



**Votation populaire  
du 24 septembre 2000**  
Explications  
du Conseil fédéral

**1** Initiative solaire/Redevance  
pour l'encouragement des  
énergies renouvelables

**2** Redevance incitative  
sur l'énergie en faveur de  
l'environnement

**3** Initiative pour  
une réglementation  
de l'immigration

**4** Initiative  
pour le référendum  
constructif

# Quels sont les enjeux du scrutin?

1

Premier objet

Initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire)» / Article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables

2

Deuxième objet

Article constitutionnel relatif à une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement

3

Troisième objet

Initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

4

Quatrième objet

Initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)»

L'initiative solaire vise à prélever, pendant 25 ans, une redevance de 0,5 centime au maximum par kilowattheure sur les énergies non renouvelables. La moitié au moins du produit de cette redevance doit être consacrée à l'énergie solaire. Le Parlement, quant à lui, propose une redevance en faveur des énergies renouvelables de 0,3 centime limitée à 15 ans. Il prévoit un éventail des bénéficiaires bien plus large, qui inclura nos centrales hydrauliques.

**Explications 4–11**  
**Texte soumis au vote 12–14**

La redevance incitative complétera et renforcera les effets positifs de la redevance en faveur des énergies renouvelables sur le climat ainsi que son impact sur le marché de l'emploi. Elle grèvera les énergies non renouvelables de 2 centimes au maximum par kilowattheure. Le produit de cette redevance servira à diminuer les charges salariales, dans l'intérêt de l'économie et des travailleurs. L'utilisation rationnelle de l'énergie sera ainsi récompensée, la compétitivité des énergies renouvelables sera renforcée et le facteur travail sera dégrevé.

**Explications 4–11**  
**Texte soumis au vote 15**

L'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» vise en particulier à limiter strictement la proportion des ressortissants étrangers à 18% de la population résidante. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent cette initiative, car, loin de résoudre les problèmes actuels relevant de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile, elle en créerait même de nouveaux. Elle nuirait au développement de l'économie suisse, mettrait en danger notre tradition humanitaire et remettrait en question d'importants accords internationaux.

**Explications 16–23**  
**Texte soumis au vote 24–25**

L'initiative populaire pour le référendum constructif demande que le peuple, au lieu de simplement accepter ou rejeter une loi en bloc comme aujourd'hui, puisse également se prononcer sur une contre-proposition portant sur la modification de tel ou tel point du projet. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative, car elle affaiblirait le consensus qui est l'une des valeurs fondamentales de notre pays et rendrait plus difficile la recherche de solutions négociées et équilibrées.

**Explications 26–31**  
**Texte soumis au vote 28**

## 1

## Premier objet

### Initiative solaire et redevance en faveur des énergies renouvelables

- **La première question à laquelle vous devez répondre est la suivante:**

**Initiative populaire:** Acceptez-vous l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)»?

- **La deuxième question à laquelle vous devez répondre est la suivante:**

**Contre-projet:** Acceptez-vous l'article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables (contre-projet de l'Assemblée fédérale)?

- **La question subsidiaire est la suivante:**

**Question subsidiaire:** Si le peuple et les cantons acceptaient à la fois l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)» et le contre-projet: Est-ce l'initiative populaire ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur?

Le Parlement a rejeté l'initiative populaire et a adopté un contre-projet, le Conseil national par 125 voix contre 63, le Conseil des Etats par 30 voix contre 10.

## 2

## Deuxième objet

### Redevance incitative

- **La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:**

**Acceptez-vous l'article constitutionnel relatif à une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement (contre-projet à l'initiative «énergie et environnement», qui a été retirée)?**

Le Conseil national a adopté la redevance incitative par 124 voix contre 59, le Conseil des Etats par 41 voix contre 3.

## ■ **L'énergie de demain: une énergie propre**

Les projets qui sont soumis au peuple et aux cantons leur offrent l'occasion d'opter pour une politique énergétique plus propre et, par là même, de diminuer la pollution de l'environnement. Ils remontent à deux initiatives populaires, à savoir l'initiative solaire et l'initiative énergie et environnement. Le Parlement a élaboré deux contre-projets à ces initiatives: les articles constitutionnels relatifs à une redevance en faveur des énergies renouvelables et à une redevance incitative. La deuxième initiative a entre-temps été retirée, de sorte que vous n'êtes appelés à vous prononcer que sur l'initiative solaire et les deux contre-projets.

## ■ **Promouvoir les énergies renouvelables, réduire les cotisations salariales**

Les projets soumis au vote prévoient la perception d'une redevance sur les énergies non renouvelables, telles que le pétrole ou le courant d'origine nucléaire. **L'initiative solaire** ou **la redevance en faveur des énergies renouvelables** doit servir à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables. Le produit de **la redevance incitative**, quant à lui, sera restitué à l'économie et aux travailleurs. Il ne s'agit pas d'un nouvel impôt, mais plutôt de la réaffectation de contributions existantes dans le but de favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie. Ces redevances ne peuvent pas être cumulées; en tout, leur taux ne dépassera pas 2 centimes par kilowattheure.

## ■ **Un atout pour nos centrales hydrauliques et un plus pour le climat**

Alors que **l'initiative solaire** est axée essentiellement sur l'énergie solaire, **la redevance en faveur des énergies renouvelables** profitera aussi aux centrales hydrauliques. Celles-ci pourront être maintenues et renouvelées et resteront compétitives à long terme face à l'énergie importée. **La redevance en faveur des énergies renouvelables** et **la redevance incitative** permettront de réduire d'au moins 10% les émissions de CO<sub>2</sub>, gaz nocif pour le climat.

## ■ **Voix discordantes**

Une minorité de parlementaires se sont opposés par principe à toute taxation supplémentaire de l'énergie, craignant que la compétitivité de notre économie n'en pâtisse. Les opposants ont en outre critiqué les subventions prévues, estimant qu'intervenir dans la concurrence entre les agents énergétiques est contraire aux lois du marché.

## ■ **Position du Conseil fédéral et du Parlement**

Le Conseil fédéral et le Parlement considèrent que **la redevance en faveur des énergies renouvelables** et **la redevance incitative** sont importantes et nécessaires: pour l'environnement et la santé, pour le maintien de nos centrales hydrauliques et pour la promotion des technologies énergétiques modernes. L'utilisation rationnelle de l'énergie sera récompensée. **L'initiative solaire** va par contre trop loin de l'avis du Conseil fédéral et du Parlement. Elle est trop axée sur l'énergie solaire et n'offre pas une protection suffisante aux centrales hydrauliques suisses en prévision de la libéralisation du marché de l'électricité.

# Qu'apportent respectivement le centime solaire et la redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables?

## ■ Initiative solaire

L'initiative solaire vise à prélever, pendant 25 ans, une redevance sur les énergies non renouvelables telles que le pétrole, le gaz ou l'énergie nucléaire. Le taux de cette redevance sera, au début, de 0,1 centime par kilowattheure, et il sera progressivement élevé à 0,5 centime en cinq ans. Le produit de cette redevance sera consacré, pour moitié au moins, à l'exploitation de l'énergie solaire, et le reste à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

## ■ Contre-projet: la redevance en faveur des énergies renouvelables

Le Parlement a rejeté l'initiative solaire et a élaboré, en guise de contre-projet, l'article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables. Celui-ci réduit la redevance à 0,3 centime par kilowattheure et la durée de perception à une période de 10 à 15 ans. En même temps il prévoit une utilisation plus large du produit de cette redevance, dont un quart au moins sera affecté aux énergies renouvelables, un quart au moins à l'utilisation rationnelle de l'énergie et un quart au moins au maintien et au renouvel-

lement des centrales hydrauliques. Le dernier quart sera utilisé de manière à obtenir des effets optimaux pour l'environnement.

## ■ Mesures en prévision de la libéralisation du marché de l'électricité

La redevance en faveur des énergies renouvelables a été conçue en tant que mesure d'accompagnement en prévision de la libéralisation – nécessaire – du marché de l'électricité. Cette dernière risque d'entraîner un accroissement des importations d'électricité et donc de mettre en péril notre énergie hydraulique propre. La redevance en faveur des énergies renouvelables permettra de contrecarrer cet effet.

## ■ L'économie et les consommateurs seront ménagés

L'initiative solaire et le projet de redevance en faveur des énergies renouvelables prévoient des allègements pour les entreprises consommant beaucoup d'énergie, qui pourront être partiellement ou intégralement exonérées. La redevance en faveur des énergies renouvelables ne grèvera que modestement les ménages; la baisse du prix de l'électricité, à elle seule, suffira à la compenser.

	Initiative solaire	Contre-projet
<i>Taux de la redevance</i>	0,1 ct./kWh, progressivement élevé à 0,5 ct.	0,3 ct./kWh
<i>Produit</i>	env. 750 millions de francs par année	env. 450 millions de francs par année
<i>Utilisation</i>	Au moins la moitié au profit de l'énergie solaire, le reste en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie	Au moins un quart en faveur: – des énergies renouvelables – de l'utilisation rationnelle de l'énergie – du maintien et du renouvellement des centrales hydrauliques Le reste pour l'optimisation du programme
<i>Durée</i>	25 ans	10 à 15 ans
<i>Début</i>	Au plus tard 3 ans après l'acceptation de l'initiative	Probablement en 2001

# 2 Qu'apporte la redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement?

## ■ Incitations écologiques

La redevance incitative incite les consommateurs à faire un usage rationnel de l'énergie et donc à mieux préserver l'environnement. Elle ne sera introduite qu'en 2004 au plus tôt et fera partie intégrante du nouveau régime financier. A l'instar de la redevance en faveur des énergies renouvelables, elle ne sera prélevée que sur les énergies non renouvelables. Le Parlement a limité son taux à 2 centimes par kilowatt-heure.

## ■ Réduction des charges salariales annexes

Le produit de la redevance incitative servira à réduire les charges salariales annexes obligatoires, telles que les cotisations AVS. Elle permettra de diminuer les cotisations salariales des travailleurs; la réduction pourra atteindre 0,65 point de pourcentage. Les employeurs y gagneront dans la même mesure.

## ■ Un atout pour les ménages et l'environnement

Les personnes qui utilisent l'énergie de manière rationnelle seront même récompensées: les économies qu'elles réalise-

ront grâce à la réduction de leurs cotisations salariales et à la baisse du prix de l'énergie seront supérieures aux dépenses supplémentaires liées à la redevance. Celle-ci sera aussi dans l'intérêt de l'environnement et des énergies renouvelables, qui bénéficieront d'un avantage concurrentiel durable par rapport au pétrole ou à l'énergie nucléaire.

## ■ Dispositions spéciales pour l'économie

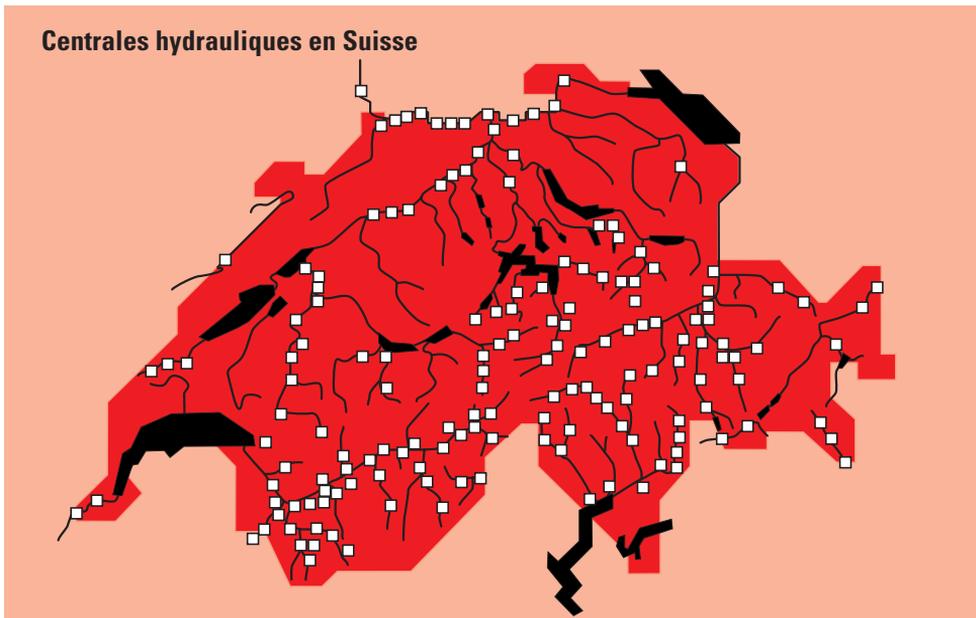
L'article constitutionnel prévoit des mesures qui préserveront la compétitivité de l'économie suisse. Les entreprises à forte consommation d'énergie bénéficieront de réglementations spéciales comme pour la redevance en faveur des énergies renouvelables. Le Parlement pourra prévoir des taux plus bas pour les agents énergétiques déjà grevés par d'autres taxes, tels que le diesel ou l'essence.

Redevance incitative	
Taux de la redevance	2,0 ct./kWh au maximum
Produit	3 milliards de francs par année au max.
Utilisation	Restitution aux entreprises et aux travailleurs (baisse des cotisations aux assurances sociales)
Durée	Illimitée
Début	Au plus tôt en 2004; introduction par étapes

## Pas de cumul des taxes

Si à la fois l'initiative solaire et la redevance en faveur des énergies renouvelables sont acceptées, la question subsidiaire permettra de déterminer laquelle des deux propositions est retenue. Si la redevance incitative entre elle aussi en vigueur, l'autre redevance ne sera plus prélevée. Les aides financières seront alors prélevées sur le produit de la redevance incitative.

### Centrales hydrauliques en Suisse



*La Suisse compte bien plus de 100 centrales hydrauliques ayant une puissance de plus de 10 mégawatt. Elles sont réparties dans tout le pays. En raison de la libéralisation prochaine du marché de l'électricité, elles devront faire face à une concurrence toujours plus vive. La redevance en faveur des énergies renouvelables permettra d'assurer leur maintien et leur renouvellement, ce qui est très important pour nos cantons de montagne.*

Vous trouverez d'autres informations  
concernant ces projets à l'adresse  
[www.admin.ch/bfe.zukunft](http://www.admin.ch/bfe.zukunft)



## Arguments du comité d'initiative:

### **«Oui au centime solaire en faveur de l'environnement, de la santé et du marché de l'emploi**

Avec l'initiative solaire, nous optons pour une politique énergétique qui sera dans l'intérêt de la postérité. Les énergies fossiles et non renouvelables seront épuisées à la fin de ce siècle. Nous serons donc contraints de recourir aux énergies renouvelables et à l'énergie solaire, qui est inépuisable.

Nous avons une responsabilité à l'égard de la création et des générations à venir. Les émissions nocives et le réchauffement de la planète provoquent des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes. Sous l'effet de la pollution de l'air, les enfants et les adultes souffrent de bronchite et d'asthme. Grâce à l'initiative solaire, nous pourrons léguer un environnement plus sain à nos enfants.

Le mandat constitutionnel de 1990 émanant du peuple, qui demandait la promotion des énergies renouvelables et plus d'efficacité énergétique, sera enfin concrétisé grâce à l'initiative solaire. Celle-ci vise à promouvoir des systèmes de chauffage, d'isolation et d'aération plus efficaces dans les habitations et les bâtiments commerciaux, des installations solaires productrices de chaleur et d'électricité, ainsi que l'exploitation du bois, du biogaz et de l'énergie hydraulique. L'initiative garantira l'avenir de nos centrales hydrauliques, même sur un marché de l'électricité libéralisé.

L'importation de pétrole et de gaz naturel finance des emplois à l'étranger. En revanche, les énergies renouvelables créent des emplois en Suisse. Selon une étude scientifique solidement étayée, l'initiative solaire créera entre 35 000 et 63 000 places de formation et emplois dans les domaines de la construction, des techniques du bâtiment, de l'industrie du bois, des services, de l'économie forestière et de l'agriculture.

Calculez, et vous verrez: l'initiative solaire coûtera 0,5 centime par kilowattheure – soit un café crème mensuel par personne. Son gain, en revanche, sera de 8 fr. 50 par personne et par mois, grâce à une meilleure efficacité énergétique. Ces investissements dans un avenir énergétique durable nous vaudront de nombreux avantages: les coûts de l'énergie baisseront et, pour les nouveaux bâtiments, la réduction des frais de chauffage pourra même atteindre 90% (cf. prix solaire). Conclusion: pas d'augmentation des dépenses individuelles, consommation d'énergie en baisse et amélioration de la qualité de l'environnement.

L'initiative solaire est soutenue par une large coalition: les milieux commerciaux et industriels novateurs, les organisations de défense de l'environnement, l'Union suisse des paysans, les syndicats, les cantons de montagne, la communauté de travail église et environnement, Justitia + Pax, les œuvres d'entraide suisses, le Groupement suisse pour les régions de montagne, les associations forestières, les organisations de jeunesse et de défense des locataires, ainsi que l'association Médecins pour la protection de l'environnement. Tous disent OUI à cette initiative, de même que de nombreux parlementaires issus de tous les partis, à savoir le PDC, le PEP, le PRD, les verts, les libéraux, le PS et l'UDC.»

# Avis du Conseil fédéral

1

**La redevance en faveur des énergies renouvelables et la redevance incitative sont dans l'intérêt de tous: elles favorisent l'utilisation rationnelle de l'énergie et offrent de meilleures perspectives aux énergies propres telles que les forces hydrauliques, l'énergie solaire ou l'énergie du bois. L'environnement y gagnera, et le climat sera ainsi préservé. Le Conseil fédéral est d'avis que l'initiative solaire va trop loin, mais il est favorable aux deux articles constitutionnels du Parlement, notamment pour les raisons suivantes:**

2

## ■ Un coup de pouce à nos centrales hydrauliques

Dès la libéralisation du marché de l'électricité, les producteurs étrangers afflueront en Suisse pour y écouler l'électricité peu coûteuse provenant de centrales thermofossiles. En l'absence de mesures d'accompagnement, nos centrales hydrauliques pourraient ne plus être en mesure de faire face à cette âpre concurrence. Leurs exploitants risquent de ne plus pouvoir amortir les investissements de plusieurs centaines de millions de francs de ces dernières années ni financer la remise en état ou le renouvellement de leurs installations. La redevance en faveur des énergies renouvelables remédiera à cette situation. Elle permettra d'accorder des prêts aux centrales hydrauliques menacées, de les maintenir en état et de les moderniser. Grâce à la redevance incitative, la compétitivité de notre énergie hydraulique sera garantie à long terme également.

## ■ Une protection pour la santé et l'environnement

Les énergies fossiles polluent l'air et réchauffent la planète. De plus en plus d'indices permettent d'établir un rapport entre les changements climatiques et la fréquence accrue de catastrophes naturelles telles que l'ouragan «Lothar». La Suisse s'est par conséquent engagée à réduire, en dix ans, ses émissions de CO<sub>2</sub> – gaz nocif pour le climat – de 10% par rapport à 1990. La redevance incitative, qui récompensera les comportements écologiques, et la redevance en faveur des énergies renouvelables, qui renforcera l'offre de technologies respectueuses de l'environnement, sont un instru-

ment supplémentaire permettant d'atteindre cet objectif. En outre les deux redevances préserveront notre santé puisqu'elles réduiront notamment les émissions nocives d'oxydes d'azote, qui contribuent à la formation d'ozone (smog estival).

### ■ **De meilleures chances pour les énergies de demain et les entreprises novatrices**

De nombreuses entreprises suisses jouent déjà un rôle de pionnier dans le domaine des technologies solaires, de la domotique et des systèmes de chauffage modernes. La redevance en faveur des énergies renouvelables augmentera la demande dans ce secteur, ce qui permettra à ces entreprises de continuer à améliorer leurs prestations et leur donnera un avantage au plan international. Toute l'économie, mais aussi les ménages, y gagneront puisque les technologies respectueuses de l'environnement coûteront moins cher. Et l'environnement sera moins pollué par des substances nocives et des gaz à effet de serre. La redevance en faveur des énergies renouvelables profitera aussi à nos forêts, car il y pousse deux fois plus d'arbres que l'on n'y exploite de bois. Le bois fournit une excellente énergie de chauffage. Dans le canton de Lucerne, grâce à 150 chauffages modernes aux copeaux de bois, 8% des besoins calorifiques sont déjà couverts par le bois.

### ■ **Délibérations au Parlement**

Les débats ont porté sur deux initiatives populaires: l'initiative «énergie et environnement», qui a été retirée entre-temps, et l'initiative solaire, sur laquelle vous êtes appelés à vous prononcer en même temps que sur les deux contre-projets du Parlement. La majorité des parlementaires ont considéré que l'initiative solaire allait trop loin et qu'un programme d'encouragement moins onéreux et d'une durée plus courte suffisait en guise d'aide initiale aux énergies renouve-

lables. Une minorité de parlementaires ont en outre rejeté les deux contre-projets, **11** estimant qu'un nouvel impôt sur l'énergie nuirait à la compétitivité de l'économie suisse. Ils se sont par ailleurs opposés aux subventions en faveur des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, argumentant qu'elles auraient trop peu d'effets sur l'environnement.

### ■ **Efficacité des aides financières garantie**

Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement ne partagent pas ces appréhensions. Les aides financières ne seront octroyées qu'à ceux qui feront un effort personnel. Le programme d'investissement «Energie 2000» avait engendré quinze francs d'investissements privés par franc accordé à titre d'encouragement. Le bilan avait été positif tant pour l'environnement que pour le marché de l'emploi. La redevance en faveur des énergies renouvelables permettra de poursuivre ces expériences concluantes.

### ■ **Redevance incitative: pas d'augmentation de la charge fiscale**

La redevance incitative n'est pas un nouvel impôt, car elle est restituée à l'économie et aux travailleurs. Il s'agit donc d'une réaffectation de contributions existantes, selon le principe «grever l'énergie pour dégrever le travail». Des études scientifiques montrent que l'économie n'en pâtira pas. Au contraire, dans le domaine des nouvelles technologies, la redevance en faveur des énergies renouvelables et la redevance incitative entraîneront la création de plusieurs milliers d'emplois. Les entreprises et les particuliers qui utilisent rationnellement l'énergie seront récompensés.

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative solaire et d'accepter aussi bien la redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables que la redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement.**

# Texte soumis au vote

## 1

### Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire)»

du 8 octobre 1999



*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)», déposée le 21 mars 1995<sup>1</sup>;

vu le message du Conseil fédéral du 17 mars 1997<sup>2</sup>;

vu le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 4 février 1999,

*arrête:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 21 mars 1995 «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative<sup>3</sup>, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

##### I

La Constitution du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

*Art. 89, al. 6*

<sup>6</sup> La Confédération encourage le recours à l'énergie solaire sur les surfaces bâties et favorise l'utilisation rationnelle et durable de l'énergie.

- a. la Confédération prélève à cette fin une redevance indexée de 0,1 centime par kilowattheure sur la consommation finale des agents énergétiques non renouvelables; cette redevance est progressivement élevée à 0,5 centime. La moitié au moins du produit de cette redevance est consacrée à l'énergie solaire.
- b. la Confédération encourage l'utilisation de l'énergie solaire en tenant compte du contexte régional de l'économie. A cet effet, elle peut édicter des dispositions spéciales et accorder des délais d'adaptation pour des entreprises fortes consommatrices d'énergie. Les mesures de protection des sites et des monuments existants, pour autant qu'elles soient justifiées, sont prises en considération. La redevance citée à la lettre a peut être remplacée par des taxes sans affectation spéciale prélevées sur les agents énergétiques.
- c. les détails sont réglés par voie législative.

<sup>1</sup> FF 1995 III 1163

<sup>2</sup> FF 1997 II 734

<sup>3</sup> Ayant été déposée durant la validité de l'ancienne Constitution fédérale, l'initiative populaire se réfère encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation et les renvois à la nouvelle Constitution fédérale.

## II

Les dispositions transitoires de la Constitution du 18 avril 1999 sont modifiées comme suit:

*Art. 196, titre médian*

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

*Art. 197* Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999

*1. Disposition transitoire ad. art. 89, al. 6 (Encouragement de l'énergie solaire)*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral édictera sans tarder, par voie d'ordonnance, des dispositions d'exécution si la législation n'entre pas en vigueur dans les trois ans suivant l'adoption de l'art. 89, al. 6. La redevance sera prélevée dans son intégralité cinq ans après l'entrée en vigueur des présentes dispositions. L'art. 89, al. 6, sera abrogé vingt ans après l'instauration de la redevance intégrale.

<sup>2</sup> Des contributions appropriées au sens de l'art. 89, al. 6, let. a, peuvent également être accordées en faveur d'installations solaires existantes, pour autant qu'elles n'aient pas été en service pendant plus d'une année au moment de l'adoption du présent article.

**Art. 2**

<sup>1</sup> En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale sera soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale propose de compléter les dispositions transitoires de la constitution du 18 avril 1999 comme suit:

*Art. 196, titre médian*

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

*Art. 197* Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999

*1. Disposition transitoire ad art. 89 (Taxe visant à encourager les énergies renouvelables)*

<sup>1</sup> La Confédération prélève une taxe d'encouragement à affectation spéciale de 0,3 ct./kWh sur la teneur énergétique des énergies non renouvelables.

<sup>2</sup> Le produit de la taxe est utilisé de manière ciblée pour:

- a. l'encouragement de l'utilisation des agents renouvelables, en particulier l'énergie solaire sur les sites urbanisés, la géothermie et l'énergie du bois et de la biomasse;
- b. l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- c. le maintien et le renouvellement des centrales hydrauliques indigènes.

<sup>3</sup> Les règles suivantes sont applicables:

- a. au moins un quart du produit est affecté aux mesures prévues à chacune des lettres a, b et c de l'al. 2;
- b. les aides financières à la production industrielle et artisanale sont attribuées en priorité pour des mesures de nature à accroître le rendement énergétique et à encourager le recours aux agents renouvelables;

- c. les aides financières prévues à l'al. 2, let. a et b, peuvent aussi être versées à l'étranger en vue de satisfaire aux engagements fédéraux pris dans le but de réduire les émissions de gaz entraînant des effets de serre;
- d. les aides financières ne sont versées qu'une fois assuré le respect de la protection du paysage et du site ainsi que des dispositions régissant la protection de l'environnement.

<sup>4</sup> Des règles particulières et des dérogations sont prévues pour les méthodes de production tributaires d'importantes quantités d'énergie non renouvelable. Dans les cas de rigueur, des dégrèvements peuvent également être accordés à d'autres entreprises utilisant d'importantes quantités d'énergie.

<sup>5</sup> La compétence de prélever une taxe d'encouragement prend fin dix ans après l'entrée en vigueur de la législation d'exécution. Cette échéance peut être retardée de cinq ans au plus par une loi fédérale.

<sup>6</sup> La taxe d'encouragement est supprimée dès qu'une redevance particulière sur l'énergie est prélevée en vertu de l'art. 89, al. 7. 450 millions de francs en moyenne par année, imputés sur le produit de la redevance particulière, sont affectés aux mesures prévues aux al. 2 et 3 jusqu'à l'échéance du droit de prélever la taxe prévu à l'al. 5.

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral peut abroger la taxe d'encouragement avant terme ou la réduire si la situation sur le marché de l'énergie rend partiellement ou entièrement superflues les mesures prévues aux al. 2 et 3.

### **Art. 3**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'approuver le contre-projet.

# Texte soumis au vote

15

## Article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement (Extrait de l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage [initiative énergie et environnement]»)

du 8 octobre 1999

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire «destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (Initiative énergie et environnement)», déposée le 21 mars 1995<sup>1</sup>;  
vu le message du Conseil fédéral du 17 mars 1997<sup>2</sup>;  
vu le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 4 février 1999,

*arrête:*

### Art. 1

...<sup>3</sup>

### Art. 2

<sup>1</sup> En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale sera soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale propose de compléter l'art. 89 de la Constitution du 18 avril 1999 par un al. 7, dont la teneur est la suivante:

*Art. 89, al. 7*

<sup>7</sup> La Confédération prélève une taxe particulière sur les agents énergétiques non renouvelables. Les règles suivantes sont applicables à cette taxe:

- a. la taxe fait partie de la politique de l'énergie et de l'environnement. Son produit est utilisé pour réduire les charges salariales annexes obligatoires;
- b. le taux de la taxe est fixé en fonction du contenu énergétique. Il est tenu compte des autres taxes qui grèvent déjà ces agents énergétiques;
- c. la loi prévoit des réglementations particulières et des exceptions pour des modes de production qui nécessitent une grande consommation d'énergie non renouvelable;
- d. la taxe tient compte de la capacité concurrentielle de l'économie. Elle est introduite par étapes;
- e. le taux de la taxe particulière ne dépassera pas 2,0 ct./kWh.

### Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons ...<sup>3</sup> d'approuver le contre-projet.

<sup>1</sup> FF 1995 III 1161

<sup>2</sup> FF 1997 II 734

<sup>3</sup> L'initiative populaire a été retirée. La votation populaire sur ce sujet tombe.



## Troisième objet

### Initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

# 3

■ La question qui vous est posée est la suivante:

**Acceptez-vous l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»?**

Le Conseil national a rejeté cette initiative par 146 voix contre 14, le Conseil des Etats à l'unanimité, par 41 voix.

## ■ La constance de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile

Au cours des trois dernières décennies, le peuple et les cantons, qui ont dû voter sur pas moins de cinq initiatives d'une teneur similaire, ont confirmé qu'on ne peut pas résoudre la question des étrangers en limitant strictement leur nombre. L'initiative «pour une réglementation de l'immigration» nous demande de nouveau de nous prononcer sur cette question.

## ■ L'objectif principal de l'initiative

L'initiative vise à limiter le plus vite possible la proportion des ressortissants étrangers à 18% de la population résidante. Les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés de guerre séjournant depuis plus d'un an en Suisse seraient alors comptabilisés dans la population résidante permanente de nationalité étrangère. Par contre, «les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les étudiants et les écoliers», en particulier, ne le seraient plus.

## ■ Les autres objectifs de l'initiative

L'initiative réclame en outre qu'on puisse placer en détention les étrangers dont le renvoi a été décidé et que les personnes se trouvant en Suisse sans avoir de permis de séjour ou d'établissement n'aient aucun intérêt financier à rester dans notre pays. Par ailleurs, elle vise à empêcher que les détenus étrangers bénéficient de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

## ■ Des conséquences graves

Au premier abord, les exigences formulées dans l'initiative semblent plutôt modérées

puisqu'elles visent avant tout à ramener à 18% la proportion des ressortissants étrangers, laquelle est actuellement de 19,3%. Cette impression est toutefois trompeuse. Inscrire une limitation aussi rigide dans la Constitution pourrait avoir des conséquences graves pour notre économie parce que cela provoquerait une pénurie de main-d'œuvre. Traiter différemment par exemple les scientifiques et les autres catégories professionnelles obligerait par ailleurs à prendre des décisions difficiles, voire arbitraires. La limitation réclamée par l'initiative pourrait de surcroît remettre en question les accords bilatéraux avec l'UE, mais aussi notre politique d'asile humanitaire. Les autres objectifs de l'initiative ont, entretemps, été concrétisés pour autant qu'ils aient été licites.

## ■ Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative

L'initiative est trop stricte en voulant fixer un plafond dans la Constitution. Loin de résoudre les problèmes actuels, elle en créerait même de nouveaux: elle nuirait à la place économique suisse, mettrait en danger notre tradition humanitaire et remettrait en question d'importants accords internationaux. Les défis actuels seront relevés grâce à la nouvelle loi sur les étrangers et à des mesures ciblées dans le domaine de l'asile.





## Arguments du comité d'initiative:

19

«Cette initiative réclame une proportion d'étrangers maximale (18%), car c'est le seul moyen qu'a le peuple de faire baisser l'immigration. Avec les quelque 65 000 personnes qui rentrent dans leur pays chaque année, il y a suffisamment de place pour les nouveaux immigrants dont notre pays a besoin. Ne devraient combattre l'initiative que ceux qui souhaitent que la Suisse accueille plus de 65 000 étrangers par an. Voici les faits:

- 1. Entre le début 1990 et la fin 1999, plus d'un million (!) de nouveaux arrivants (sans les requérants d'asile) ont obtenu un permis de séjour.**
  - 2. Bien que, durant la même période, 657 000 étrangers aient quitté la Suisse de leur plein gré, la population résidente permanente de nationalité étrangère a augmenté de plus de 30% depuis le début de 1990,** ce qui représente la population des cantons d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris et d'Appenzell Rhodes-Extérieures réunis.
  - 3. Ce fort accroissement s'est produit malgré la naturalisation de plus de 150 000 personnes. Depuis 1990, le nombre annuel des naturalisations a augmenté de deux fois et demie.**
  - 4. Malgré la récession économique, on est allé chercher 413 000 travailleurs (sur le total de plus d'un million de nouveaux arrivants),** dont la plus grande partie n'avait aucune formation professionnelle. L'acceptation de l'initiative provoquera une limitation de l'admission de main-d'œuvre peu qualifiée.
  - 5. Dans l'initiative, la limitation de l'immigration des étrangers est conçue de manière souple et favorable à l'économie.** Les personnes ayant une importance pour l'économie (cadres, étudiants, etc.) ne seront plus comptabilisées.
  - 6. De 1983 à 1999, la proportion des ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE vivant en Suisse est passée de 80 à 58,5%.** L'initiative permettrait de limiter l'immigration des ressortissants des pays ne faisant pas partie de l'UE ou de l'AELE.
  - 7. Moins de 7% de l'immigration est à mettre sur le compte de l'asile.** Le renforcement de la législation sur l'asile n'a donc qu'une faible influence sur le volume de l'immigration.
  - 8. Les dispositions transitoires permettront d'abaisser à 18%, grâce aux retours volontaires, la proportion des étrangers, qui est actuellement de plus de 19%, sans que le droit international soit enfreint et sans que quiconque soit obligé de quitter la Suisse.**
  - 9. La révision en cours de la loi sur les étrangers ne permettra pas de stabiliser leur nombre.** Le Conseil fédéral et le Parlement ont d'ailleurs montré qu'ils n'en ont pas l'intention. Le Conseil national a rejeté clairement toute stabilisation au niveau qui était celui de 1998.
  - 10. L'initiative n'est pas contraire à la libre circulation des personnes négociée avec l'UE.** Les partisans des accords bilatéraux nous ont assuré que l'immigration n'allait pas augmenter de manière significative. Même si ces personnes se trompent, les retours laisseront suffisamment de place aux immigrants des pays de l'UE et une marge de manœuvre suffisante à notre politique humanitaire, tout en stabilisant le nombre des étrangers.
- Celles et ceux qui ne sont pas d'accord avec la politique actuelle à l'égard des étrangers doivent voter OUI.»**

# Avis du Conseil fédéral

**L'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» ne peut pas résoudre les problèmes actuels relevant de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile. Au contraire, elle en créerait d'autres, de diverses natures et bien plus sérieux. Le Conseil fédéral rejette l'initiative pour les raisons suivantes:**

## ■ Une marge de manœuvre très réduite

Les auteurs de l'initiative prétendent qu'on pourrait obtenir sans problème, par le biais des départs volontaires, la réduction de la proportion des étrangers qu'ils recherchent – passage de 19,3% à 18% – à condition que le nombre des arrivants soit maintenu bien au-dessous de celui des partants. Or, il faut savoir que près de la moitié des immigrants arrivent en Suisse au titre du regroupement familial, sur lequel on n'a aucune prise directe. Entrent dans cette catégorie d'immigrants les conjoints étrangers des citoyens suisses. En outre, seules les dispositions des accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes vaudront désormais pour les ressortissants des Etats de l'UE. Dans le domaine de l'asile, nous ne disposons pas non plus de marge de manœuvre en ce qui concerne l'accueil des personnes directement menacées.

## ■ De graves répercussions pour notre économie

Fixer la proportion des étrangers à 18% toucherait surtout la main-d'œuvre étrangère qualifiée venant par exemple d'Europe de l'Est, des Etats-Unis, du Canada ou d'Asie, main-d'œuvre qui n'est pas exclue des mesures de limitation. On pourrait limiter cette immigration, mais cela affaiblirait sensiblement la compétitivité de notre économie.

Les scientifiques et les cadres qualifiés ne seraient certes pas touchés par les mesures de restriction. Le seraient par

# 3

contre les autres spécialistes dont notre économie continue d'être tributaire, mais aussi les travailleurs étrangers dont on a un urgent besoin, notamment dans les secteurs de la santé, de l'hôtellerie et de la restauration, de la construction, de l'informatique et de l'agriculture.

### ■ Une complication des relations internationales

Il faut savoir qu'on ne pourrait pas atteindre l'objectif principal de l'initiative uniquement en restreignant l'immigration des travailleurs qualifiés venant des pays non membres de l'UE ou de l'AELE. Il faudrait de plus limiter le regroupement familial et l'admission des conjoints étrangers des citoyens suisses. On serait alors obligé de revoir – et même de dénoncer – les accords internationaux qui empêcheraient d'atteindre l'objectif restrictif fixé dans l'initiative. Parmi eux figurent les accords bilatéraux avec l'UE, que les citoyens ont acceptés à une nette majorité le 21 mai 2000. Si, une fois la libre circulation des personnes pleinement réalisée, on devait limiter l'immigration des ressortissants de l'UE, on remettrait en question la bonne application de l'accord sur la libre circulation des personnes. Il se pourrait qu'on doive alors dénoncer l'accord en question et les six autres accords bilatéraux, qui sont étroitement liés sur le plan juridique, ce qui aurait de graves conséquences politiques et économiques pour la Suisse.

### ■ Des problèmes de mise en œuvre

En raison de ses objectifs peu clairs, l'initiative poserait des problèmes de mise

en œuvre: il faudrait tout d'abord déterminer – tâche ardue – quels sont les étrangers qui doivent être comptabilisés dans les 18%, et, cas par cas, si, parmi les scientifiques et les cadres qualifiés, on a affaire à une exception. L'interprétation de ces termes est difficile, et le risque d'arbitraire élevé. En outre, certains travailleurs étrangers seraient comptabilisés dans les 18%, alors qu'ils exercent des activités, notamment dans le secteur de la santé, qui sont aussi très importantes pour la société. Ce système aboutirait à une inégalité de traitement choquante des différentes branches de l'économie. Du reste, les restrictions imposées par l'initiative s'appliqueraient à tous les cantons, même à ceux qui comptent une faible proportion d'étrangers, car ce n'est qu'ainsi qu'on pourrait atteindre l'objectif de l'initiative dans l'ensemble de la Suisse et s'y tenir. Cela signifie que même les cantons qui comptent en moyenne moins d'étrangers que les autres ne pourraient plus en accueillir davantage.

### ■ Stabilisation du nombre des étrangers: le Conseil fédéral agit

Depuis 1991, le Conseil fédéral autorise les ressortissants des Etats ne faisant pas partie de l'UE ou de l'AELE à travailler dans notre pays uniquement s'ils sont spécialisés et hautement qualifiés. Les mesures prises, conjuguées à la dégradation de la situation économique, ont fait que la population résidente de nationalité étrangère n'a augmenté que de 0,7 point depuis la fin 1994, pour s'établir aujourd'hui à 19,3%.

### ■ La vie en bonne intelligence n'est pas une affaire de quotas

Près d'un tiers des personnes qui composent la population résidante de nationalité étrangère sont nées dans notre pays ou y vivent depuis plus de 30 ans. Ces gens ne sont souvent plus perçus comme des étrangers. Les bonnes relations qu'entretiennent les Suisses et les étrangers ne sont pas dues à des quotas qui seraient fixés dans la Constitution, mais bien à la tolérance, à la compréhension de l'autre et à une vie en bonne intelligence reposant sur des valeurs communes. Le Conseil fédéral se servira de la future ordonnance sur l'intégration pour soutenir les mesures en la matière prises par les cantons et les communes.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que les relations entre les Suisses et les étrangers – surtout les requérants d'asile – sont parfois tendues. Mais ce n'est pas en fixant arbitrairement des quotas que l'on remédiera au manque d'intégration et que l'on empêchera les délits commis par une minorité d'étrangers. Le Conseil fédéral s'engage quant à lui en faveur du renforcement de la lutte contre les abus et en faveur d'une application plus stricte de la législation en vigueur.

### ■ Une remise en question de valeurs fondamentales

Il n'est pas exclu qu'il faille restreindre les admissions pour raisons humanitaires pour atteindre l'objectif des 18%, ce qui irait à l'encontre d'une tradition qui fait partie intégrante de notre pays. En outre, il serait beaucoup plus difficile d'admettre

provisoirement des personnes chassées par la guerre.

L'exigence des auteurs de l'initiative qui consiste à pénaliser financièrement les étrangers emprisonnés pose problème. Moins rémunérer ces derniers pour leur travail constituerait en effet une violation de la Constitution, qui prescrit l'égalité des droits pour tous.

Créer la possibilité de placer en détention les étrangers ayant fait l'objet d'une décision de renvoi, mais aussi faire en sorte que les personnes se trouvant en Suisse sans avoir de permis de séjour ou d'établissement n'aient aucun intérêt financier à rester dans notre pays, sont deux exigences qui ont déjà été remplies grâce à la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers et à la révision totale de la loi sur l'asile. En outre, d'autres mesures vont être prises dans le domaine de l'asile en vue d'accélérer la procédure et l'exécution des renvois, mais aussi de faire baisser les coûts.

### ■ La nouvelle loi sur les étrangers

Les défis actuels lancés par les phénomènes migratoires doivent être relevés grâce à la nouvelle loi sur les étrangers. S'agissant des ressortissants des États ne faisant pas partie de l'UE ou de l'AELE, cette loi réservera l'admission dans notre pays aux seules personnes qualifiées dont on a un urgent besoin, tout en créant les conditions permettant de mieux combattre les infractions et les abus. D'un autre côté, on améliorera, par des mesures d'intégration notamment, la

situation des étrangers résidant légalement et en permanence dans notre pays.

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter l'initiative «pour une réglementation de l'immigration».**

# Texte soumis au vote

## Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

du 19 mars 1999



*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
 vu l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration», déposée le  
 28 août 1995<sup>1</sup>;  
 vu le message du Conseil fédéral du 20 août 1997<sup>2</sup>,  
*arrête:*

### Art. 1

<sup>1</sup> L'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative a la teneur suivante:<sup>3</sup>

#### *Art. 121, titre médian*

Entrée et sortie de Suisse, séjour et établissement, asile

#### *Art. 121a* Limitation de la population résidante étrangère<sup>4</sup>

<sup>1</sup> La Confédération veille à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 % de la population résidante.

<sup>2</sup> Sont notamment compris dans le calcul les étrangers titulaires d'un permis d'établissement, les résidents à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Sont également comptabilisés, s'ils demeurent plus d'une année en Suisse, les étrangers au sens de l'al. 4 et les étrangers titulaires d'autres autorisations de séjour. Les étrangers séjournant pour une courte durée, qu'ils exercent ou non une activité lucrative, sont également compris dans le calcul si leur séjour dure plus de huit mois, quand il est renouvelé et quand le regroupement familial a été autorisé.

<sup>3</sup> Ne sont pas comptabilisés comme ressortissants étrangers, indépendamment de la durée du séjour en Suisse, les frontaliers, les saisonniers ne bénéficiant pas du regroupement familial, les membres d'organisations internationales, les membres de services consulaires ou diplomatiques, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les curistes, les stagiaires, les étudiants et les écoliers, les touristes. Ne sont pas non plus compris dans le calcul les étrangers au sens de l'al. 4, s'ils séjournent moins de douze mois en Suisse.

<sup>1</sup> FF 1995 IV 1143

<sup>2</sup> FF 1997 IV 441

<sup>3</sup> Ayant été déposée durant la validité de l'ancienne Constitution fédérale, l'initiative populaire se réfère encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation, les renvois et la présentation des articles à la nouvelle Constitution fédérale.

<sup>4</sup> Avec disposition transitoire



<sup>4</sup> S'agissant des requérants d'asile, des personnes déplacées par la guerre, des étrangers en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés et des étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse, la Confédération veille à ce que leur séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier.

<sup>5</sup> Les étrangers au sens de l'al. 4 qui sont écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

<sup>6</sup> Si un étranger au sens de l'al. 4 ou un étranger sans autorisation de séjour doit être renvoyé ou expulsé en vertu d'une décision administrative ou pénale, dont l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible, cette personne pourra être écrouée jusqu'à l'exécution de la mesure, afin que l'expulsion soit assurée.

*Art. 196, titre médian*

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

*Art. 197* Disposition transitoire après acceptation de la Constitution fédérale du 18 avril 1999

*1. Disposition transitoire ad art. 121a (limitation de la population résidente étrangère)<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> Si la limite de 18 % fixée à l'art. 121a est dépassée au moment de l'entrée en vigueur dudit article, l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par le biais de départs volontaires d'étrangers.

<sup>2</sup> Si un éventuel excédent des naissances ne peut être compensé de cette manière, la limite des 18 % peut être temporairement dépassée, à condition qu'aucun nouveau permis de séjour ne soit délivré à des étrangers au sens de l'art. 121a, al. 2.

**Art. 2**

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

<sup>5</sup> Si l'art. 121a est accepté lors de la votation populaire du 24 sept. 2000.

## Quatrième objet

Initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)»

# 4

■ La question qui vous est posée est la suivante:

**Acceptez-vous l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)»?**

Cette initiative a été rejetée par 112 voix contre 67 au Conseil national et par 36 voix contre 6 au Conseil des Etats.

## ■ **L'éventail des droits populaires**

Les citoyennes et les citoyens suisses peuvent participer au processus politique de différentes manières. Ils peuvent non seulement élire leurs représentants au Parlement mais également intervenir sur la Constitution et les lois. Toute modification de la Constitution doit être approuvée par le peuple et les cantons. L'initiative populaire permet à 100 000 citoyens de demander que l'on vote sur leurs propositions de modification de la Constitution. En ce qui concerne le référendum, 50 000 signatures suffisent pour qu'une loi soit soumise au verdict du peuple.

## ■ **Que veut l'initiative?**

L'initiative prône l'instauration d'un nouveau droit populaire, le référendum constructif. Grâce à ce nouvel instrument, le peuple ne devrait plus se borner à accepter ou à rejeter une loi en bloc mais pourrait également se prononcer sur la modification de tel ou tel point du projet. Si 50 000 citoyens souscrivent une contre-proposition à une loi adoptée par le Parlement, le peuple choisira entre le texte du Parlement et la contre-proposition.

## ■ **Un projet encore perfectible**

L'instauration d'un nouveau droit populaire semble séduisante en soi. L'initiative présente cependant des failles importantes. Un groupement mis en minorité aux Chambres pourrait disséquer à sa guise un «paquet» cohérent, soigneusement élaboré. Le consensus en serait compromis, à l'instar de la recherche de solutions négociées et équilibrées. L'initiative n'exclut pas que le peuple doive se prononcer en même temps

sur plusieurs contre-propositions qui pourraient être contradictoires. Voter deviendrait alors extrêmement compliqué.

## ■ **Position du Conseil fédéral et du Parlement**

Le référendum constructif, tel qu'il est proposé par l'initiative, va trop loin et pêche par sa conception. La réforme des droits populaires ne saurait être ponctuelle mais doit s'inscrire dans une démarche globale.

# Texte soumis au vote

## Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)»

du 24 mars 2000



*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)» déposée le 25 mars 1997<sup>1</sup>;  
vu le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mars 1999<sup>2</sup>,

*arrête:*

### Art. 1

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 25 mars 1997 «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative<sup>3</sup>, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

La Constitution est complétée comme suit:

#### *Art. 141a* Référendum constructif

<sup>1</sup> 50 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent aussi, au lieu du référendum prévu à l'art. 141, al. 1, let. a et b, demander une votation sur une contre-proposition à une loi fédérale.

<sup>2</sup> Une votation sur une contre-proposition peut être demandée si au moins 5 % des membres d'un conseil ont approuvé la contre-proposition.

<sup>3</sup> Si la votation populaire sur la contre-proposition est demandée, les citoyennes et citoyens ayant le droit de vote se prononcent soit en faveur de la loi fédérale, soit en faveur de la contre-proposition.

<sup>4</sup> Si, dans le même temps, la votation populaire sur l'acceptation ou le rejet de la loi fédérale est demandée conformément à l'art. 141, al. 1, let. a ou b, la procédure de vote prévue à l'art. 139, al. 6, s'applique par analogie.

<sup>5</sup> Si plusieurs contre-propositions qui s'excluent mutuellement sont présentées, il est procédé à des votes subsidiaires.

### Art. 2

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

<sup>1</sup> FF 1997 IV 1340

<sup>2</sup> FF 1999 2695

<sup>3</sup> Ayant été déposée durant la validité de l'ancienne Constitution fédérale, l'initiative populaire se réfère encore à celle-ci. Dans le texte de l'initiative, le Parlement a adapté la numérotation, les renvois et les expressions à la nouvelle Constitution fédérale.



## Arguments du comité d'initiative:

### «Pour que le peuple ait davantage son mot à dire – Oui à l'initiative!

Sur le papier, l'idée d'accorder plus de droits au peuple n'a que des partisans. Le 24 septembre prochain, l'initiative populaire fédérale «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)» sera un test pour les droits populaires.

- Aujourd'hui, le référendum peut être lancé contre une loi si 50 000 citoyennes et citoyens le demandent. Le peuple se rend alors aux urnes et accepte ou rejette la loi. Il continuera à en être ainsi.
- En revanche, ceux qui lanceront le référendum pourront faire une contre-proposition à la loi, à l'instar de ce qui se fait déjà dans les cantons de Berne et de Nidwald. Le peuple pourra alors choisir entre plusieurs solutions. Il deviendra plus difficile de conclure des alliances contre nature et de ficeler des «paquets» indigestes.

### Fini les «paquets» AVS indigestes!

En 1995, la majorité des Suisses était favorable à l'égalité de traitement des femmes dans l'AVS, ainsi qu'au splitting et aux bonifications pour tâches éducatives. Par contre, cette même majorité ne voulait pas du relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Lors de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, le Parlement a mêlé l'indispensable – l'égalité – à l'antisocial – le relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Les votants ne pouvaient que tout accepter ou tout refuser en bloc. Le référendum constructif aurait permis au peuple de se prononcer sur chaque point séparément.

### A l'avenir, le peuple devra avoir voix au chapitre

Qui veut empêcher que dorénavant le peuple se prononce sur chaque point important d'un projet?

- La Confédération jouit d'une bonne santé financière. Certains parlementaires veulent faire des cadeaux fiscaux aux couples à hauts revenus et sans enfant, aux banques et aux propriétaires. Il serait plus judicieux d'étendre cette générosité à tous et donc aux gens modestes et à la classe moyenne. Pour une réforme fiscale plus équitable, le référendum constructif est indispensable.
- La révision de la loi sur l'assurance-maladie est imminente. Si elle prévoit d'excellentes mesures, qui permettront de maîtriser les coûts, elle n'éliminera pas pour autant les primes individuelles antisociales. Avec le référendum constructif, le peuple pourra voter pour l'indispensable maîtrise des coûts tout en imposant des primes de caisse-maladie supportables du point de vue social.

De toute évidence, la majorité du Parlement et du Conseil fédéral n'a que faire d'un peuple adulte et responsable. Ils ne souhaitent pas partager leurs prérogatives. C'est bien naturel. La majorité du peuple souhaite cependant avoir davantage son mot à dire. C'est à la fois naturel et légitime.

**Donnez plus de droits au peuple, dites OUI à l'initiative.»**

# Avis du Conseil fédéral

**Bien que l'actualisation et le développement des droits populaires soient souhaitables, force est de constater que l'initiative est déséquilibrée et perfectible. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, notamment pour les raisons suivantes:**

## ■ Des obstacles au consensus

Il incombe au Parlement, en qualité de législateur, d'élaborer des solutions équitables et pondérées qui concilient les intérêts en présence. La recherche du consensus est l'un des fondements de la culture politique de notre pays. Ce souci constant a largement contribué à la coexistence pacifique des différentes communautés et minorités, ainsi qu'à la prospérité générale. L'instauration du référendum constructif compromet un processus qui a fait ses preuves, car des compromis patiemment négociés pourraient être remis en question. En outre, l'écrémage des projets serait facilité, certains éléments pouvant être isolés au profit d'intérêts particuliers, ce qui rendrait d'autant plus difficile la recherche de solutions globales. L'exemple de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, cité par le comité d'initiative, illustre parfaitement notre propos: le projet prévoyait des améliorations coûteuses qui devaient être compensées par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Si l'on avait retiré un élément du projet, tout l'édifice se serait effondré.

## ■ Des lacunes dans l'examen de la validité des contre-propositions

Les seuils fixés par l'initiative pour lancer un référendum constructif contre une loi sont très bas. Les groupes d'intérêts bien organisés n'auront aucun mal à recueillir 50 000 signatures pour faire une contre-proposition à une loi adoptée par le Parlement. Le comité d'initiative estime qu'il suffit qu'une contre-proposition soit

# 4

soutenue au Parlement par 3 membres du Conseil des Etats ou 10 membres du Conseil national: c'est discutable. D'autre part, l'initiative n'exige pas expressément que la compatibilité de la contre-proposition avec la Constitution et le droit international soit vérifiée: c'est insatisfaisant, au regard de la règle qui veut que le Parlement examine de manière très approfondie la validité des initiatives.

#### ■ **Vers une législation incohérente?**

Il se pourrait que différents groupes d'intérêts lancent plusieurs contre-propositions contradictoires. La prise de décision et le débat politique, déjà compliqués, se transformeraient en exercice de haute voltige. Les exemples cités par le comité d'initiative, la législation fiscale et la loi sur l'assurance-maladie, sont d'ailleurs tout à fait emblématiques de la diversité des intérêts en présence. La cohérence de la législation pourrait être menacée.

#### ■ **Les modèles cantonaux ne sont pas valables au niveau fédéral**

Les cantons de Berne et de Nidwald connaissent le référendum constructif depuis quelques années. Les expériences faites par ces cantons ne peuvent toutefois pas être étendues telles quelles à la Confédération. Les groupements politiques sont beaucoup plus nombreux au niveau fédéral. La fréquence des contre-propositions augmenterait donc. En outre, contrairement aux cantons, la Confédération a un Parlement composé de deux Chambres, ce qui rallonge le processus législatif. Par ailleurs, la validité des initiatives cantonales est vérifiée par le

Tribunal fédéral, alors qu'il n'existe aucun contrôle de ce genre au niveau fédéral. Enfin, le référendum constructif, tel que le connaissent les cantons de Berne et de Nidwald, diffère en de nombreux points du modèle proposé par l'initiative.

#### ■ **La vue d'ensemble est indispensable**

Si le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative, il n'en demeure pas moins qu'il est à la fois possible et souhaitable de réaménager et de perfectionner nos droits populaires. En 1996, le Conseil fédéral a présenté un projet de réforme des droits populaires. Les Commissions des institutions politiques du Conseil des Etats et du Conseil national ont institué chacune une sous-commission: elles travaillent ensemble à l'élaboration de solutions globales qui permettront à nos droits populaires d'encore mieux répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain.

**Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent de rejeter l'initiative populaire «pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (Référendum constructif)».**

PP  
Envoi postal

Envois en retour au  
contrôle des habitants  
de la commune

## Recommandation aux électrices et aux électeurs

Le Conseil fédéral et le Parlement  
vous recommandent de voter,  
le 24 septembre 2000:

■ **Non** à l'initiative populaire «pour  
l'introduction d'un centime solaire  
(initiative solaire)»

■ **Oui** à l'article constitutionnel sur une  
redevance pour l'encouragement des  
énergies renouvelables (contre-projet de  
l'Assemblée fédérale)

■ **Mettre une croix dans la case du  
contre-projet si à la fois l'initiative solaire  
et le contre-projet sont acceptés.**

■ **Oui** à l'article constitutionnel relatif  
à une redevance incitative sur l'énergie  
en faveur de l'environnement (contre-  
projet à l'initiative «énergie et environne-  
ment», qui a été retirée)

■ **Non** à l'initiative populaire «pour une  
réglementation de l'immigration»

■ **Non** à l'initiative populaire «pour  
davantage de droits au peuple grâce au  
référendum avec contre-proposition  
(Référendum constructif)»

Page d'accueil WWW  
de la Confédération:  
<http://www.admin.ch>