutin sur une initiative accompagnée d'un contre-projet. Le bulletin de vote comportera une troisième question, dite subsidiaire, qui permettra à l'électeur de préciser lequel des deux textes a sa préférence.

Le nouveau bulletin de vote se présenterait comme il suit:

 CONFÉDÉRATION SUISSE					
Votation populaire du ...					
1. Acceptez-vous l'initiative populaire «...»?	Réponse: «oui» ou «non» <input type="checkbox"/>				
2. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale du... ?	Réponse: «oui» ou «non» <input type="checkbox"/>				
3. <i>Question subsidiaire</i> Si le peuple et les cantons acceptaient à la fois l'initiative populaire «...» et le contre-projet: Est-ce l'initiative populaire ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur?	Réponse: Mettre une croix dans la case qui convient Ainsi: <input checked="" type="checkbox"/> <table border="1"><tr><td>Initiative</td><td>Contre-projet</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td></tr></table>	Initiative	Contre-projet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Initiative	Contre-projet				
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
NB: Vous pouvez répondre par «oui» ou par «non» aux questions 1 et 2. Toutefois, vous ne devez cocher qu'une seule case à la question 3, faute de quoi l'on considérerait que vous n'avez pas répondu à cette question.					

La question subsidiaire n'est posée que pour le cas où tant l'initiative que le contre-projet seraient acceptés par le peuple et les cantons. Si, en réponse à cette question, la majorité du peuple et des cantons opte pour le même texte, c'est celui-ci qui entrera en vigueur. Si, en revanche, la majorité du peuple porte son choix sur un texte et la majorité des cantons sur l'autre, ni l'un ni l'autre n'entrera en vigueur.

Pourquoi une nouvelle procédure de vote?

Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement sont partisans de la nouvelle procédure de vote, parce qu'elle répond à un impératif démocratique, respecte le fédéralisme et permet une interprétation correcte du vote exprimé par le peuple et les cantons. Il n'est donc point étonnant qu'elle ait été demandée par la majorité des cantons et des partis. Voici en détail les raisons qui militent en faveur de la nouvelle procédure:

● Respecter la volonté populaire

Dans un Etat démocratique, il importe que toutes les électrices et tous les électeurs puissent exprimer pleinement et de manière authentique leur volonté politique. Or l'actuelle procédure de vote sur les initiatives accompagnées d'un contre-projet ne le permet pas à tous. En outre, elle ne permet pas de départager correctement les voix. Selon la nouvelle procédure, non seulement les non compteront comme des non, mais encore les oui comme des oui et les blancs comme des blancs. Ainsi, la volonté qu'expriment les citoyennes et citoyens sera cernée avec toute la précision voulue.

● Une procédure simple et facile à comprendre

Tout électeur pourra répondre aux trois questions qui lui sont posées sur le bulletin de vote, en les considérant comme des questions distinctes. Le décompte des voix dans les bureaux de vote s'en trouvera notablement facilité et accéléré. Les erreurs commises aujourd'hui lors du dépouillement de doubles scrutins disparaîtront.

● Une procédure qui repose sur du solide

La procédure de vote applicable lors des scrutins simples a donné satisfaction des centaines de fois et n'a jamais été remise en cause. Le projet qui vous est soumis ne vise à rien d'autre qu'à étendre cette procédure aux doubles scrutins en l'ajustant comme il convient.

● Une procédure familière dans maints cantons

Dans la majorité des cantons, les électeurs ont le droit de voter deux fois oui lors des scrutins doubles. Sur le plan fédéral, l'introduction du double oui se justifie d'autant plus que les cantons ont fait de bonnes expériences, raison pour laquelle d'ailleurs 3/4 du corps électoral sont déjà familiarisés avec la nouvelle procédure.

● Une procédure qui respecte pleinement les droits des cantons

A l'instar de l'actuelle réglementation, la nouvelle exclut totalement que les cantons puissent être majorisés lors d'un vote sur un projet constitutionnel: Les nouvelles dispositions proposées n'entreront en vigueur que si elles ont été acceptées à la double majorité du peuple et des cantons.

● Une procédure souhaitée par les cantons et les partis

Au cours d'une consultation organisée en 1983, vingt cantons et la majorité des partis se sont déclarés favorables à l'instauration d'une procédure de vote qui autorise le double oui et prévoit l'adjonction d'une question subsidiaire permettant à tous les électeurs d'exprimer leur opinion de manière précise sur le bulletin de vote.

● Une procédure qui établit un climat de confiance

Ces derniers temps, il arrive de plus en plus fréquemment que l'on oppose des contre-projets aux initiatives. Depuis que l'actuelle procédure de vote est en vigueur, on ne cesse de se plaindre que le contre-projet n'a bien souvent été élaboré que pour mieux « couler » une initiative en profitant de ce que le double oui est interdit. La nouvelle procédure préconisée mettra fin à ces reproches. Mieux, elle est de nature à raffermir la confiance entre les citoyens et l'Etat.

Débats au Parlement

A plusieurs reprises, les Chambres fédérales ont débattu de la nouvelle procédure de vote sur les initiatives accompagnées d'un contre-projet. Initialement, le Conseil fédéral estimait qu'une simple modification législative suffirait à introduire cette réforme. Les Chambres fédérales jugeant cependant que l'affaire était d'une importance telle qu'elle nécessitait une modification constitutionnelle ont adopté une telle modification. Les députés se sont accordés à reconnaître qu'il importait de mettre fin à un système dans lequel les votes blancs ont le même effet que des non, ce qui fausse la volonté du peuple et des cantons.

Une minorité parlementaire a critiqué la nouvelle procédure de vote, estimant qu'elle était trop compliquée pour l'électeur et qu'elle était de nature à faciliter des modifications constitutionnelles et, partant, à inciter au lancement effréné d'initiatives. En outre, estime cette minorité, la nouvelle procédure exige qu'avant chaque double scrutin les partis et les organisations lancent trois mots d'ordre au lieu de deux.

Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement ne partagent pas ces craintes. On peut raisonnablement attendre des électeurs, habitués à remplir des formules de déclarations d'impôt beaucoup plus complexes, qu'ils inscrivent trois réponses au lieu de deux sur le bulletin de vote. En outre, la nouvelle procédure ne favorise nullement les modifications constitutionnelles. Elle ne fait que soumettre leur adoption aux conditions qui prévalent lors de scrutins simples. De plus, loin de contribuer au lancement inconsidéré d'initiatives, elle pourrait être de nature à modérer les tendances dans ce domaine. En effet, des résultats de scrutin qui reflètent plus nettement la volonté exprimée par les électeurs sont mieux acceptés par l'ensemble de l'opinion publique. Enfin, ces quinze dernières années, les partis et organisations ont dû, avant la majorité des votations fédérales, lancer au moins trois mots d'ordre. La nouvelle procédure ne devrait donc pas leur imposer une charge par trop lourde.

Ce qui est capital, c'est que toutes les électrices et tous les électeurs puissent dorénavant exprimer clairement leur opinion sur le bulletin de vote, et que leur volonté politique ne soit pas faussée. C'est pourquoi le Conseil fédéral et la majorité du Parlement recommandent d'accepter la nouvelle procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet.