

13.086

**Message
concernant l'initiative populaire
«Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable
des ressources naturelles»**

du 23 octobre 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 octobre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» prône un changement de cap de la politique migratoire suisse et de la pratique suisse éprouvée en matière de coopération au développement dans le but de préserver durablement les ressources naturelles en Suisse et à l'étranger. Les mesures qu'elle propose ne sont compatibles ni avec l'accord sur la libre circulation des personnes ni avec la convention AELE. Une acceptation de l'initiative populaire remettrait en question les relations bilatérales établies par la Suisse avec ses partenaires européens, nuirait à l'économie suisse et engendrerait des charges administratives supplémentaires considérables.

La coopération suisse au développement relève déjà les défis visés par l'initiative populaire comme la préservation des ressources naturelles. Focaliser davantage l'aide sur la planification familiale n'aurait guère d'effet sur les buts de l'initiative populaire et irait à l'encontre de la pratique éprouvée de la coopération suisse au développement.

Le Conseil fédéral propose donc à l'Assemblée fédérale de soumettre l'initiative populaire au vote du peuple et des cantons sans lui opposer de contre-projet, en leur recommandant de la rejeter.

Contenu de l'initiative populaire

L'initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» a été déposée à la Chancellerie fédérale le 2 novembre 2012. Elle vise à la préservation durable des ressources naturelles en Suisse et à l'étranger par une limitation à 0,2 % de l'accroissement annuel de la population résidente permanente suisse dû à l'immigration et l'affectation à la planification familiale volontaire de 10 % des moyens que la Confédération consacre à la coopération internationale au développement.

Avantages et inconvénients de l'initiative populaire

La limitation de l'immigration proposée par l'initiative populaire restreindrait très fortement l'admission de personnes en Suisse. Le recrutement de travailleurs, notamment en provenance de l'UE/AELE serait fortement limité. Il s'en suivrait un impact considérable sur la croissance économique de la Suisse. En effet, c'est aujourd'hui la situation économique de la Suisse, et notamment la demande de main-d'œuvre qualifiée, qui détermine et « pilote » l'immigration. Les employeurs suisses ne pourraient plus couvrir leurs besoins de main d'œuvre car des contingents importants devraient être réservés en priorité pour garantir le respect par la Suisse de ses obligations internationales. Bien que l'initiative populaire puisse être interprétée de manière à ce qu'elle ne soit pas contraire aux dispositions impératives du droit international public, sa mise en œuvre devrait encore être aménagée de manière à garantir le respect du principe de non-refoulement et les autres engagements de la Suisse en matière de droits de l'homme et des admissions accordées pour raisons humanitaires.

L'acceptation de l'initiative populaire entraînerait donc la fixation de contingents pour toutes les catégories d'autorisations de séjour supérieures à une année. Les contingents fixés en priorité concerneraient ceux découlant du respect du principe de non-refoulement et des autres engagements de la Suisse en matière de droits de l'homme et le domaine des admissions accordées pour raisons humanitaires. En revanche, la détermination des critères pour la répartition des contingents entre les différentes catégories de séjour pour lesquels il n'existe pas d'obligations internationales ou conventionnelles pourrait être très difficile. Par conséquent il en découlerait un surcroît important de travail administratif. La mise en œuvre de l'initiative populaire nécessiterait la mise en place de laborieuses et complexes procédures pour la détermination des contingents et la délivrance des unités de contingents dans les cas d'espèce.

Le Conseil fédéral entend maintenir la politique migratoire actuelle de la Suisse qui est fondée, d'une part, sur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et sur la convention AELE et, d'autre part, sur l'admission restrictive de ressortissants des autres Etats. Ce système d'admission dual a fait ses preuves. Le Conseil fédéral entend également prendre les mesures nécessaires pour remédier à d'éventuelles répercussions négatives.

Il n'ignore pas que la croissance économique et l'immigration relativement élevée enregistrées ces dernières années en Suisse ont entraîné une croissance démographique qui place le pays face à de nouveaux défis. Cette forte immigration renforce la nécessité de procéder à des réformes dans divers domaines. Même si l'acceptation de l'initiative populaire permettait de réduire l'immigration régulière en Suisse, elle n'en serait pas pour autant un instrument adéquat. En limitant fortement l'immigration régulière, l'acceptation de l'initiative populaire pourrait également engendrer une augmentation de l'immigration irrégulière.

En cas d'acceptation de l'initiative populaire, il faudrait également s'attendre à ce que l'ALCP et la convention AELE ne puissent pas être maintenus. Or, une dénonciation de l'ALCP aurait de graves conséquences pour l'économie suisse, l'UE étant notre principal partenaire commercial. La dénonciation de l'ALCP aurait pour conséquence que les accords bilatéraux I qui sont liés par la «clause guillotine» cesseraient également d'être applicables; en plus une telle dénonciation pourrait avoir des conséquences indirectes sur d'autres accords bilatéraux Suisse-UE. Qui plus est, l'initiative crée des points de friction avec d'autres engagements internationaux de la Suisse.

La coopération suisse au développement relève déjà les défis visés par l'initiative populaire comme la préservation des ressources naturelles. La focalisation étroite sur la planification familiale, telle que visée par l'initiative populaire ne permet pas de répondre à la complexité des défis posés par la pauvreté, la croissance démographique et l'utilisation durable des ressources naturelles dans les pays en développement. Face à ces enjeux, la coopération internationale au développement doit au contraire privilégier une approche multidimensionnelle.

La mesure préconisée par l'initiative populaire dans ce domaine est contraire à la pratique éprouvée de la coopération suisse au développement qui soutient les efforts

propres des pays partenaires pour résoudre les problèmes de pauvreté et de développement et s'orienter par rapport aux priorités et aux contextes spécifiques des pays partenaires.

La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire prévoit déjà des mesures visant notamment la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique. Elle offre une marge de manœuvre suffisante, permettant de réagir adéquatement aux circonstances.

Focaliser davantage l'aide de la Confédération sur la planification familiale n'aurait que peu d'effet sur les buts de l'initiative populaire. Il faut en revanche diversifier les approches, en misant par exemple sur la formation et sur la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative populaire fédérale «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Table des matières

Condensé	7784
1 Aspects formels et validité de l'initiative populaire	7790
1.1 Texte	7790
1.2 Aboutissement et délais de traitement	7791
1.3 Validité	7791
1.3.1 Unité de la matière	7791
1.3.2 Compatibilité avec les dispositions impératives du droit international public	7794
1.3.2.1 Notion de dispositions impératives du droit international public	7794
1.3.2.2 Compatibilité de l'introduction d'une limitation de l'immigration dans le domaine de l'asile avec le principe du non-refoulement	7794
1.3.3 Conclusion	7796
2 Contexte	7796
2.1 Système d'admission	7796
2.1.1 Evolution historique de la pratique en matière d'admission	7796
2.1.2 Le système actuel d'admission	7797
2.1.2.1 Admission dans le domaine du droit des étrangers	7797
2.1.2.2 Admission dans le domaine de l'asile	7799
2.1.3 Initiatives populaires déposées	7799
2.1.4 Conséquences principales depuis l'introduction de l'ALCP	7800
2.2 Coopération internationale au développement	7802
2.2.1 Bases légales	7802
2.2.2 Principes de travail	7802
2.2.3 Santé sexuelle et reproductive, y compris la planification familiale volontaire	7802
3 Buts et contenu	7803
3.1 Les dispositions du texte de l'initiative populaire	7803
3.1.1 L'art. 73a Cst.	7803
3.1.2 L'art. 197, ch. 9, Cst.	7805
3.2 Interprétation du texte de l'initiative populaire	7805
4 Appréciation de l'initiative populaire	7813
4.1 Appréciation des buts de l'initiative populaire	7813
4.1.1 En matière de politique migratoire	7813
4.1.2 En matière de coopération internationale au développement	7814

4.2	Conséquences en cas d'acceptation	7815
4.2.1	Domaine migratoire	7815
4.2.1.1	Limitation du recrutement des travailleurs étrangers et introduction de nouvelles procédures d'autorisation	7815
4.2.1.2	Renégociation de l'ALCP	7815
4.2.1.3	Effets sur d'autres conventions	7816
4.2.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7817
4.2.3	Mise en œuvre de l'initiative populaire	7818
4.2.3.1	Domaine migratoire	7818
4.2.3.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7819
4.2.4	Conséquences financières et sur l'état du personnel	7819
4.2.4.1	Domaine migratoire	7819
4.2.4.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7820
4.2.4.3	Frein aux dépenses	7821
4.2.5	Entrée en vigueur et dispositions transitoires	7821
4.2.5.1	Domaine migratoire	7821
4.2.5.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7822
4.3	Inconvénients de l'initiative populaire	7822
4.3.1	Domaine migratoire	7822
4.3.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7823
4.3.2.1	Liens entre la planification familiale volontaire et la croissance démographique dans les pays en développement	7824
4.3.2.2	Liens entre la croissance démographique et la pression sur les ressources	7824
4.3.2.3	Liens entre la pression migratoire en Suisse et la croissance démographique dans les pays en développement	7825
4.3.2.4	Une solution inadaptée à la coopération internationale au développement	7825
4.3.3	Apporter une meilleure réponse que celle de l'initiative populaire	7826
4.3.3.1	Domaine migratoire	7826
4.3.3.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7830
4.4	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	7832
4.4.1	Domaine migratoire	7832
4.4.2	Domaine de la coopération internationale au développement	7834

5 Conclusions	7834
Bibliographie	7836
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» (<i>Projet</i>)	7837

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative populaire

1.1 Texte

L'initiative populaire fédérale «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» a la teneur suivante:

I

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 73a (nouveau) Population

¹ La Confédération s'attache à faire en sorte que la population résidant en Suisse ne dépasse pas un niveau qui soit compatible avec la préservation durable des ressources naturelles. Elle encourage également d'autres pays à poursuivre cet objectif, notamment dans le cadre de la coopération internationale au développement.

² La part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne peut excéder 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans.

³ Sur l'ensemble des moyens que la Confédération consacre à la coopération internationale au développement, elle en affecte 10 % au moins au financement de mesures visant à encourager la planification familiale volontaire.

⁴ La Confédération ne peut conclure de traité international qui contreviendrait au présent article ou qui empêcherait ou entraverait la mise en œuvre de mesures propres à atteindre les objectifs visés par le présent article.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 9² (nouveau)

9. Dispositions transitoires relatives à l'art. 73a (Population)

¹ Après acceptation de l'art. 73a par le peuple et les cantons, les traités internationaux qui contreviennent aux objectifs visés par cet article seront modifiés dès que possible, mais au plus tard dans un délai de quatre ans. Si nécessaire, les traités concernés seront dénoncés.

¹ RS 101

² L'initiative populaire ne vise pas à remplacer une disposition transitoire en vigueur de la Constitution: c'est pourquoi le chiffre de la disposition transitoire relative au présent article ne sera fixé qu'après le scrutin, en fonction de l'ordre chronologique dans lequel les différentes modifications constitutionnelles auront été acceptées. La Chancellerie fédérale procédera aux adaptations nécessaires avant publication au Recueil officiel du droit fédéral (RO).

² Après acceptation de l'art. 73a par le peuple et les cantons, la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne peut excéder 0,6 % au cours de la première année civile, 0,4 % au cours de la suivante. Ensuite, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'application relative à l'art. 73a, la population résidante ne peut s'accroître de plus de 0,2 % par an. Au cas où elle s'accroîtrait plus vite, la différence devra être compensée dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite législation d'application.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 19 avril 2011³ et a été déposée le 2 novembre 2012 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 4 décembre 2012, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire avait recueilli 119 816 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative populaire est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral avait jusqu'au 2 novembre 2013 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 2 mai 2015 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative populaire remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁶:

- a) elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b) elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties (ch. 1.3.1);
- c) elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles. (ch. 1.3.2).

1.3.1 Unité de la matière

Pour qu'une initiative populaire tendant à la révision partielle de la Cst. soit déclarée valable, elle doit respecter le principe de l'unité de la matière conformément

³ FF 2011 3565

⁴ FF 2012 9038

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

l'art. 139, al. 3, Cst. Cette exigence est décrite comme suit dans la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁷: «L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative»⁸.

Le rassemblement de plusieurs objets sans connexité matérielle dans une même initiative populaire obligerait les électeurs à l'accepter alors qu'ils n'en soutiennent peut-être qu'une partie ou à la rejeter alors qu'ils en soutiennent peut-être une partie. Par conséquent, les électeurs ne peuvent manifester leur volonté de manière différenciée que si l'initiative populaire se limite à une matière. Le principe de l'unité de la matière doit garantir le droit constitutionnel des électeurs à la libre formation de leur opinion et à l'expression fidèle et sûre leur volonté. Cependant, la condition déterminante du «rapport intrinsèque» est une notion juridique ouverte qui laisse une large marge d'appréciation aux autorités.

Dans sa pratique, l'Assemblée fédérale utilise cette marge de manœuvre selon le principe *in dubio pro populo*. En cas de doute, elle tranche donc en faveur des droits populaires et estime que l'unité de la matière est respectée⁹. Elle entend ainsi empêcher que le droit d'initiative ne soit trop fortement restreint. S'agissant de l'évaluation d'initiatives populaires cantonales, le Tribunal fédéral applique le critère de la connexité matérielle de manière un peu plus stricte mais néanmoins large¹⁰. La jurisprudence du Tribunal fédéral précise «que le principe [de l'unité de la matière] est de nature relative et doit être considéré dans le contexte des circonstances particulières»¹¹. Le corps électoral ne peut invoquer un droit constitutionnel à ce que certaines parties d'un projet (par ex. des parties particulièrement importantes) lui soient soumises séparément¹². Etant donné que l'évaluation d'initiatives populaires fédérales incombe en dernier lieu à l'Assemblée fédérale, la jurisprudence susmentionnée ne s'applique pas directement.

Conformément au texte de la présente initiative populaire, la Confédération doit s'attacher à faire en sorte que la population résidant en Suisse ne dépasse pas un niveau qui soit compatible avec la préservation durable des ressources naturelles (art. 73a, al. 1, 1^{re} phrase, Cst.). La Confédération doit également poursuivre ce but dans d'autres pays, notamment dans le cadre de la coopération internationale au développement (art. 73a, al. 1, 2^e phrase, Cst.).

Les auteurs de l'initiative estiment que la taille de la population, aussi bien en Suisse que dans le monde, constitue l'une des principales atteintes à l'environnement et qu'elle menace les ressources naturelles. Ils considèrent que les capacités écologiques et les ressources de la planète sont limitées. C'est pourquoi la Suisse doit agir tant sur le plan national qu'international pour réduire la pression démographique et atteindre l'objectif susmentionné.

L'initiative populaire vise un objectif: la préservation durable des ressources naturelles en Suisse et dans d'autres pays. Sur le plan thématique, elle est donc suffisamment délimitée. La préservation des ressources naturelles par la stabilisation de la

⁷ RS 161.1

⁸ Art. 75, al. 2, LDP

⁹ Cf. message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1 441.

¹⁰ Cf., entre autres, ATF 130 I 185 (canton de Genève) et 129 I 366 (canton de Zurich).

¹¹ ATF 129 I 366, consid. 2.3, p. 372

¹² ATF 129 I 366, consid. 4

population peut être perçue comme *une* question politique. Par conséquent, l'initiative populaire ne combine pas plusieurs objectifs politiques indépendants.

Pour atteindre l'objectif visé, l'initiative populaire entend obliger la Confédération à:

- *Limiter l'immigration en Suisse*: cette mesure doit contribuer à stabiliser ou, du moins, à limiter autant que possible la croissance de la population et, ainsi, à préserver les ressources naturelles de la Suisse.
- *Encourager la planification familiale volontaire*: réduire le nombre de naissances doit contribuer à atteindre l'objectif d'une préservation des ressources naturelles dans d'autres pays. La mesure doit également servir à atténuer la pression migratoire sur la Suisse et, ainsi, contribuer à stabiliser la population dans le pays.

En l'espèce, le principe de l'unité de la matière nécessaire pour qu'une initiative soit déclarée valide est respecté car les différentes mesures visent le même objectif et présentent une connexité matérielle suffisante. L'objectif de la préservation durable des ressources naturelles sert de lien entre les deux mesures. Le degré d'*efficacité* de la mesure visant à encourager la planification familiale volontaire (contribution effective à l'atténuation de la pression migratoire) n'est pas déterminant pour l'appréciation de la présente question juridique, sauf si la mesure est manifestement contre-productive. Peu importe également que l'initiative populaire se fonde sur des rapports intrinsèques simplifiés dans les domaines de la politique familiale, de la lutte contre la pauvreté et de l'utilisation des ressources dans les régions pauvres et les régions en développement. De telles questions doivent être tranchées politiquement et cette tâche incombe aux citoyens.

Qui plus est, la combinaison des mesures ne peut pas être simplement qualifiée d'«artificielle» ou de «mue par des motifs électoraux d'ordre psychologique»¹³. Il n'existe d'ailleurs guère de projets de révisions constitutionnelles ne portant que sur un seul élément de réglementation (exemples récents pour lesquels il a été considéré que l'unité de la matière était clairement respectée: initiative contre les rémunérations abusives, initiative sur l'épargne-logement, initiative sur les résidences secondaires)¹⁴. Il serait d'ailleurs irréaliste d'exiger qu'un projet ne porte que sur un seul élément. En effet, la résolution de problèmes politiques requiert régulièrement de multiples mesures, faute de quoi l'objectif visé ne peut être poursuivi efficacement. Le fait que les mesures puissent éventuellement être prises séparément ne signifie pas que la connexité matérielle requise disparaît dès que les mesures sont liées dans une initiative populaire.

Par conséquent, il existe un rapport intrinsèque entre le but et les différentes mesures prévues par l'initiative populaire. L'unité de la matière est donc respectée. Ce constat s'inscrit dans le prolongement de la pratique actuelle du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.

¹³ Terminologie du Tribunal fédéral lors de l'évaluation d'initiatives populaires cantonales (cf. les précisions de Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^e éd., Berne 2011, § 52 n^o 44, 46).

¹⁴ Cf. FF 2009 265 271, 2009 6313 6321, 2008 7891 7894.

1.3.2 Compatibilité avec les dispositions impératives du droit international public

Les règles impératives du droit international constituent les normes fondamentales du droit international auxquelles il n'est en aucun cas possible de déroger. Elles limitent matériellement les révisions constitutionnelles. Cependant, il n'y a atteinte aux règles impératives du droit international et, donc motif d'invalidité au sens de l'art. 139, al. 3, Cst. que s'il n'est pas possible d'interpréter le texte de l'initiative de manière conforme au droit international, entraînant de fait un conflit de normes.

Jusqu'à présent, un tel cas de figure ne s'est présenté qu'une seule fois: l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable», déposée en 1992, avait été invalidée par l'Assemblée fédérale pour cause de violation du principe de non-refoulement et n'avait pas été soumise au peuple et aux cantons¹⁵.

1.3.2.1 Notion de dispositions impératives du droit international public

La notion de «règles impératives du droit international»¹⁶ se rattache d'abord au droit international impératif (*jus cogens*). Elle comprend notamment les principes fondamentaux du droit international humanitaire (*jus in bello*), l'interdiction du recours à la force figurant dans la Charte des Nations Unies, l'interdiction du génocide, de la torture et de l'esclavage, de même que l'interdiction d'expulser une personne sur le territoire d'un Etat dans lequel elle risque la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains (principe du non-refoulement, cf. art. 25, al. 2 et 3, Cst; art. 33 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁷, art. 3 de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹⁸ et art. 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines et traitement cruels inhumains et dégradants¹⁹). La notion de «règles impératives du droit international» recouvre également les droits intangibles contenus dans la CEDH et dans le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II)²⁰.

1.3.2.2 Compatibilité de l'introduction d'une limitation de l'immigration dans le domaine de l'asile avec le principe du non-refoulement

Selon le texte de l'initiative populaire, la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne peut excéder 0,2 % par an. Concernant l'interprétation de la notion «population résidant de manière permanente», il y a lieu de se référer au but fixé par la nouvelle

¹⁵ FF 1994 III 1471 ss (message du Conseil fédéral) et FF 1996 I 1305 s. (arrêt fédéral).

¹⁶ Cf. le commentaire détaillé dans le rapport additionnel du Conseil fédéral du 30 mars 2011 au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne; FF 2011 3401 3413 ss (ch. 2.4.1)

¹⁷ RS 0.142.30

¹⁸ RS 0.101

¹⁹ RS 0.105

²⁰ RS 0.103.2

norme constitutionnelle (art. 73a, al. 1, Cst.), qui vise à ce que la population se maintienne à un niveau qui soit compatible avec la préservation durable des ressources naturelles. Il en découle que la notion de population résidant de manière permanente ne prend pas en compte les séjours de (très) courte durée et que la nationalité ou le statut des étrangers sont sans importance. L'initiative populaire inclut donc également les personnes du domaine de l'asile car elles ont immigré en Suisse depuis l'étranger et sont en partie couvertes par la notion de population résidente permanente²¹. Dans un cas particulier, le refus d'accorder un séjour en Suisse au motif que les contingents d'immigration sont épuisés pourrait violer le principe du non-refoulement. Il importe donc de vérifier si le texte de l'initiative est compatible avec le principe du non-refoulement.

A ce jour, il n'existe aucune restriction chiffrée en matière d'admission dans le domaine humanitaire, en particulier dans le domaine de l'asile et lors de l'octroi d'autorisations de séjour dans les cas individuels d'une extrême gravité (ch. 2.1.2.1). Le projet de modification constitutionnelle n'apporte pas de précisions quant à la mise en œuvre de l'initiative. La restriction en matière d'admission est formulée sous forme de mandat aux autorités fédérales, qui disposent d'une marge de manœuvre, par exemple lors de la fixation des contingents nécessaires dans le domaine du droit des étrangers et de l'asile. Par ailleurs, la limite de 0,2 % est une moyenne calculée sur la base des trois dernières années. Elle peut donc être dépassée une année donnée. La disposition offre une certaine flexibilité quant à sa mise en œuvre. Sachant qu'actuellement environ 88 000 personnes sont admises en Suisse par an (ch. 3.2) et que les estimations tablent sur 24 000 nouvelles demandes d'asile par an (bien qu'une partie seulement de ces requérants reste effectivement plus d'une année en Suisse), il serait possible, en fixant des priorités, de respecter le principe du non-refoulement même en cas de fort afflux de demandeurs d'asile. Toutefois, il importe de rappeler qu'en tant que norme impérative du droit international, ce principe devrait être respecté même lorsque le plafond d'immigration est atteint.

Ces arguments avaient également prévalu au sujet de l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration», qui a été rejetée par le peuple et les cantons. Elle visait à réduire à 18 % la proportion de la population étrangère résidente en Suisse. Cette limitation aurait été bien plus rigide que celle prévue par la présente initiative populaire. L'initiative «pour une réglementation de l'immigration» avait également été déclarée valide au motif qu'elle laissait une certaine marge de manœuvre au niveau de la mise en œuvre et qu'elle permettait ainsi de respecter le principe du non-refoulement. Il avait par ailleurs été considéré qu'un bref dépassement de la limite de 18 % était permis à condition que toutes les mesures possibles soient prises pour ramener la proportion à la limite prescrite de 18 % (par ex. en décrétant un arrêt généralisé de l'octroi des autorisations)²².

Vu ce qui précède, l'initiative populaire pourrait être mise en œuvre en respectant le principe du non-refoulement.

²¹ Cf. ch. 3.2.

²² FF 1997 IV 441 (ch. 154.2).

1.3.3 Conclusion

L'initiative populaire respecte le principe de l'unité de la forme et celui de l'unité de la matière. En outre, elle peut être interprétée de telle sorte qu'elle soit compatible avec les règles impératives du droit international (principe du non-refoulement).

La mise en œuvre de l'initiative populaire entraînerait certes d'importantes difficultés économiques, politiques, juridiques et techniques. Cependant, ces difficultés ne sont pas telles que l'initiative populaire serait impossible à appliquer dans les faits, laquelle impossibilité constituerait un motif (non écrit) de nullité.

2 Contexte

2.1 Système d'admission

2.1.1 Evolution historique de la pratique en matière d'admission

Jusqu'au milieu des années 1960, le Conseil fédéral a eu une pratique d'admission libérale. Au cours des années 60, cependant, la rapide croissance économique a entraîné une forte augmentation de la population résidente étrangère, si bien que le Conseil fédéral a posé des restrictions d'admission en limitant par des ordonnances l'effectif maximal des étrangers par entreprise. En 1970, ce plafonnement a été remplacé par une limitation générale du nombre des étrangers désireux d'entrer en Suisse pour y exercer une activité lucrative. Suite à la haute conjoncture économique des années 80, la part de population étrangère résidant en Suisse reparti à la hausse (1980: 14,8 %; 1990: 18,1 %). De 1991 à 1998, le Conseil fédéral a remplacé sa précédente réglementation en matière d'admission («modèle des trois cercles»), par un «système binaire d'admission», qui ne faisait plus de distinction qu'entre, d'une part, les Etats de l'Union européenne (UE) et de l'AELE et, d'autre part, les autres Etats. Ce système est, pour l'essentiel, toujours en vigueur aujourd'hui.²³

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)²⁴ fait partie intégrante des accords bilatéraux I. Le 21 mai 2000, le peuple suisse a accepté les accords bilatéraux I par 67,2 % des voix²⁵. L'ALCP est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.

Le 24 septembre 2006, le peuple suisse a accepté la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)²⁶ par 68 % des voix²⁷. Outre l'inscription dans la loi du système d'admission dual, la LEtr a notamment instauré de nouvelles dispositions sur l'intégration, le regroupement familial et la lutte contre le contournement des dispositions relatives à l'admission. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Sous l'angle de la politique migratoire, la coopération établie entre la Suisse et l'UE dans le cadre des accords de Schengen (contrôles à la frontière, visas, coopération policière, coopération judiciaire en matière pénale) et de Dublin (définition des

²³ FF 1991 III 316

²⁴ RS 0.142.112.681

²⁵ FF 2000 3538

²⁶ RS 142.20

²⁷ FF 2006 8953

compétences en matière de procédure d'asile) revêt aujourd'hui une grande importance. Les accords d'association correspondants²⁸ ont été signés le 26 octobre 2004 et la coopération pratique a débuté le 12 décembre 2008²⁹.

2.1.2 Le système actuel d'admission

La Suisse connaît actuellement, dans le domaine du droit des étrangers, un système binaire d'admission fondé sur la distinction entre les personnes en provenance des Etats de l'UE/AELE et celles provenant d'Etats tiers.

La politique de l'asile suisse s'oriente, quant à elle, sur les principes de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (convention de Genève)³⁰.

2.1.2.1 Admission dans le domaine du droit des étrangers

Admission de ressortissants européens

Il est aujourd'hui possible de recruter des travailleurs dans les pays membres de l'UE et de l'AELE, quel que soit leur niveau de qualification. L'immigration de ces personnes est régie par l'ALCP et par la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-échange (convention AELE)³¹. L'ALCP est la pierre angulaire de la première série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE; il joue à ce titre un rôle essentiel dans les relations entre la Suisse et l'UE.

L'ALCP et la convention AELE amendée sont en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002 pour les ressortissants des anciens Etats membres de l'UE (UE-15) et les Etats membres de l'AELE. Au 1^{er} avril 2006, l'ALCP a été étendu aux dix Etats ayant adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004 (UE-8; Chypre et Malte ont été immédiatement intégrés au régime applicable aux anciens Etats membres qui sont ainsi devenus les Etats UE-17). Le 8 février 2009, le peuple suisse a accepté la reconduction de l'ALCP et son second protocole (protocole II) qui l'étendait à la Bulgarie et à la Roumanie³². Depuis le 1^{er} juin 2009, l'ALCP s'applique également à ces deux nouveaux Etats membres (UE-2).

Depuis plusieurs années, les ressortissants des anciens Etats membres de l'UE, de Chypre et Malte (UE-17), ainsi que de l'AELE bénéficient d'une libre circulation complète. A partir du 1^{er} mai 2011, les ressortissants de l'UE-8 bénéficient du même régime de libre circulation complète, applicable désormais à tous les Etats

²⁸ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS), RS **0.362.31**; Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD); RS **0.142.392.68**

²⁹ Pour plus de précisions sur ce thème, voir le message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire fédérale «Contre l'immigration de masse», FF **2013** 279, ici 289 à 291.

³⁰ RS **0.142.30**

³¹ RS **0.632.31**

³² FF **2009** 1429

UE-25/AELE (UE-17 + UE-8 + AELE). Les citoyens bulgares et roumains restent soumis à des restrictions jusqu'au 31 mai 2016 au plus tard.

En cas d'immigration excessive de main-d'œuvre venant de l'UE (plus de 10 % de la moyenne des trois années précédentes), la Suisse a, pour une durée limitée, la possibilité d'invoquer une clause de sauvegarde lui permettant de réintroduire des contingents (art. 10, par. 4, 4a et 4c, ALCP). Le 18 avril 2012, le Conseil fédéral a décidé d'activer la clause de sauvegarde et d'introduire pour un an des contingents sur les autorisations de séjour (permis B) des ressortissants des Etats de l'UE-8. Cette mesure, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2012, était valable dans un premier temps pour une période d'un an. Elle concernait les personnes originaires des Etats de l'UE-8 qui disposent d'un contrat de travail en Suisse pour une durée supérieure à un an ou de durée indéterminée, ainsi que les personnes qui souhaitent s'établir nouvellement en Suisse avec le statut de travailleur indépendant. Le 24 avril 2013, le Conseil fédéral a décidé de prolonger cette mesure dès le 1^{er} mai 2013. En outre, le contingentement des autorisations a également été étendu dès le 1^{er} juin 2013 aux autorisations de séjour (permis B) délivrées aux travailleurs originaires de l'UE-17. Ces mesures restent valables pour une année. La clause de sauvegarde ne pourra plus être invoquée à l'égard de l'UE-25. Elle pourra encore l'être pour les citoyens bulgares et roumains jusqu'au 31 mai 2019.

Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie est devenue le 28^e Etat membre de l'UE. Il est prévu que l'ALCP soit étendu à la Croatie au moyen d'un nouveau protocole à l'accord (protocole III), qui devra être adopté par le Parlement au moyen d'un arrêté fédéral sujet au référendum. Les chefs de délégation ont paraphé le protocole III le 15 juillet 2013³³.

Admission de ressortissants d'Etats-tiers

L'admission des travailleurs provenant d'Etats tiers est réglée dans la LEtr. Elle est limitée à la main-d'œuvre qualifiée qui est indispensable à l'économie suisse et dont l'intégration professionnelle et sociale à long terme semble assurée. De plus, elle est soumise à des nombres maximums fixés chaque année par le Conseil fédéral (art. 20 LEtr), soit pour 2013, 3500 autorisations de séjour et 5000 autorisations de séjour de courte durée³⁴. Sont par ailleurs prioritaires les travailleurs indigènes et les ressortissants des Etats avec lesquels un accord sur la libre circulation des personnes a été conclu (art. 21 LEtr). En outre, les conditions usuelles de salaire et de travail doivent être respectées (art. 22 LEtr).

Des exceptions à ces prescriptions d'admission très strictes existent, en particulier dans le domaine du regroupement familial, pour les séjours en vue de suivre une formation et pour des motifs humanitaires importants (art. 27 à 30 et 42 à 52 LEtr). D'autres prescriptions d'admission s'appliquent dans ces cas, lesquels ne sont aujourd'hui pas soumis à des nombres maximums.

³³ Pour plus de précisions concernant les développements historiques de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, voir le message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire fédérale «Contre l'immigration de masse», FF **2013** 279 291 s.; voir aussi les annexes 1 et 2 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), RS **142.201**.

³⁴ Cf. les annexes 1 et 2 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), RS **142.201**.

2.1.2.2 Admission dans le domaine de l'asile

La politique d'asile suisse s'oriente sur les principes de la convention de Genève. Toute personne menacée ou poursuivie dans son Etat d'origine selon les critères reconnus du droit international public obtient l'asile en Suisse. Les conditions d'octroi de l'asile sont précisées dans la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)³⁵.

Contrairement à l'admission de main-d'œuvre étrangère en provenance d'Etats situés hors de l'UE ou de l'AELE, le domaine de l'asile ne connaît pas aujourd'hui de limitation quantitative comme le demande l'initiative populaire et ce, bien que la LAsi ait fait l'objet de nombreuses révisions. Le nombre de requérants d'asile est imprévisible. Qui plus est, la Suisse est tenue d'examiner les demandes d'asile en vertu de ses engagements internationaux.

L'Assemblée fédérale a adopté, le 28 septembre 2012, une modification urgente de la LAsi, laquelle est entrée en vigueur le 29 septembre 2012³⁶. Le référendum ayant abouti le 22 janvier 2013³⁷, l'objet a été soumis au vote du peuple le 9 juin 2013 et a été accepté à 78,4 %³⁸. Le 14 décembre 2012, l'Assemblée fédérale a décidé d'autres modifications de la loi sur l'asile³⁹, qui devraient vraisemblablement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Finalement, la procédure d'asile devrait être fondamentalement réorganisée. Le rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) de mars 2011 relatif à l'accélération des procédures dans le domaine de l'asile⁴⁰ propose une restructuration qui consiste à mener la majorité des procédures d'asile dans des centres fédéraux et dans des délais plus courts qu'auparavant. Le projet précité fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation.

2.1.3 Initiatives populaires déposées

De nombreuses initiatives populaires ont été déposées au cours du siècle dernier pour limiter l'immigration en Suisse. Tantôt elles n'ont pas abouti, tantôt elles ont été rejetées par le peuple et les cantons, à l'instar de l'initiative populaire «Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse»⁴¹ ou de l'initiative populaire «Pour une réglementation de l'immigration»⁴², qui visait à limiter l'effectif de la population résidente étrangère à 18 %.

Plus récemment, l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»⁴³, qui a été déposée à la Chancellerie fédérale le 14 février 2012, entend elle aussi limiter l'immigration en soumettant tous les types d'admission à des plafonds annuels. Si cette initiative populaire s'apparente à celle qui fait l'objet du présent message, elle

35 RS 142.31

36 RO 2012 5359

37 FF 2013 878

38 FF 2013 5931

39 FF 2012 8943

40 Disponible sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Rapports > Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile.

41 FF 1974 I 183 (message du Conseil fédéral) et FF 1974 II 1345 (arrêté fédéral relatif aux résultats de la votation populaire).

42 FF 1997 IV 441 (message du Conseil fédéral) et FF 2001 167 (arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire).

43 FF 2011 5845

offre une plus grande flexibilité dans la fixation des contingents. Dans son message du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire fédérale «Contre l'immigration de masse»⁴⁴, le Conseil fédéral recommandait de la rejeter sans lui opposer de contre projet.⁴⁵ Le 27 septembre 2013, le Conseil national a également recommandé, par 140 voix contre 54 et une abstention, de rejeter l'initiative. Le Conseil des Etats en a fait de même par 37 voix contre 5.

2.1.4 Conséquences principales depuis l'introduction de l'ALCP

La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne et l'AELE a été introduite il y a onze ans. Durant toutes ces années, les entreprises ont grandement profité de la possibilité de recruter de la main-d'œuvre originaire de l'UE/AELE et cette ouverture du marché du travail a fortement contribué à la croissance de l'économie et de l'emploi en Suisse.

L'immigration en Suisse dans le cadre de l'ALCP et de la convention AELE dépend fortement de la demande de main-d'œuvre des entreprises. Par conséquent, les importantes fluctuations conjoncturelles de ces dernières années se sont reflétées aussi sur l'immigration nette en Suisse. En 2008, cette dernière avait atteint un pic avec 90 200 personnes dont les deux tiers provenaient des Etats de l'UE-27/AELE. Suite à la crise financière de 2009, le solde migratoire a nettement reculé (d'environ 25 %), pour repartir à la hausse dans la foulée de la reprise économique rapide en 2010 et 2011, puis s'est stabilisé une nouvelle fois en 2012.

En 2012, le nombre total des étrangers ayant immigré en Suisse était supérieur de 73 000 personnes au nombre d'étrangers ayant émigré durant la même année (en d'autres termes, le solde migratoire net était positif). Près des trois quart provenaient de l'espace UE/AELE. En comparaison, ce même solde atteignait 78 500 personnes en 2011.

Entre 2003 et 2012, il y a eu une augmentation du taux d'emploi aussi bien chez les ressortissants de l'UE-27/AELE que chez les Suisses âgés de 25 à 64 ans, les ressortissants de l'UE-27/AELE étant parvenus à resserrer l'écart avec la population suisse. Le taux de chômage est resté stable depuis les années 90. Malgré une légère augmentation du taux de sans emploi selon la définition internationale, la Suisse affiche en 2012 la deuxième valeur la plus basse d'Europe, derrière la Norvège, avec 4,2 %.

Dans des études récentes, les chercheurs des universités de Zurich et de Lausanne sont parvenus à la conclusion que la forte immigration n'a pas provoqué d'effet général d'éviction. Ils ont cependant constaté un faible effet d'éviction pour les travailleurs hautement qualifiés. Selon eux, l'immigration supplémentaire induite par la libre circulation des personnes a causé une augmentation du chômage chez les personnes nées en Suisse à hauteur de 0,2 point de pourcentage. Toutefois, ce phénomène s'est limité aux personnes hautement qualifiées⁴⁶.

⁴⁴ FF 2013 279 (message du Conseil fédéral) et FF 2013 333 (arrêté).

⁴⁵ Pour plus de précisions sur ce thème, voir le message du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire fédérale «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279 294 s.

⁴⁶ Favre, Lalive et Zweimüller, 2013; v. bibliographie

A certains égards, l'immigration liée à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE n'a pas eu les mêmes effets dans les régions frontalières que dans le reste de la Suisse. De 2001 à 2008, la progression de l'emploi y a été supérieure. Par rapport à d'autres régions de Suisse, les niveaux de qualification inférieurs ont été davantage touchés, en comparaison d'avec les travailleurs immigrés en provenance de l'UE/AELE⁴⁷. Toutefois, aucune conséquence négative due à l'augmentation de l'emploi frontalier ne peut être constatée au regard de l'évolution régionale des salaires entre 2002 et 2010⁴⁸.

L'immigration a ralenti le vieillissement de la population en Suisse. Aujourd'hui, les travailleurs ressortissants de l'UE ou de l'AELE versent plus de cotisations aux assurances sociales qu'ils n'en perçoivent de prestations. A long terme, cependant, les cotisations versées donnent naturellement droit à des rentes, qui grèveront l'AVS d'ici 30 à 40 ans. Les craintes initiales que la libre circulation des personnes n'induit une augmentation disproportionnée du nombre des bénéficiaires étrangers de prestations de l'assurance invalidité se sont révélées infondées.

La croissance démographique liée principalement à l'immigration a également un impact sur le développement de la structure de l'habitat. Aujourd'hui, elle est surtout marquée dans les centres urbains et leur périphérie. Ainsi, on constate une forte demande de logements dans les zones où les réserves de terrains constructibles sont limitées. En réalité, l'immigration ne constitue que l'une des raisons de la pression croissante exercée sur les centres urbains. En effet, sur le plan suisse, la part des ménages d'origine étrangère s'est élevée en 2012 à 26,3 % des locataires et à environ 6,5 % des propriétaires⁴⁹ ⁵⁰.

⁴⁷ Pour plus de détails, cf. rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, p. 37, sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012/04.07.12 et huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, du 25 mai 2012, SECO, ODM, OFS et OFAS, sous: www.seco.admin.ch > Documentation > Publication et formulaires > Etudes et rapports > Travail > Rapports de l'Observatoire.

⁴⁸ Pour plus de précisions, notamment sur l'évolution des salaires dans les régions frontalières, voir le chap. 3, ch. 3.4.4 du neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes de juin 2013 et le chap. 5 du septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes datant de 2011, qui fournit des analyses supplémentaires de l'évolution salariale dans les régions frontalières pour la période 2002 à 2008, disponibles sous:

www.seco.admin.ch > Documentation > Publication et formulaires > Etudes et rapports > Travail > Rapports de l'Observatoire >.

⁴⁹ Pour plus de précisions, voir le rapport de l'Office fédéral du logement, libre circulation des personnes et marché du logement en suisse, évolution en 2012, du 10 juillet 2013, disponible sous: www.bwo.admin.ch > Thèmes > Marché du logement > Libre circulation des personnes et marché du logement.

⁵⁰ Pour plus de précisions concernant les conséquences principales de l'ALCP sur les offres et les demandes d'emploi, sur le chômage, sur les salaires, sur les régions frontalières et sur le marché du logement, voir le rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012/04.07.12

2.2 Coopération internationale au développement

2.2.1 Bases légales

Les bases juridiques de la coopération internationale au développement menée par la Suisse figurent notamment au niveau constitutionnel à l'art. 54 Cst. et dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁵¹.

2.2.2 Principes de travail

Les principes qui régissent la coopération internationale au développement sont fixés dans les bases légales spéciales⁵² et dans le message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016⁵³. La Suisse soutient les efforts entrepris par les pays et les organisations afin de surmonter leurs problèmes de pauvreté et de développement. La collaboration est donc axée sur les priorités des pays et des organisations et tient compte de conditions-cadres et des contextes politiques, économiques, sociaux et écologiques.

2.2.3 Santé sexuelle et reproductive, y compris planification familiale volontaire

Les points forts thématiques sont fixés dans le message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016⁵⁴. S'agissant du point fort santé, la «santé sexuelle et reproductive» constitue depuis longtemps un domaine de travail central de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Les mesures correspondantes se fondent sur le Plan d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD, Le Caire 1994). A ce titre, la Suisse collabore depuis des décennies avec diverses organisations partenaires telles que le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'organisation faîtière mondiale pour la santé sexuelle et reproductive, l'International Planned Parenthood Federation (IPPF). Le soutien fourni et les mesures prises par la Suisse concernent les domaines suivants:

- Encouragement de la santé des mères et accès aux services de la santé reproductive. La collaboration porte, entre autres, sur la planification familiale volontaire et le soutien du FNUAP, de l'OMS, de l'ONU et de l'IPPF. La DDC met en œuvre cet objectif dans le cadre de programmes bilatéraux nationaux et locaux.
- Formation des filles et des femmes et habilitation des femmes («empowerment»)⁵⁵. Soutien des organisations de l'ONU (UN Women, UNICEF, UNESCO) et programmes bilatéraux.

⁵¹ RS 974.0

⁵² Cf. en particulier les art. 2 et 5 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

⁵³ FF 2012 2259 (en particulier ch. 1.6, 3.4 et 4.5).

⁵⁴ FF 2012 2259

⁵⁵ Cf. www.deza.admin.ch > Accueil > Glossaire

- Affiliation à la Commission de l'ONU sur la population et le développement (CPD). La commission évalue la mise en œuvre du Plan d'action de la CIDP. Par ailleurs, la Suisse participe à des initiatives internationales visant à faire fléchir la mortalité maternelle et infantile.

3 Buts et contenu

L'objectif (ou objet) premier de l'initiative populaire figure à l'art. 73a, al. 1, Cst.: «La Confédération s'attache à faire en sorte que la population résidant en Suisse ne dépasse pas un niveau qui soit compatible avec la préservation durable des ressources naturelles. Elle encourage également d'autres pays à poursuivre cet objectif, notamment dans le cadre de la coopération internationale au développement.»

Concrètement, le texte de l'initiative demande que soient prises les mesures suivantes:

- la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne doit pas, après une période transitoire, excéder 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans (la première année après acceptation 0,6 % et la deuxième année 0,4 %);
- une augmentation plus élevée de la population résidante permanente attribuable au solde migratoire au cours des années précédant la mise en œuvre de l'initiative populaire doit être compensée dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la législation d'application;
- 10 % au moins des moyens consacrés à la coopération internationale au développement doivent être investis dans le financement de mesures visant à encourager la planification familiale volontaire;
- les traités internationaux existants qui contreviennent aux objectifs de l'art. 73a Cst. doivent être adaptés ou dénoncés dans un délai de quatre ans après l'acceptation de l'initiative populaire; les nouveaux traités internationaux ne doivent pas contrevenir au but de l'initiative populaire.

3.1 Commentaire des dispositions du texte de l'initiative populaire

3.1.1 L'art. 73a Cst.

Les auteurs de l'initiative populaire proposent d'insérer dans la Cst. un art. 73a portant le titre «Population». Cet article fera partie de la section 4 du chap. 2 du titre 3 intitulée «Environnement et aménagement du territoire», et suivra l'actuel art. 73 Cst. relatif au développement durable, dont la teneur restera inchangée.

L'al. 1 impose non seulement de maintenir à un certain niveau la population résidante en Suisse afin de préserver durablement les ressources naturelles, mais oblige également la Confédération à soutenir ce but dans les autres pays notamment par le biais de la coopération internationale au développement. En effet, les auteurs de l'initiative populaire estiment que la forte croissance de la population en Suisse et dans les autres pays nuit à l'environnement, réduit la qualité de vie (engorgement des trafics routiers et ferroviaire, loyers en hausse, recul des terres agricoles cons-

truites, densification de l'habitat, etc.) et qu'elle va à l'encontre de l'objectif fixé par l'actuel art. 73 Cst., qui impose à la Confédération et aux cantons d'œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, respectivement sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain⁵⁶. Ils considèrent que la taille de la population en Suisse et à l'étranger est l'une des causes principales de la pollution et constitue une menace pour les ressources naturelles. En outre, ils estiment que la population mondiale connaît à l'heure actuelle la plus forte croissance de son histoire et que la capacité écologique de la planète est mise à rude épreuve et implique une raréfaction des ressources naturelles. La forte augmentation de la population suisse est, selon les auteurs de l'initiative populaire, due pour 80 % à l'immigration et notamment à la levée, en mai 2007, des dispositions régissant l'immigration d'une grande partie des ressortissants européens⁵⁷.

L'al. 2 pose le principe que la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne peut pas dépasser 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans. Cet alinéa doit être mis en relation avec la disposition transitoire, soit l'art. 197, ch. 9, al. 2 (cf. ch. 3.1.2), car il est prévu que cette valeur soit atteinte de manière dégressive sur une durée de deux ans. Les auteurs de l'initiative populaire considèrent que la limite de 0,2 % est compatible avec l'évolution démographique de l'UE. En effet, ils estiment que le solde migratoire de l'UE se situait entre 1997 et 2007 à 0,26 %. Si l'on ne prenait pas en compte l'Espagne, l'Italie et la Grande-Bretagne, il était même inférieur à 0,2 %. Par conséquent, ils estiment que même avec une telle limitation, l'immigration nette de la Suisse resterait plus élevée que dans la plupart des pays européens. En outre, ils considèrent que la population suisse pourrait se renouveler à raison de 1,3 % si l'on prend en considération les émigrations de Suisses, qui correspondent à 1,1 %, et que, par conséquent, il pourrait immigrer en Suisse une proportion plus importante de personnel qualifié que dans la plus part des pays européens⁵⁸.

L'al. 3 impose l'affectation au financement de mesures de planification familiale volontaire d'au moins 10 % des moyens que la Confédération consacre à la coopération internationale au développement. Selon les auteurs de l'initiative, cette mesure doit permettre de réduire tout d'abord la pression migratoire en Suisse, mais également contribuer à préserver les ressources naturelles à l'étranger, notamment dans les pays touchés par une forte croissance de la population.

L'al. 4 impose à la Confédération ne pas conclure de nouveaux traités internationaux qui contreviendraient à l'art. 73a Cst. ou en empêcheraient ou en entraveraient la mise en œuvre. Cette disposition doit également être mise en relation avec la disposition transitoire, soit l'art. 197, ch. 9, al. 1 (ch. 3.1.2). De plus, l'initiative populaire impose également la modification ou la dénonciation des traités internationaux contraires à son but dans un délai de quatre ans.

⁵⁶ Voir site Internet des auteurs de l'initiative, état au 5 août 2013: www.ecopop.ch/initiative.

⁵⁷ Voir site Internet des initiants, rubrique «arguments», état au 5 août 2013: www.ecopop.ch/initiative.

⁵⁸ Voir site Internet des auteurs de l'initiative, rubrique «arguments», état au 5 août 2013: www.ecopop.ch/arguments.

3.1.2

L'art. 197, ch. 9, Cst.

L'al. 1 prévoit que les traités internationaux contraires aux objectifs mentionnés à l'art. 73a Cst. devront être modifiés dans un délai de quatre ans ou, si une modification n'est pas possible, soient dénoncés (cf. ch. 4.2.1.3, 4.2.3.1 et 4.4.1 pour plus de précisions sur les traités et conventions touchés par l'initiative populaire dans le domaine migratoire ainsi que le ch. 4.2.5.2 pour le domaine de la coopération internationale au développement).

L'al. 2 prévoit en outre qu'en cas d'acceptation de l'initiative populaire, la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne peut excéder 0,6 % la première année civile, 0,4 % la deuxième année civile. Par la suite, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'application de l'art. 73a Cst., la population résidante permanente ne peut s'accroître que de 0,2 % par an. En revanche, si cette dernière s'accroît plus vite, la différence doit être compensée dans un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la législation d'application.

3.2

Interprétation du texte de l'initiative populaire

L'interprétation de la Constitution – comme celle des lois et ordonnances – s'appuie en premier lieu sur la formulation de la norme (élément d'interprétation grammaticale). Lorsque le texte est peu clair ou qu'il permet plusieurs interprétations, il convient d'en déterminer sa portée véritable en considérant d'autres éléments d'interprétation tels que la genèse de la norme (élément d'interprétation historique) et son but (élément d'interprétation téléologique). Il est également important de tenir compte du sens qui se dégage de la norme dès lors qu'elle est placée en contexte avec d'autres dispositions (élément d'interprétation systématique). Dans l'interprétation de la loi comme de la Constitution, aucun élément ne peut s'appliquer de manière privilégiée, et encore moins de manière exclusive. Il faut, au contraire, considérer l'ensemble des éléments d'interprétation et déterminer, dans chaque cas, quelle méthode (ou combinaison de méthodes) est la plus apte à restituer le sens véritable de la norme à interpréter (pluralisme des méthodes)⁵⁹. La volonté des auteurs de l'initiative à l'origine d'une nouvelle norme constitutionnelle n'est pas un élément décisif, même si elle peut être prise en considération dans le cadre de l'interprétation historique⁶⁰.

Deux éléments d'interprétation spécifiques aux normes constitutionnelles doivent être pris en compte en plus des éléments généraux d'interprétation:

- L'«interprétation harmonisante»⁶¹ (également appelée mise en concordance pratique), selon laquelle le législateur est tenu d'intégrer dans sa réflexion tous les objectifs constitutionnels concernés par la problématique. Les nor-

59 Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e éd., Zurich 2012, n° 130.

60 Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, FF 2010 2067, ch. 8.7.1.2.

61 Rhinow/Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2^e éd., Bâle 2009, n° 524, 529; Hangartner Yvo, *Unklarheiten bei Volksinitiativen. Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3-6 BV (Ausschaffungsinitiative)*, PJA 2011, p. 473; ATF 139 I 16, consid. 4.2.2.

mes constitutionnelles doivent être interprétées de manière à éviter, dans toute la mesure du possible, des conflits de normes à l'intérieur de la Constitution.

- L'interprétation conforme au droit international, selon laquelle les normes impératives du droit international priment la Constitution; les autres normes du droit international doivent être «respectées» («beachten», art. 5, al. 4, Cst.). Tous les organes de l'Etat sont donc tenus, dans le cadre de leur activité normative ou d'application du droit, d'interpréter les normes constitutionnelles – dans la mesure où cela est nécessaire et possible – de manière conforme au droit international.

Art. 73a, al. 1, Cst.

Cet alinéa doit être compris comme un mandat général donné à la Confédération en vertu duquel celle-ci doit veiller à ce que la population résidant en Suisse de manière permanente soit maintenue à un niveau qui permette une préservation durable des ressources naturelles et, d'autre part, qu'elle soutienne ce but également dans les autres pays, notamment par le biais de la coopération internationale au développement.

Par conséquent, l'al. 1 impose d'une part, que la population résidant en Suisse de manière permanente soit maintenue à un niveau qui permette une préservation durable des ressources naturelles et, d'autre part, que la Confédération soutienne ce but également dans les autres pays, notamment par le biais de la coopération internationale au développement.

L'al. 1 parle de «population résidant» en Suisse, alors que l'al. 2 parle de «population résidant de manière permanente». Il faut dès lors se demander si le terme de l'al. 1 doit être interprété de la même manière que le terme de l'al. 2 (en ce qui concerne celui-ci, voir art. 73a, al. 2, Cst.). Il faut répondre par la négative à cette question. L'adjectif «permanent» se réfère ici à une certaine durée de présence en Suisse, raison pour laquelle les courts séjours ne sont pas compris dans cette notion.

En effet, la notion de «population résidente permanente» contenue à l'al. 2 de la disposition constitutionnelle se réfère à la population étrangère dont la durée de séjour en Suisse est supérieure à douze mois (pour la motivation, voir commentaire relatif à l'al. 2 ci-dessous). En revanche, la notion de «population résidente» contenue à l'al. 1 comprend toutes les personnes résidant en Suisse à un moment donné, quel que soit leur nationalité, la durée et le type d'autorisation de séjour. Par conséquent, cette notion se réfère non seulement aux ressortissants suisses domiciliés en Suisse, mais également aux ressortissants étrangers. Concrètement, la population résidente étrangère comprend les titulaires d'une autorisation d'établissement, les titulaires d'une autorisation de séjour (y c. les réfugiés reconnus), les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (y c. les autorisations inférieures à douze mois), les personnes dans le processus d'asile, les diplomates et fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille.

En revanche, les personnes n'ayant pas de domicile officiel en Suisse, telles que les frontaliers travaillant en Suisse, les touristes, les personnes en visite ou en voyage d'affaires, ne sont pas comptées dans la population résidente.

Cette interprétation ressort d'une part, de la définition donnée, par l'Office fédéral de la statistique (OFS), à la notion de population résidente⁶² et exprime également la volonté des auteurs de l'initiative populaire, qui mentionnent que le but de l'initiative populaire est de permettre la préservation durable de la qualité de vie des «personnes résidant en Suisse» et ce, indépendamment de leur nationalité ou de leur race⁶³.

La disposition constitutionnelle ne définit pas précisément le niveau adéquat permettant une préservation durable des ressources naturelles, toutefois, les moyens que l'initiative populaire prescrit afin de mettre en œuvre ce but (al. 2 et 3) devront être mis en œuvre. Sur le principe, la formulation ouverte de cet alinéa n'exclut pas que la Suisse continue d'appliquer des traités existants ou en conclue de nouveaux, toutefois, ceux-ci ne doivent pas contrevenir au but et aux moyens proposés par l'initiative populaire.

La notion de «ressources naturelles» apparaît fréquemment dans la Cst. (cf. art. 2, al. 4, 54, al. 2, et 104, al. 1, let. b, Cst.). L'art. 73a, al. 1, Cst. doit donc être interprété de manière conforme en se fondant sur le sens des dispositions citées. Par ailleurs, l'objectif de la préservation des ressources naturelles est concrétisé par le biais d'autres normes constitutionnelles (cf. en particulier les art. 73 ss et 89 Cst.). Sont considérées comme des ressources naturelles importantes: le climat, le sol, la biodiversité et les écosystèmes, l'air et l'eau. Elles doivent être disponibles en quantité et en qualité suffisantes. Les problèmes d'environnement tels que le changement climatique ou la pollution de l'air ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Les écosystèmes mondiaux constituent donc aussi des ressources naturelles pour la population suisse.

La notion de préservation «durable» peut être comprise de telle sorte qu'il faille garantir que les ressources naturelles soient également disponibles pour les générations futures.

Art. 73a, al. 2, Cst.

L'initiative populaire vise essentiellement à ce que la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire n'excède pas 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans (art. 73a, al. 2, Cst.).

Le texte de l'initiative populaire («part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire») ne recouvre que l'immigration provenant de l'étranger vers la Suisse et non la croissance liée à un excédent de naissances en Suisse.

En imposant une telle limite à l'immigration en Suisse, l'initiative populaire implique en réalité l'introduction de contingents pour toutes les catégories d'étrangers et d'autorisations de séjour supérieures à un an.

62 Disponible sous: www.bfs.admin.ch > Infothèque > Définitions > Population résidente.

63 Voir site Internet des auteurs de l'initiative en version allemande, état au 9.7.13: www.ecopop.ch/Argument/FAQ/Behauptung 7.

L'initiative populaire ne décrit pas de quelle manière les contingents doivent être fixés, ni qui aura la compétence de les fixer; elle impose uniquement une limite quantitative à l'immigration en Suisse.

En revanche, le libellé de l'al. 2 n'interdit pas, dans le cadre des limitations fixées, de mettre en œuvre un traitement privilégié en matière d'admission pour les ressortissants des Etats avec lesquels la Suisse entretient des relations économiques particulièrement étroites, notamment pour les ressortissants de l'UE.

En outre, la disposition n'est pas directement applicable; elle devra être concrétisée par le législateur.

Un autre point d'ombre réside encore dans l'interprétation de la notion de «population résidente permanente». En effet, cette notion est centrale car elle permet de définir le cercle des personnes concernées par la limitation.

Ni le texte de l'initiative populaire ni l'argumentaire ou les autres documents fournis par les auteurs de l'initiative ne définissent ou n'expliquent la notion de «population résidente permanente». Les catégories de personnes concernées par les restrictions d'admission proposées ainsi que les valeurs de base pour le calcul de l'immigration encore autorisée divergent en fonction de l'interprétation retenue. La notion de «population résidente permanente» doit être placée dans le contexte de la Constitution en tant que tout, à l'aide de méthodes d'interprétation juridiques reconnues et interprétée sur la base de critères objectifs. L'interprétation systématique peut se baser sur des notions déjà définies au niveau des ordonnances. Il est donc judicieux, dans un premier temps, d'interpréter cette notion en s'appuyant sur les définitions qui existaient déjà dans la législation et dans la pratique administrative au moment de la rédaction du texte de l'initiative et de la collecte des signatures.

Conformément à l'art. 2, let. d, de l'ordonnance du 19 décembre 2008 sur le recensement⁶⁴, l'OFS définit la «population résidente permanente» comme l'ensemble des personnes qui ont leur domicile principal en Suisse et qui sont:

- de nationalité suisse et annoncées en Suisse;
- de nationalité étrangère et titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement d'une durée minimale de douze mois ou d'une autorisation de séjour de courte durée équivalant à une durée cumulée minimale de douze mois, à l'exclusion de celles octroyées dans la procédure d'asile;
- en procédure d'asile et totalisent au moins douze mois de séjour.

Sont donc compris, outre les Suisses annoncés, tous les étrangers munis d'une autorisation de résidence d'une durée minimale de douze mois ou totalisant au moins douze mois de séjour en Suisse, c'est-à-dire les titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), les titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), les titulaires d'une autorisation de courte durée totalisant au moins douze mois de séjour (permis L), les fonctionnaires internationaux, les diplomates et les membres de leur famille (carte de légitimation du DFAE), de même que les requérants d'asile (permis N) et les personnes admises à titre provisoire (permis F) totalisant au moins douze mois de séjour.

⁶⁴ RS 431.112.1

Dans ses statistiques, l'Office fédéral des migrations (ODM) définit quant à lui la notion de «population résidente permanente» comme suit:

- ressortissants suisses ayant leur domicile principal en Suisse;
- étrangers qui séjournent au moins douze mois en Suisse et disposent d'une autorisation de courte durée, de séjour ou d'établissement (permis B, y c. permis Ci, C et L).

Une telle définition figurait également à l'art. 5 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers⁶⁵, laquelle est restée valable jusqu'au 31 décembre 2007. L'ODM exclut donc de la population résidente permanente les personnes relevant du domaine de l'asile (requérants d'asile munis d'un permis N), les personnes admises à titre provisoire (permis F), les fonctionnaires internationaux, les diplomates et les membres de leur famille sans activité lucrative (carte de légitimation du DFAE), et ce, quelle que soit la durée de leur séjour. En recourant à la définition de l'ODM, ces catégories de personnes, notamment les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire ne sont pas concernées par les restrictions d'admission prévues par l'initiative populaire. Cependant, si ces personnes obtiennent par la suite une autorisation de séjour ou d'établissement (permis B et C), elles devront alors être comptabilisées en tant que personnes nouvellement admises dans la population résidente permanente et seront dès lors soumises aux restrictions en la matière (par ex. en cas d'octroi de l'asile ou réglementation ultérieure pour raisons humanitaires, mariage).

La définition utilisée par l'OFS tient quant à elle compte des directives de l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat) et englobe donc également le domaine de l'asile. On peut partir du principe que cette définition est conforme à la volonté des auteurs de l'initiative. Le site Internet des auteurs de l'initiative explique que si l'immigration était limitée à un taux fixe de 0,2 % par an, un taux annuel d'émigration élevé permettrait à environ 95 000 personnes d'immigrer en Suisse, ce qui représenterait 72 % de l'immigration enregistrée en 2009. Ainsi, tous les spécialistes requis, y compris le personnel de soins, pourraient continuer à venir en Suisse et il serait encore largement possible d'admettre des personnes au titre du regroupement familial ou de la formation ou de répondre à des besoins humanitaires en accueillant des personnes poursuivies⁶⁶. A cet égard, il est utile de se référer avant tout au but fixé par la nouvelle norme constitutionnelle (art. 73a, al. 1, Cst.), laquelle vise un «niveau» de population qui soit compatible avec la «préservation durable des ressources naturelles». Il en résulte que la notion de population résidente permanente au sens de l'initiative ne doit pas prendre en compte les personnes en (très) court séjour et que la nationalité ou le statut des étrangers ne jouent aucun rôle.

Pour ces raisons, la définition employée par l'OFS dans l'ordonnance du 19 décembre 2008 sur le recensement doit être privilégiée par rapport à celle de l'ODM.

Par conséquent, les séjours de moins d'un an effectués par des étrangers ne sont pas pris en compte (séjours à caractère temporaire aux fins de visite, de tourisme, de formation, d'exercice d'une activité lucrative, etc.). Il en va de même du domaine de l'asile. En effet, il est impossible de savoir au moment de l'entrée en Suisse si un séjour atteindra ou non douze mois. S'agissant de la prise en compte des requérants

⁶⁵ RO 1986 1791

⁶⁶ Site Internet des auteurs de l'initiative, état au 9.7.13: www.ecopop.ch/Initiative/Argumente/FAQ.

d'asile dans le calcul de l'immigration autorisée par l'initiative populaire, il faudra déterminer ultérieurement combien de ces personnes séjournent encore en Suisse après douze mois. En effet, une partie des requérants aura quitté le pays avant ce délai suite à un renvoi dans l'Etat Dublin compétent pour mener la procédure d'asile ou à une décision d'asile négative. Une prise en compte *a posteriori* est également nécessaire pour les titulaires d'une autorisation de courte durée qui prolongent cette dernière de manière à rester au moins douze mois en Suisse.

La part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne doit pas dépasser 0,6 % la première année civile suivant l'acceptation de l'initiative populaire, 0,4 % la deuxième année puis 0,2 % (ch. 3.1.2). De 2008 à 2011, l'accroissement annuel de la population attribuable au solde migratoire se situait entre 0,7 % et 1,3 %.

Sur la base des chiffres de 2011, le calcul *a posteriori* de l'immigration possible en 2012 en vertu de l'initiative populaire se présente comme suit:

- accroissement possible de la population lié à l'immigration = environ 16 000 personnes (0,2 % de 7 955 000 résidents permanents au 31 décembre 2011)
- départ d'étrangers = environ 67 000 (2011)
- émigration de ressortissants suisses = environ 30 000 (2011)

En 2012, environ 113 000 personnes auraient pu immigrer en Suisse en application de l'initiative populaire. Si l'on soustrait à ce chiffre les quelque 25 000 Suisses de l'étranger qui reviennent en Suisse, environ 88 000 étrangers auraient finalement pu immigrer en Suisse en 2012 (y c. les personnes initialement entrées en Suisse pour un séjour de courte durée ou en qualité de requérant d'asile et qui ont été intégrées en 2012 dans la population résidante permanente parce que leur séjour a effectivement duré douze mois ou plus). Le «contingent d'immigration» pour les étrangers dépend donc également du nombre de Suisses qui rentrent au pays.

Cependant, l'immigration des étrangers est nettement plus élevée (en moyenne près de 141 500 par an au cours des cinq dernières années) et devrait dès lors être réduite d'environ 38 %. Une telle mesure restreindrait très fortement les possibilités de recruter les personnes qualifiées requises car les contingents d'immigration destinés à l'accomplissement des obligations de droit international public de la Suisse devraient être réservés (par ex. domaine de l'asile, convention de Genève et art. 3 CEDH; droit au respect de la vie familiale, art. 13 Cst. et 8 CEDH). La reconduction de l'ALCP ne serait plus possible (ch. 4.2.1.2).

Art. 73a, al. 3, Cst.

L'initiative populaire demande que la Confédération soutienne également dans d'autres pays l'objectif d'une limitation du nombre d'habitants (art. 73a, al. 1 et 3, Cst.). A cette fin, elle doit affecter au moins 10 % des moyens qu'elle consacre à la coopération internationale au développement au financement de mesures visant à encourager la planification familiale volontaire.

La coopération internationale au développement de la Confédération n'est pas définie dans la Cst. La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et les messages relatifs aux crédits-cadres correspondants distinguent entre «coopération au développement» et «aide humanitaire». La coopération avec l'Europe de l'Est et la Communauté des Etats

indépendants (CEI) repose sur une base légale autonome, la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁶⁷. Le message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016⁶⁸ recouvre quatre crédits-cadres:

1. aide humanitaire et Corps suisse d'aide humanitaire (CSA);
2. coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement;
3. mesures de politique économique et commerciale dans le cadre de la coopération au développement;
4. transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI.

En 2012, la Confédération a engagé un montant total de 1406,6 millions de francs pour la coopération internationale au développement (points 2 et 3).

Le texte de l'initiative ne précise pas à quoi renvoie la notion de «coopération internationale au développement». Le site Internet ECOPOP ne permet pas non plus d'établir clairement ce que les auteurs de l'initiative entendent par là (état juin 2013). Plusieurs indications sur le site Internet suggèrent que les auteurs souhaitent encourager les pays «les plus pauvres» et les pays du «Sud»⁶⁹. Dans cette optique, les pays de la coopération à la transition ne seraient pas inclus dans la coopération internationale au développement. Pourtant, les auteurs de l'initiative chiffrent la coopération au développement à près de 1,4 milliard de francs dans leur bulletin n° 61, de juin 2011. Compte tenu des chiffres disponibles à l'époque pour l'année 2010, il semble qu'ils aient inclus la coopération à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI dans leur calcul (1253,4 millions de francs pour la coopération au développement pratiquée par la Confédération et 165,7 millions de francs pour la coopération avec les pays de l'Est, soit un total de 1401,1 millions de francs). Au vu de ces éléments contradictoires qui compliquent l'interprétation du texte de l'initiative, l'intention des initiants ne peut guère être prise en compte de manière pertinente. La définition de la coopération internationale au développement, fondée sur les bases légales et sur le message concernant la coopération internationale 2013–2016, constitue la référence en vue d'interpréter le texte de l'initiative.

Ni la Cst. ni le texte de l'initiative populaire ne définissent la «planification familiale volontaire». Plusieurs indications figurant sur le site Internet ECOPOP montrent à tout le moins que les auteurs de l'initiative y incluent la mise à disposition de moyens de contraception, l'information et le conseil. Ils parlent de planification familiale volontaire et de planification familiale en tant que droit de l'homme. Cette

⁶⁷ RS 974.1

⁶⁸ FF 2012 2259

⁶⁹ Cf. <www.ecopop.ch>: bulletin ECOPOP Bulletin, n° 64, juin 2012, p. 2; bulletin ECOPOP, n° 62, octobre 2011, p. 7; communiqué de presse: Bundesrat lehnt Ecopop-Initiative wie erwartet ab (ECOPop 29 mai 2013, 16h00): www.ecopop.ch/News-et-www.ecopop.ch/Initiative/Arguments> (état au 18 juin 2013).

vision est conforme au consensus international qui s'est dégagé lors des conférences du Caire (1994) et de Pékin (1995) et auquel la Suisse s'est également ralliée⁷⁰.

Art. 73a, al. 4, Cst.

En interdisant la conclusion de nouveaux traités internationaux qui seraient contraires à la norme constitutionnelle proposée, voire entraverait la mise en œuvre de mesures propres à atteindre le but de l'initiative populaire, l'art. 73a, al. 4, Cst. règle un aspect qui relève expressément des affaires étrangères. La compétence que la Constitution confère à la Confédération de conclure des accords internationaux s'en trouverait explicitement restreinte pour les questions touchant au domaine de l'immigration et de la coopération internationale au développement.

Toutefois, la norme proposée fait référence à la conclusion de traités internationaux. Par conséquent, elle n'interdit pas au Conseil fédéral de signer un traité international qui sera soumis à l'approbation du Parlement. En effet, en vertu de l'art. 141a, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale peut intégrer des modifications constitutionnelles requises par la mise en œuvre d'un traité international dans l'arrêté d'approbation, ce dernier étant soumis au référendum. En revanche, la signature de traités internationaux, relevant, conformément aux dispositions de la loi ou d'un accord international, de la seule compétence du Conseil fédéral, est strictement interdite⁷¹ par l'art. 73a, al. 4, Cst.

Concernant le domaine migratoire, cela signifie qu'il serait nécessaire de renégocier en particulier l'ALCP et, si cela n'est pas possible dans le laps de temps défini par l'initiative, il faudrait dénoncer ce dernier (ch. 4.2.1.2). Par ailleurs, certaines conventions internationales ou accords de libre-échange pourraient également être touchés par l'acceptation de l'initiative populaire (ch. 4.2.1.3, 4.2.3.1 et 4.4.1).

S'agissant de la coopération internationale au développement de la Confédération, la modification souhaitée de la Constitution interdirait la conclusion de tout accord international empêchant ou compliquant l'affectation d'au moins 10 % des moyens à l'encouragement de la planification familiale volontaire. La disposition s'appliquerait notamment aux accords suivants:

- Accords-cadres entre la Suisse et les Etats partenaires. Les accords-cadres sont généralement valables à long terme (souvent plusieurs décennies). Afin de tenir dûment compte d'un changement de priorités, les points forts de la collaboration n'y sont cités que de manière générale.
- Accords visant à fournir des contributions générales aux organisations internationales. Ces accords s'orientent en règle générale sur les points forts des différentes organisations.
- Accords de projet portant sur des objectifs et des objets spécifiques.

⁷⁰ Voir le programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement de 1994, principe 8 et chap. VII «Santé sexuelle et reproductive» <www.unfpa.org/public/publications/pid/1973>; art. 10, let. h, 12 et 14, par. 2, let. b, de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; RS **0.108**. Explications et plateforme d'action de Pékin: www.un.org/womenwatch/daw/beijing/plattform

⁷¹ Voir également à ce sujet le message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF **2013** 279 305, ch. 3.2, ad. art. 121a, al. 4, Cst.

Art. 197, ch. 9, al. 1, Cst.

Cet alinéa pose une limite temporelle dès l'acceptation de l'initiative populaire par le peuple et les cantons pour la renégociation, voire la dénonciation des traités internationaux qui contreviendraient aux objectifs visés par l'initiative populaire. Il prévoit une renégociation ou une dénonciation des traités internationaux concernés, «le plus vite possible», mais au plus tard dans un délai de quatre ans après l'acceptation de l'initiative populaire.

En ce qui concerne le domaine migratoire, l'ALCP devrait être renégocié, voire dénoncé dans ce laps de temps (ch. 4.2.1.2 et 4.4.1).

Dans le domaine de la coopération internationale au développement, aucun accord international en vigueur n'empêche ou ne complique l'affectation d'au moins 10 % des moyens à l'encouragement de la planification familiale volontaire ou n'entrave d'une quelconque manière les buts de l'art. 73a Cst.

Art. 197, ch. 9, al. 2, Cst.

Cet alinéa ne précise pas quand la législation d'application relative à l'art. 73a Cst. doit entrer en vigueur en cas d'acceptation de l'initiative populaire. Les première et deuxième phrases décrivent la manière dont l'art. 73a, al. 2, Cst. doit être appliqué entre le moment où l'initiative populaire est acceptée jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'application, en imposant, durant cette période, une limitation dégressive de l'immigration. Par conséquent, la disposition transitoire n'impose pas de limite de temps pour mettre en œuvre l'initiative populaire si elle est acceptée. Si, jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'application, les valeurs prévues par la disposition transitoire sont dépassées, la troisième phrase impose une compensation du dépassement de ces valeurs dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la législation d'application. Par conséquent, la législation d'application de l'art. 73a Cst. devra tenir compte d'un éventuel dépassement des limites fixées durant la période transitoire.

4 Appréciation de l'initiative populaire

4.1 Appréciation des buts de l'initiative populaire

4.1.1 En matière de politique migratoire

L'adoption de l'initiative populaire entraînerait un changement de cap de la politique suisse en matière de migration et d'admission.

Si l'initiative populaire est acceptée, les effets seraient comparables à ceux de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», qui avait été portée par l'UDC⁷². Ils seraient cependant plus radicaux encore dans la mesure où la présente initiative populaire prévoit une limitation rigide de l'admission. En effet, l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» ne fixe pas de limite quantitative à l'établissement des contingents prévus et laisse donc aux autorités une certaine marge de manœuvre. En revanche, la présente initiative populaire impose une limita-

⁷² Message du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279.

tion fixe de l'accroissement annuel de l'immigration à maximum 0,2 % de la population résidante permanente sur une moyenne de trois ans.

La politique suisse en matière d'immigration repose, d'une part, sur l'ALCP et les dispositions correspondantes de la convention AELE, d'autre part, sur une admission limitée des ressortissants des autres Etats sur la base de critères économiques et humanitaires. Ce système d'admission binaire a fait ses preuves. Aujourd'hui, l'immigration est influencée et gérée en premier lieu en fonction de la situation économique de la Suisse et, partant, de la demande en main-d'œuvre.

Le Conseil fédéral n'ignore pas que la conjoncture économique favorable que connaît la Suisse et l'immigration relativement importante de ces dernières années ont amené une croissance démographique qui pose de nouveaux défis en matière d'intégration, de marché du logement, d'infrastructure, d'aménagement du territoire et de politique de la formation.

La forte immigration renforce la pression politique en faveur de réformes dans ces domaines. Le Conseil fédéral s'y attelle en s'appuyant sur le rapport du groupe de travail «Libre circulation des personnes et immigration», qu'il a adopté le 4 juillet 2012⁷³, et sur les mesures qu'il a prises le 14 avril 2013 dans le cadre de la décision concernant l'activation et le maintien de la clause de sauvegarde. Dans cette perspective, la présente initiative populaire n'offre pas un moyen probant pour y parvenir. Les mesures proposées par le Conseil fédéral pour traiter les problèmes liés à l'immigration sont présentées au ch. 4.3.3.1.

4.1.2 En matière de coopération internationale au développement

L'objectif partiel de l'initiative populaire, qui consiste à préserver durablement les ressources naturelles également à l'étranger, va dans le sens de la politique fédérale. En effet, le droit constitutionnel en vigueur prévoit déjà que, dans le cadre des affaires étrangères, la Confédération s'attache, entre autres, à préserver les ressources naturelles (art. 54, al. 2, Cst.). Un développement économique, social et écologique durable améliore les conditions de vie de groupes de population pauvres et marginaux. En outre, il contribue à préserver durablement les ressources naturelles.

L'initiative populaire demande par ailleurs que la Confédération soutienne dans d'autres pays le principe d'une limitation de la population (art. 73a, al. 1 et 3, Cst.). En cas d'acceptation, la Suisse serait tenue de consacrer au moins 10 % des moyens affectés à la coopération internationale au développement à l'encouragement de la planification familiale volontaire. Cette exigence remet en question les approches éprouvées, car il faudrait renoncer à la pratique qui consiste à soutenir les pays et les organisations partenaires en fonction de leurs priorités et demandes.

Une coopération axée sur la planification familiale volontaire ne saurait contribuer à préserver de manière sensible les ressources naturelles des pays en développement. L'initiative populaire se fonde en effet sur des liens de causalité entre la planification familiale volontaire, la croissance démographique, les atteintes à l'environne-

⁷³ Rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse: Rapport disponible sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012/04.07.12.

ment et la migration. Or ces liens n'existent pas tels qu'ils sont suggérés par les auteurs de l'initiative. Les carences de l'initiative populaire sont exposées de manière détaillée sous ch. 4.3.2. Les mesures préconisées par le Conseil fédéral dans le domaine de la migration et du développement et celles destinées à enrayer les interactions négatives entre la pauvreté et la croissance démographique et à préserver les ressources naturelles dans les pays en développement sont décrites sous ch. 4.3.3.2.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

4.2.1 Domaine migratoire

4.2.1.1 Limitation du recrutement des travailleurs étrangers et introduction de nouvelles procédures d'autorisation

La forte limitation de l'immigration souhaitée par les auteurs de l'initiative induirait pour l'année 2012, par rapport aux chiffres de l'année 2011, une diminution de l'immigration en Suisse de 38 % (pour les détails, cf. ch. 3.2). Elle se traduirait donc par une diminution conséquente des possibilités de recrutement des travailleurs à l'étranger par les entreprises suisses. Or l'immigration en Suisse est essentiellement pilotée par les besoins en main d'œuvre de l'économie. Aussi faut-il s'attendre à un impact considérable sur la croissance économique d'une Suisse dont la compétitivité et l'attractivité seraient ainsi dégradées. Les employeurs suisses ne pourraient plus couvrir leurs besoins en main d'œuvre car des contingents importants devraient être réservés en priorité pour garantir le respect par la Suisse de ses obligations internationales.

Par ailleurs, l'acceptation de l'initiative populaire entraînerait également l'introduction d'un système de contingentement pour toutes les catégories d'autorisations de séjour de plus d'une année (ch. 3.2 et 4.2.3.1). Hormis la détermination des contingents dans les domaines pour lesquels les obligations internationales de la Suisse doivent être respectées, et qui sont prioritaires (domaine de l'asile, admissions à titre humanitaire ou découlant du respect des conventions internationales, etc.), la répartition des unités de contingents entre les autres catégories d'admission se révélerait être très difficile et s'accompagnerait nécessairement de difficultés de mise en œuvre. Il s'en suivrait une charge de travail supplémentaire conséquente pour les autorités chargées de déterminer les unités de contingent, mais également pour les autorités chargées d'instruire les demandes d'autorisation de séjour (ch. 4.2.3.1).

4.2.1.2 Renégociation de l'ALCP

A l'instar de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», la présente initiative populaire n'est pas compatible avec l'ALCP. Cet accord devrait donc être dénoncé ou adapté au plus tard dans les quatre ans (ch. 4.2.5.1), si aucune renégociation au sens de l'initiative populaire n'intervenait dans l'intervalle. Il en irait de même pour les dispositions pertinentes de la convention AELE (ch. 4.2.1.3).

Une renégociation de l'ALCP ne semble pas totalement exclue du côté suisse. Toutefois, l'UE pose aujourd'hui comme condition que la Suisse reprenne intégralement

le droit européen et ses développements avant de conclure de nouvelles conventions avec notre pays. En outre, l'UE a émis des réserves de principe quant à une renégociation de l'ALCP. De son point de vue, la libre circulation des personnes fait en effet partie des libertés fondamentales indissociables d'une participation au marché intérieur européen. Si l'immigration annuelle devait être limitée, comme le demande l'initiative populaire, il faudrait réintroduire des nombres maximums pour les ressortissants de l'UE. Or ni l'UE ni ses Etats membres ne sauraient accepter une telle discrimination de leurs citoyens vis-à-vis des Suisses. En cas d'acceptation de l'initiative populaire, il faudrait donc s'attendre à ce que l'ALCP soit dénoncé, ce qui aurait des répercussions considérables sur les relations entre la Suisse et l'UE. En vertu de la clause guillotine, les autres accords bilatéraux⁷⁴ seraient automatiquement caducs six mois après la notification de la résiliation. Selon le texte de l'accord, le comité mixte, sur demande d'une partie, peut se réunir pour examiner des mesures correctives nécessaires en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social. Toutefois, l'UE serait très probablement peu disposée à considérer l'acceptation de l'initiative populaire comme une difficulté de cet ordre.

4.2.1.3 Effets sur d'autres conventions

Une dénonciation de l'ALCP entraînerait l'application de la clause guillotine (art. 25, al. 4, ALCP), si bien que tous les autres accords des Bilatérales I deviendraient automatiquement caducs six mois après la réception de la notification y afférente (cf. ch. 4.2.1.2, 4.2.1.3 et 4.3.3.1).

Par ailleurs, l'UE pourrait dénoncer de son côté des accords qui ont un lien direct ou indirect avec l'ALCP.

L'AAS et l'AAD ne sont pas juridiquement liés à l'ALCP et échappent par conséquent à la clause guillotine. Toutefois, en cas de dénonciation de l'ALCP, le risque d'une dénonciation par l'UE de ces deux accords demeure. En effet, pour l'UE, l'existence d'un accord de libre-circulation entre la Suisse et l'UE était une condition préalable à l'association de la Suisse à l'acquis Schengen.

En outre, l'initiative populaire est également contraire à la convention AELE. En cas de réorientation de la politique migratoire suisse en raison de l'acceptation de l'initiative populaire, la Suisse pourrait également s'exposer à des critiques de la part des états signataires de la convention l'AELE.

L'accord d'association de la Suisse aux cinquièmes programmes-cadres de recherche tombait sous le coup de la clause guillotine car il faisait partie des accords sectoriels conclus en 1999 (accords bilatéraux I) entre la Suisse et l'UE. Bien que cette clause n'ait pas été reprise dans le cadre de la participation suisse aux programmes-cadres suivants, l'UE pourrait parfaitement rétablir le lien entre ce dossier

⁷⁴ Accord concernant les marchés publics, RS **0.172.052.68**; accord sur la prévention des obstacles techniques au commerce, RS **0.946.526.81**; accord relatif aux échanges de produits agricoles, RS **0.916.026.81**; accord sur les transports terrestres, RS **0.740.72**; accord sur le transport aérien, RS **0.748.127.192.68**.

et la libre circulation des personnes et dénoncer l'accord du 25 juin 2007 sur la recherche⁷⁵, si l'ALCP devait cesser d'être en vigueur.

Le renouvellement des accords de coopération dans les domaines de la formation⁷⁶ et MEDIA⁷⁷ pourrait également être remis en question.

Enfin, il faut s'attendre à ce que l'UE ait une moindre disposition au compromis lors des négociations en cours, voire à ce qu'elle les interrompe purement et simplement dans les dossiers sur l'accès au marché. De surcroît, la position de la Suisse serait affaiblie lors de négociations sur des questions institutionnelles.

L'initiative populaire pourrait également toucher des obligations découlant de la CEDH⁷⁸, du Pacte II de l'ONU⁷⁹ et de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)⁸⁰. Enfin, elle pourrait remettre en question des engagements contractés par la Suisse au titre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS)⁸¹, qui découlent d'accords de libre-échange (ALE) ou d'accords sur l'échange de stagiaires. Ces points sont examinés sous ch. 4.4.1.

4.2.2 **Domaine de la coopération internationale au développement**

En cas d'acceptation de l'initiative populaire, la Confédération devrait affecter 10 % des moyens qu'elle consacre à la coopération internationale au développement au financement de mesures visant à encourager la planification familiale volontaire (art. 73a, al. 3, Cst.). De surcroît, elle ne pourrait plus conclure de traités internationaux qui empêcheraient ou entraveraient l'affectation d'au moins 10 % des moyens à l'encouragement de la planification familiale volontaire. Les conséquences pour la coopération internationale au développement sont exposées sous ch. 4.2.3.2 et 4.3.2.4.

⁷⁵ Accord du 25 juin 2007 de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'autre part, RS **0.420.513.1**.

⁷⁶ Accord du 15 février 2010 entre la Confédération suisse et l'Union européenne, établissant les termes et conditions de la participation de la Confédération suisse au programme «Jeunesse en action» et au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, RS **0.402.268.1**.

⁷⁷ Accord du 11 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007, RS **0.784.405.226.8**.

⁷⁸ RS **0.101**

⁷⁹ RS **0.103.2**

⁸⁰ RS **0.107**

⁸¹ Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, annexe 1B, RS **0.632.20**.

4.2.3 Mise en œuvre de l'initiative populaire

4.2.3.1 Domaine migratoire

L'objectif principal de l'initiative vise à restreindre à 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire (art. 73a, al. 2, Cst.; ch. 3.2). La présente initiative populaire comporte de nombreuses similitudes avec l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»; elle est cependant plus stricte car elle prévoit une limite fixe de l'immigration (cf. ch. 4.1.1).

En imposant une telle limitation à l'immigration en Suisse, l'initiative populaire implique en définitive l'introduction d'un système de contingents pour toutes les catégories d'étrangers et d'autorisations de séjour de plus d'un an (ch. 3.2). Cela signifie une réorientation complète de la politique migratoire suisse actuelle basée sur un système d'admission binaire et qui connaît, sous réserve de certaines exceptions, un système de contingent seulement pour les travailleurs ressortissants d'Etat tiers (cf. ch. 2.1.2.1.2).

Sauf exceptions (cf. ch. 2.1.2.1), les ressortissants des pays de l'UE/AELE auxquels s'applique l'ALCP et la convention AELE ne sont pas soumis à un système de contingent. Dans le cadre de la politique migratoire suisse, il n'existe pas non plus de contingentement des autorisations de séjour délivrées à titre humanitaire, ni dans le domaine de l'asile.

Tant en matière d'asile que de regroupement familial, la Suisse est liée par des engagements internationaux en matière d'admission (convention relative au statut des réfugiés; CEDH; CDE, etc.), si bien que la fixation de plafonds n'est pas un outil approprié pour limiter l'immigration. Ces conventions devront être respectées et les contingents devront être aménagés afin de préserver ces droits. En effet, un refus de délivrer une autorisation de séjour en vertu de l'initiative populaire pourrait conduire dans certains cas à une violation de l'art. 8, par. 1, CEDH ou de l'art. 17 du Pacte II de l'ONU ainsi qu'à une violation de la CDE. Lors de l'élaboration des dispositions d'admission, les garanties constitutionnelles devront elles aussi être respectées (par ex. le droit au respect et à la vie privée et familiale [art. 13 Cst.] ou le droit au retour des Suisses de l'étranger [art. 24, al. 2, Cst.]). Par conséquent, l'instauration d'un tel système de contingentement pour toutes les catégories d'étrangers, tous domaines confondus, se heurterait à de nombreuses difficultés de mise en œuvre et obligerait la Suisse à notamment dénoncer l'ALCP, voire la CEDH. Il faudrait également tenir compte d'autres obligations découlant de conventions internationales telles que les accords passés dans le cadre de l'OMC et de l'échange de stagiaires, etc. (ch. 4.4.1). Par ailleurs, la législation d'application de l'art. 73a Cst. devrait contenir une solution permettant de se conformer en tout état de cause au principe absolu du non-refoulement, même si les contingents devaient déjà être atteints.

L'ensemble des contingents devraient être fixés annuellement. Comme il ne serait guère possible de fixer ces contingents dans une loi formelle, cette compétence devrait être déléguée au Conseil fédéral, comme le permet le texte de l'initiative populaire (cf. ch. 3.2 ad art. 73a, al. 2, Cst.). Toutefois, la généralisation des contingents pour toutes les autorisations nécessiterait la mise en place de laborieuses et complexes procédures d'autorisation et une augmentation considérable de la charge de travail administratif des autorités compétentes pour le traitement de ces demandes. Au surplus, la détermination des contingents entre les différentes catégories

d'autorisation de même que l'octroi des unités de contingent dans le cadre de l'examen individuel des demandes de permis de séjour se révélerait très difficile (ch. 4.2.1.1).

4.2.3.2 Domaine de la coopération internationale au développement

Pour mettre en œuvre l'initiative populaire, il faudrait s'assurer que les moyens bilatéraux engagés dans les pays prioritaires et les contributions versées aux organisations internationales dans le domaine de la planification familiale volontaire se montent en tout à 10 % des dépenses totales de la coopération internationale au développement. Afin de garantir le respect de cette exigence, il faudrait mettre en place une coordination centrale et édicter des instructions à l'intention des divers bureaux de coordination et de programme de la DDC. Cette dernière serait également contrainte de lancer et de réaliser des projets dans le domaine de la planification familiale volontaire dans des pays et des régions, bien que de telles mesures ne fassent pas partie des axes prioritaires des gouvernements et des acteurs nationaux et locaux. Aussi faudrait-il allouer davantage de moyens à certaines organisations internationales, par exemple au Fonds des Nations Unies pour la population.

Immédiatement après l'acceptation de l'initiative populaire, il faudrait réexaminer et, le cas échéant, adapter les stratégies actuellement en place afin de respecter les prescriptions de l'initiative populaire.

4.2.4 Conséquences financières et sur l'état du personnel

4.2.4.1 Domaine migratoire

Les effets d'une éventuelle acceptation de la présente initiative populaire peuvent être assimilés aux effets qu'auraient une acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse».

L'instauration de contingents pour toutes les autorisations de séjour de plus d'une année et toutes les catégories d'étrangers, particulièrement les ressortissants européens, induirait un renforcement substantiel du personnel des autorités compétentes pour le traitement de ces demandes.

En l'état, il n'est pas possible de chiffrer cette augmentation dès lors que les modalités de mise en œuvre de l'initiative populaire ne sont pas fixées. Par ailleurs, les conséquences d'une dénonciation des accords bilatéraux I ne peuvent pas non plus être chiffrées, mais ces conséquences pourraient encore s'alourdir si l'UE entendait dénoncer les accords indirectement liés à l'ALCP et aux accords bilatéraux I.

Certes, une éventuelle dénonciation de l'AAS et de l'AAD mettrait fin aux contributions de la Suisse au dispositif Schengen et Dublin, notamment les contributions aux frais administratifs et aux frais d'exploitation, les contributions aux agences IT et Frontex et les contributions au Fonds pour les frontières extérieures. Toutefois, la sortie de ce régime s'accompagnerait également de coûts considérables (amortissement des investissements déjà consentis, par ex. pour le raccordement à l'infrastructure informatique de Schengen et de Dublin, adaptation des systèmes informatiques nationaux tels que SYMIC, AFIS) et d'ajustements structurels (système national

d'information sur les visas, introduction d'un nouveau visa suisse et d'un nouveau régime de contrôle aux frontières routières, ferroviaires et aéroportuaires).

La Suisse serait notamment privée des économies réalisées du fait de sa participation à la coopération Dublin. Rappelons qu'une procédure Dublin dure en moyenne quatre mois de moins qu'une procédure d'asile ordinaire (précédant une décision de première instance). L'addition s'alourdirait de 26,5 millions de francs en moyenne par an du fait du recul des décisions de non-entrée en matière (environ 4000 décisions par an rendues par an en vertu des accords de Dublin). La sortie du dispositif de Dublin ferait de la Suisse une destination très attrayante pour les requérants d'asile déboutés dans l'espace européen, lesquels pourraient déposer dans notre pays une nouvelle demande, que la Suisse serait tenue d'examiner. Cela entraînerait par conséquent une augmentation du nombre de demandes d'asile. Selon une estimation prudente de 2000 demandes d'asile supplémentaires par an, les coûts d'hébergement et d'aide sociale s'accroîtraient de 40 millions de francs.⁸²

4.2.4.2 Domaine de la coopération internationale au développement

Si la réglementation prévue par l'initiative populaire était entrée en vigueur en 2012, les dépenses supplémentaires nécessaires de la coopération internationale au développement se seraient présentées comme suit en ce qui concerne la planification familiale volontaire:

Dépenses totales au titre de la coopération internationale au développement (en millions de francs)	1482*
Dont 10 %	148,2
Dépenses pour les mesures en faveur de la promotion de la santé sexuelle et reproductive (planification familiale comprise)	69,9**
Dépenses supplémentaires en faveur de la planification familiale volontaire	78,3
* DDC: 1273 millions CHF; SECO: 209 millions CHF	
** Bilatérales: 23,4 millions CHF; multilatérales: 46,5 millions CHF	

82 Pour plus de précisions en relation avec les répercussions sur les finances et le personnel, voir le message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279 309, ch. 4.2.4.

En décembre 2012, le Parlement a décidé d'augmenter les ressources destinées à la coopération internationale au développement pour les années 2013 à 2016⁸³. Il est prévu aussi d'augmenter les moyens consacrés à la promotion de la santé sexuelle et reproductive (planification familiale comprise) pour cette même période.

La limite fixée par l'initiative populaire étant formulée en chiffres relatifs, il ne serait pas nécessaire d'augmenter les moyens alloués à la coopération en matière de développement. Par contre, au sein du portefeuille de la coopération internationale au développement, les dépenses supplémentaires consacrées à la planification familiale volontaire devraient être compensées (crédits-cadres: «Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement» et «Mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement»; cf. message concernant la coopération internationale 2013–2016).

4.2.4.3 Frein aux dépenses

Le projet ne relève pas du frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et n'entraîne pas la création d'un crédit d'engagement ou d'un plafond des dépenses.

4.2.5 Entrée en vigueur et dispositions transitoires

4.2.5.1 Domaine migratoire

En cas d'acceptation de l'initiative populaire par le peuple et les cantons, les nouvelles dispositions constitutionnelles entreraient immédiatement en vigueur (art. 195 Cst.). Les traités internationaux contraires à ces dispositions devraient alors être renégociés et adaptés dans un délai de quatre ans (art. 73a, al. 4, Cst.). L'ALCP serait également concerné (cf. ch. 4.2.1.2). A cet égard, il y a lieu de préciser que celui-ci pourrait être en principe appliqué encore durant quatre ans; toutefois, l'immigration surnuméraire devrait être compensée ultérieurement dans le cadre de dispositions transitoires (cf. infra).

La nouvelle disposition constitutionnelle n'est pas directement applicable. L'art. 197, ch. 9, al. 2, Cst. prévoit la mise en œuvre d'une législation d'application de l'art. 73a Cst. Celle-ci réglerait le nouveau système d'admission en veillant à ce que la solution retenue soit autant que possible compatible avec les autres engagements internationaux de la Suisse (ch. 4.2.3.1).

Une hausse plus importante dans les années qui précèdent l'entrée en vigueur de la législation d'exécution relative à l'art. 73a devrait être compensée dans les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur (ch. 3.1.2 et 3.2).

⁸³ Message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013-2016, tableau I, FF **2012** 2259 2309. Jusqu'à 2015, l'aide publique au développement doit être portée à 0,5 % du revenu national brut (arrêté fédéral du 28 février 2011 concernant l'augmentation des ressources destinées au financement de l'aide publique au développement – DDC, FF **2011** 2729 et arrêté fédéral du 28 février 2011 concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement – SECO, FF **2011** 2731).

4.2.5.2 Domaine de la coopération internationale au développement

Aucun traité international conclu au titre de la coopération internationale au développement n'est concerné par les dispositions transitoires (art. 197, al. 1, Cst.). Aucune loi d'exécution ni aucune modification des bases légales existantes ne s'imposeraient. L'art. 5, al. 2, let. e, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales prévoit d'ores et déjà des mesures visant à encourager «la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique». Les autres prescriptions pourraient être inscrites au niveau du droit d'exécution.

4.3 Inconvénients de l'initiative populaire

4.3.1 Domaine migratoire

Contrairement aux auteurs de l'initiative populaire, le Conseil fédéral souhaite poursuivre une politique d'admission, dont il estime qu'elle a fait ses preuves et qui est fondée sur la libre circulation des personnes dans le cadre défini par l'ALCP et la convention AELE et sur des critères d'admission stricts pour les ressortissants de pays tiers (système binaire d'admission).

Limiter l'immigration à 0,2 % de la population résidante permanente, comme le propose l'initiative populaire, permettrait certes de limiter l'immigration régulière en Suisse, mais elle ne constitue pas pour cela un instrument adéquat, en particulier pour ce qui est de l'admission humanitaire et du regroupement familial. Dans ces domaines, l'immigration ne peut être pilotée que de manière très restreinte, en raison des obligations internationales de la Suisse.

L'acceptation de l'initiative populaire entraînerait par ailleurs un surcroît de travail administratif, tant pour les employeurs que pour les autorités des cantons et de la Confédération. Elle nuirait en outre à la croissance économique de la Suisse, en dégradant sa compétitivité et son attractivité. Les conséquences les plus graves d'une dénonciation de l'ALCP sont présentées ci-dessous.

Graves conséquences pour l'économie

Même s'il est difficile d'évaluer l'impact d'une abrogation des accords bilatéraux I, il est certain qu'elle aurait de graves conséquences sur le plan économique. En effet, l'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse. La dénonciation des accords bilatéraux I entraînerait notamment⁸⁴:

- la fin de l'accès garanti au marché du travail de 27 Etats membres pour les ressortissants suisses (28 dès l'acceptation du protocole III);
- la fin de l'accès garanti aux marchés publics pour les entreprises suisses dans certains secteurs;

⁸⁴ Pour plus de précisions sur les répercussions liées à la dénonciation des accords bilatéraux I, voir le message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279, ici 312 à 317.

- des obstacles à l'exportation vers l'UE en raison de contrôles supplémentaires des produits;
- des obstacles aux exportations agricoles vers l'UE;
- la complication du transport par voies terrestre et aérienne;
- la fin probable de la participation des chercheurs suisses (hautes écoles, entreprises) aux programmes de recherche de l'UE.

L'acceptation de l'initiative populaire limiterait en premier lieu l'immigration économique. Or il faut s'attendre à que la demande en main-d'œuvre reste élevée à l'avenir (par ex. dans le domaine de la santé et des professions techniques) et qu'elle ne pourra pas être entièrement couverte par des travailleurs locaux. Limiter la part de l'immigration à l'accroissement de la population résidente à 0,2 % aurait donc des répercussions économiques considérables. En particulier, l'attractivité de la Suisse pour les entreprises internationales serait sérieusement remise en question.

De surcroît, un recul de l'immigration se traduirait par une baisse de la croissance économique, d'où une diminution des recettes des assurances sociales. En particulier l'AVS et l'AI auraient à subir des conséquences négatives importantes sur le plan financier, à tel point que le financement durable de ces institutions pourrait être sérieusement menacé.

On peut s'attendre également à des conséquences négatives importantes sur les rentrées fiscales à tous les niveaux, notamment au niveau des entreprises et des personnes physiques.

Par ailleurs, l'acceptation de l'initiative populaire entraînerait une multiplication des démarches administratives pour les employeurs et les autorités cantonales et fédérales compétentes en matière de marché du travail et de migration (gestion des nombres maximums, procédures complexes d'autorisation et de recours).

Dans l'optique de l'admission sur le marché du travail, l'initiative populaire est à rejeter pour les raisons indiquées. La gouvernance de la migration et de ses effets (négatifs) peut encore être améliorée dans le cadre du système d'admission actuel; le Conseil fédéral a du reste développé ce point dans le message relatif à l'initiative «Contre l'immigration de masse»⁸⁵. En outre, il y a lieu de souligner la responsabilité qui incombe aux employeurs. En effet, le système d'admission pratiqué renonce, autant que possible, à l'égard des Etats de l'UE/AELE, à une gestion bureaucratique de la migration, ce qui est à l'avantage de l'économie. Aussi celle-ci est-elle appelée à assumer davantage de responsabilités dans la formation professionnelle, le recrutement des nouveaux travailleurs étrangers et dans l'encouragement de l'intégration.

4.3.2 Domaine de la coopération internationale au développement

L'initiative populaire postule l'existence de liens de cause à effet entre la planification familiale volontaire, la croissance démographique, la charge environnementale et la migration. Or ces liens n'existent pas sous cette forme.

⁸⁵ FF 2013 279, ch. 4.3.2

4.3.2.1 Liens entre la planification familiale volontaire et la croissance démographique dans les pays en développement

La politique de la planification familiale volontaire peut contribuer à réduire la croissance démographique en donnant accès aux contraceptifs et en promouvant l'éducation sexuelle. Toutefois, ce facteur n'est pas le plus important. En effet, la Conférence des Nations-Unies (CIPD), qui s'est tenue au Caire en 1994, ainsi que les conférences consécutives consacrées à la réalisation du programme d'action de la CIPD ont fait ressortir les facteurs susceptibles de stabiliser la croissance démographique: lutte efficace contre la pauvreté, droits en matière de sexualité et de procréation pour tous, égalité entre les sexes, formation et habilitation des filles et des femmes (y inclus l'accès aux moyens de production et aux biens), éducation sexuelle des jeunes, accès aux soins de santé primaires (santé sexuelle et reproductive incluses) et planification familiale. Les mesures de politique démographique ne sont efficaces que si elles s'inscrivent dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre la pauvreté (ch. 4.3.3.2).

4.3.2.2 Liens entre la croissance démographique et la pression sur les ressources

Au niveau mondial, les changements climatiques, la perte de la diversité biologique, la dégradation des sols, la raréfaction de l'eau douce de même que la surexploitation des mers et des océans figurent parmi les changements critiques de l'environnement naturel. La diffusion de styles de vie et de modes de production non durables ainsi qu'une demande accrue en énergie et en ressources accélèrent ces processus. Face à ces transformations, les pays et les groupes de population les plus pauvres sont de plus en plus vulnérables.

Dans les pays en développement, la croissance démographique peut accroître la pression sur les ressources. Toutefois, les contraintes écologiques sont davantage déterminées par l'utilisation des ressources et l'ordre économique et social qui la sous-tend que par la taille de la population. Aussi les réponses aux pressions croissantes sur les ressources naturelles doivent-elles reposer sur une approche large. La promotion d'une croissance économique durable à grande échelle, l'utilisation durable des ressources, une répartition plus équitable des ressources et des charges, une production et une consommation modérée des ressources dans les pays industriels, les pays émergents et les pays en développement ainsi que des partenariats innovateurs entre les acteurs publics, privés et de la société civile en font partie.

4.3.2.3

Liens entre la pression migratoire en Suisse et la croissance démographique dans les pays en développement

Seulement 16 % environ de la population étrangère en Suisse est originaire des pays en développement⁸⁶. Au niveau mondial, la moitié des migrants en provenance de ces pays réside dans d'autres pays en développement, soit environ 43,1 millions de personnes en 2011 selon les statistiques de la Banque mondiale. Environ 42,8 millions vivent quant à elles dans les pays de l'OCDE. Parmi les motifs de la migration figurent notamment la pauvreté, l'absence de perspectives, la mauvaise situation économique, les persécutions politiques et les conflits violents. La croissance démographique ne joue quant à elle qu'un rôle mineur. Les interactions entre la migration et le développement font l'objet d'intenses débats sur le plan international. Les approches axées sur la reproduction ne sont en l'occurrence que peu pertinentes compte tenu de leurs implications éthiques et de leur potentiel conflictuel. La gouvernance de la migration repose donc en premier lieu sur des options et des mesures politiques (ch. 4.3.3.2).

4.3.2.4

Une solution inadaptée à la coopération internationale au développement

L'acceptation de l'initiative populaire remettrait en question la pratique efficace de la coopération internationale au développement. Consacrer obligatoirement 10 % des moyens à la planification familiale irait à l'encontre de la politique éprouvée de la Suisse, qui vise à soutenir les efforts déployés par les pays pauvres en vue de maîtriser les problèmes de pauvreté et de développement auxquels ils sont confrontés. Ce principe est inscrit à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁸⁷. Si l'initiative populaire était acceptée, la Suisse ne pourrait plus orienter son soutien selon les priorités des pays et des organisations partenaires, c'est-à-dire en fonction de la demande (ch. 2.2.2). La DDC serait obligée d'y réaliser des projets de planification familiale volontaire même si ceux-ci ne répondent pas aux priorités nationales et locales. Elle serait aussi contrainte de renforcer ces mesures même si elle parvenait à rendre vraisemblable que ces activités ne contribueront que dans une mesure dérisoire à atteindre les objectifs de l'initiative populaire. Cette manière de faire nuirait grandement à la forte reconnaissance et à la réputation dont jouit la coopération internationale de la Suisse.

De surcroît, la Suisse serait tenue de verser davantage de contributions à des organisations internationales données, par exemple au Fonds des Nations Unies pour la population, exclusivement en faveur de la planification familiale. Ce procédé irait à l'encontre des priorités des Nations-Unies, qui souhaitent que les pays donateurs versent de préférence des contributions générales (*core contributions*) en tenant compte des priorités négociées de manière intergouvernementale au sein des organisations multilatérales.

⁸⁶ OFS, état fin décembre 2011, document disponible sous: www.bfs.admin.ch > Thèmes > 01- Population > Migrations et intégration > Indicateurs > Population résidente permanente étrangère selon la nationalité.

⁸⁷ RS 974.0

Il n'est pas pertinent d'inscrire dans la Constitution fédérale à quels thèmes précis et à quel domaine de la coopération internationale il faut affecter les moyens disponibles. Actuellement, la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales accorde la marge de manœuvre nécessaire pour réagir de manière appropriée et lancer de nouvelles mesures, en tenant compte du contexte, lorsque des changements rapides se produisent.

Enfin, l'objectif explicite visant à réduire la taille de la population dans d'autres pays risquerait de nuire à la réputation de la Suisse. Celle-ci s'exposerait à des critiques vu qu'elle consomme beaucoup de ressources par rapport aux pays en développement et que des entreprises suisses tirent profit de l'utilisation des ressources naturelles de ces pays.

4.3.3 Apporter une meilleure réponse que celle de l'initiative populaire

4.3.3.1 Domaine migratoire

Le Conseil fédéral est conscient que le dynamisme de l'économie suisse et l'immigration relativement importante qui l'a accompagné ont engendré une croissance démographique. Cet état de fait a rendu plus urgents les défis à relever concernant l'intégration, le marché du logement, l'aménagement du territoire et la planification des infrastructures, ou encore la politique en matière d'éducation. Le niveau élevé de l'immigration souligne la nécessité de lancer des réformes de politique intérieure dans les domaines évoqués et le Conseil fédéral s'y engage. Toutefois, l'initiative populaire ne constitue pas une réponse adéquate aux problèmes liés à la croissance démographique. Le Conseil fédéral estime que les réformes déjà mises en place ainsi que les réformes futures qu'il s'engage à effectuer apportent une meilleure réponse aux défis qui attendent la Suisse ces prochaines années.

Mesures concernant la libre circulation des personnes

L'introduction (progressive) de la libre circulation des personnes a été assortie de mesures d'accompagnement, entrées en vigueur le 1^{er} juin 2004, pour éviter que l'ouverture du marché suisse du travail ne soit synonyme de sous-enchère des conditions de travail et de salaire. La loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés (LDét)⁸⁸ est la composante essentielle de ces mesures. Elle impose aux employeurs le respect des conditions minimales de travail et de salaire applicables en Suisse aux employés qui y sont détachés dans le cadre de la réalisation d'une prestation de service.

Les mesures d'accompagnement sont appliquées efficacement et permettent ainsi d'éviter les dérives potentielles de la libre circulation des personnes⁸⁹. Afin de renforcer ces mesures et d'optimiser leur exécution, la LDét a été révisée au 1^{er} janvier 2013. Les nouvelles dispositions facilitent notamment la lutte contre

⁸⁸ RS 823.20

⁸⁹ Voir le rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie, rapport FlaM du 26 avril 2013, Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne, 1^{er} janvier au 31 décembre 2012, disponible sous: <www.seco.admin.ch> Thèmes > Travail > Libre circulation des personnes > Mesures d'accompagnement.

l'indépendance fictive des prestataires de services étrangers, grâce à l'introduction d'une obligation de documentation et de nouvelles possibilités de sanction. En outre, depuis le 1^{er} mai 2013, les employeurs étrangers ont l'obligation, lors du détachement de travailleurs en Suisse, d'annoncer le salaire horaire brut de chaque travailleur dans le cadre de l'obligation d'annonce. A côté de ces modifications, le Conseil fédéral a décidé le 26 juin 2013 la mise en vigueur au 15 juillet 2013 de la responsabilité solidaire renforcée dans les secteurs de la construction, du génie civil et du second œuvre. Il est possible, à certaines conditions, d'engager la responsabilité civile de l'entrepreneur contractant lorsque l'un de ses sous-traitants ne respecte pas les conditions minimales de salaires et de travail en vigueur en Suisse. La LDét a donc subi une modification allant dans ce sens. Dans la foulée, le Conseil fédéral a également décidé d'introduire dans l'ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés (Odét)⁹⁰ différentes dispositions concernant l'application de la responsabilité solidaire. Les dispositions précitées sont également entrées en vigueur le 15 juillet 2013.

Sur la base d'un postulat et de recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N)⁹¹, le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le DEFR d'améliorer la gestion stratégique et opérationnelle des mesures d'accompagnement, en renforçant le soutien accordé aux organes chargés de leur exécution sous forme de contrôles et d'un suivi sur le terrain. Il est également prévu de resserrer la coopération entre l'ensemble des organes chargés de l'application des mesures.

Suite à l'activation par le Conseil fédéral de la clause de sauvegarde le 24 avril 2013, les autorisations de séjour (permis B) des ressortissants de l'UE-8 et de l'UE-17 sont à nouveau contingentées pour une période d'une année (ch. 2.1.2.1). Par ailleurs, lors de sa séance du 24 avril 2013, le Conseil fédéral a également pris d'autres mesures destinées à limiter les effets négatifs de la libre circulation des personnes.

En ce qui concerne les ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie, le Conseil fédéral avait, en 2011 déjà, décidé de maintenir les contingents jusqu'en 2014. Ces mesures pourront être appliquées jusqu'en 2016. Par ailleurs, l'ODM a rédigé un rapport⁹², assorti de recommandations⁹³, visant à harmoniser les pratiques cantonales en matière de contournement des autorisations de séjour des ressortissants bulgares et roumains dans le milieu érotique. En outre, la lutte systématique contre la mendicité par métier se traduit, dans la pratique, par un recours plus systématique qu'auparavant aux mesures d'éloignement.

Le catalogue de mesures du Conseil fédéral concernant l'application de l'ALCP, adopté le 24 février 2010, constitue lui aussi un instrument permettant de lutter contre la perception abusive de prestations d'aide sociale ou le dumping salarial et social et de renforcer le contrôle des conditions d'admission. Suite aux recomman-

90 RS 823.201

91 www.parlement.ch > Documentation > Rapports > Rapports des commissions de contrôle > Commission de gestion CdG > 2011 > Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

92 Rapport ODM sur la problématique du milieu érotique publié en 2012, disponible sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Bases légales > Autres directives et circulaires > Milieu érotique.

93 Recommandations ODM sur la problématique du milieu érotique disponible sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Bases légales > Autres directives et circulaires > Milieu érotique.

dations que le Conseil fédéral a faites dans son rapport du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse⁹⁴, l'ODM a été chargé de mettre en place un suivi permanent des abus dans le domaine du droit des étrangers, ceci en collaboration avec les cantons.

L'une des difficultés que rencontrent les autorités responsables des questions de migration découle du manque d'informations, qui conduirait, dans certains cas de chômage de longue durée, à révoquer l'autorisation de séjour de ressortissants d'Etats-membres de l'UE/AELE. Afin de garantir cet échange d'informations, l'Assemblée fédérale a adopté, le 14 décembre 2012, une modification de l'art. 97, al. 3, LEtr, qui autorisera désormais le Conseil fédéral à déterminer quelles données doivent être communiquées aux autorités migratoires en cas de versement d'indemnités de chômage⁹⁵. Cette disposition entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Mesures concernant l'intégration des étrangers

Bien que le modèle suisse d'intégration puisse être qualifié de globalement réussi et ce malgré une immigration soutenue, il n'en demeure pas moins que la Suisse doit poursuivre ses efforts en matière d'intégration des étrangers. Conscient de la nécessité d'agir dans ce domaine, le Conseil fédéral s'est engagé, dans son plan d'intégration, adopté en novembre 2011, à prendre des mesures pour corriger les déficits identifiés. L'objectif général de ce plan est d'inscrire le principe «encourager et exiger», soit la réciprocité du processus d'intégration, dans un cadre plus contraignant. Ce plan s'articule sur quatre piliers:

Premièrement, il s'agit de réviser les dispositions de la LEtr relatives à l'intégration afin de renforcer, pour tous les acteurs concernés, le caractère obligatoire de la politique d'intégration. L'idée est de renforcer à la fois les exigences posées en matière d'intégration et le dispositif d'encouragement.

Le Conseil fédéral a adopté le 8 mars 2013 le message relatif à la révision partielle de la LEtr⁹⁶, qui prévoit par exemple que désormais seuls les étrangers intégrés pourront obtenir une autorisation d'établissement.

Le plan définit en outre les tâches de la Confédération et des cantons en matière d'encouragement de l'intégration. Cet encouragement est fondé sur le principe selon lequel l'intégration est une tâche transversale, qui doit être accomplie sur place: à l'école, sur le lieu de travail et dans les quartiers.

Deuxièmement, il s'agit d'ancrer le principe de l'intégration dans les structures ordinaires, en l'inscrivant dans diverses lois spéciales, notamment dans la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁹⁷, la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle⁹⁸ et la législation sur les assurances sociales. Le projet de loi précité, qui est actuellement traité au Parlement, contient également des dispositions allant dans ce sens.

94 Rapport disponible sous: www.bfm.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012 > 04.07.12.

95 FF **2012** 8943 ss.

96 FF **2013** 2277

97 RS **700**

98 RS **412.10**

Troisièmement, il s'agit de développer l'encouragement spécifique, là où les structures manquent ou sont inaccessibles, dans le cadre de programmes d'intégration cantonaux.

Quatrièmement, il faudra convenir d'objectifs concrets en matière d'intégration, en concertation entre la Confédération, les cantons, les communes et en y associant les acteurs économiques et sociaux concernés.

Mesures relatives au marché du logement et aux infrastructures

La demande de logements a fortement progressé ces dernières années, principalement dans les villes et les régions périurbaines. Le Conseil national a transmis le 19 mars 2013 un postulat⁹⁹, qui demande au Conseil fédéral d'examiner si des mesures d'accompagnement dans le domaine du logement doivent être prises afin de remédier aux conséquences négatives de la libre circulation des personnes.

Le Conseil fédéral a également mené, le 15 mai 2013, une discussion sur les mesures à prendre dans le domaine du logement. Tout en maintenant la politique actuelle en matière de logement, il souhaite l'optimiser. Plusieurs mesures proposées seront mises en œuvre ou examinées en détail. Ainsi, par exemple, le dialogue avec les cantons, les villes et les communes en matière d'aménagement du territoire et du droit de la construction devrait être intensifié dans le but de promouvoir les logements à loyer modéré. Par ailleurs, la possibilité de promouvoir la construction de logements par le biais de la LAT.

Dans le domaine des infrastructures, de nombreux projets sont en cours. Au printemps 2012, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF)¹⁰⁰. Le Conseil des Etats, conseil prioritaire, a adopté le texte soumis avec des adaptations le 3 décembre 2012. Le 21 juin 2013, le Conseil National l'a adopté en votation finale. Ce projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) permettra de développer progressivement les capacités du réseau ferré suisse. En parallèle, la Confédération entend également préserver la capacité du réseau autoroutier. Elle propose donc d'intégrer quelque 400 km de tronçons de routes cantonales dans le réseau des routes nationales (nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales/NEB). Cette mesure permettra de mieux desservir les villes et les régions périphériques. Afin de réduire les embouteillages, la Confédération prévoit en outre dans son second programme d'élimination des goulets d'étranglement (PEB) d'investir dans l'augmentation du nombre de voies de circulation. Dans le cadre du premier message du 11 novembre 2009 relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement (PEG)¹⁰¹, une enveloppe d'environ 1,4 milliard de francs avait été débloquée. Dans un second programme¹⁰²,

⁹⁹ Postulat 12.3662 du 28.08.12 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, «Mesures concernant le logement».

¹⁰⁰ FF 2012 1371

¹⁰¹ FF 2009 7591

¹⁰² Rapport destiné à la consultation relatif à l'arrêté fédéral concernant le deuxième programme d'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires, disponible sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation et d'audition > Procédure de consultation et d'audition terminées > Département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication.

le Conseil fédéral propose à présent d'investir 995 millions de francs supplémentaires pour l'élargissement de certains tronçons. La procédure de consultation a été lancée le 10 avril 2013 et s'est achevée le 7 août 2013.¹⁰³

4.3.3.2 Domaine de la coopération internationale au développement

Croissance démographique et pauvreté

La croissance démographique dépend d'un grand nombre de facteurs (cf. ch. 4.3.2). Pour être couronnées de succès, les mesures de politique démographique doivent s'inscrire dans une approche pluridimensionnelle qui tient compte des interdépendances entre la croissance démographique et le développement durable. La pratique éprouvée de la coopération suisse au développement s'inscrit à plusieurs niveaux:

- Lutte contre la pauvreté: la forte croissance démographique des pays en développement ne résulte que dans une moindre mesure d'un désir inextinguible de mettre des enfants au monde. Elle s'explique avant tout par des raisons économiques. En effet, dans les sociétés souffrant de la pauvreté, il est fréquent que les enfants soient aussi considérés comme une forme de prévoyance vieillesse. Outre les mesures visant le développement économique et une utilisation durable des ressources, les prestations sociales et les systèmes d'assurance sociale constituent donc des pièces maîtresses de la lutte contre la pauvreté étant donné qu'ils réduisent le besoin d'avoir une grande progéniture.
- Droits en matière de sexualité et de procréation pour tous: la capacité et le pouvoir des filles et des femmes à décider elles-mêmes en faveur ou contre une grossesse constituent un facteur essentiel de la réduction de la forte croissance démographique. Parmi les mesures préconisées figurent la promotion de l'égalité des sexes, la formation, la participation politique, les droits économiques et la prévention de la violence sexuelle.
- Formation pour tous (éducation sexuelle incluse): la formation est une condition de l'amélioration de la santé reproductive. Les filles et les femmes qui disposent d'une formation secondaire sont plus aptes à éviter une grossesse involontaire. Elles parviennent en effet plus facilement à se procurer des moyens de contraception, qu'elles utilisent également plus fréquemment. A l'échelle mondiale, la fertilité a décliné à mesure que les possibilités de formation ont progressé. L'extension de la formation secondaire aux filles y a grandement contribué. Les jeunes, filles et garçons, doivent pouvoir accéder à des informations sur la sexualité et la reproduction, mais aussi sur la contraception, les violences sexuelles et les conséquences négatives d'une grossesse précoce.
- Santé de base pour tous (santé sexuelle et reproductive et planification familiale incluses): des services de santé de base appropriés comprennent égale-

103 Pour de plus amples précisions concernant l'ensemble de ces mesures, notamment le plan d'intégration de la Confédération, voir le message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire fédérale «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279, ici 317 à 323.

ment des prestations en faveur de la santé sexuelle et reproductive ainsi que l'accès aux moyens de contraception et aux soins obstétricaux d'urgence comme les césariennes. Une forte mortalité infantile est une cause du nombre élevé de naissances. L'accès aux services de santé de base contribue à baisser la mortalité infantile. Des services de santé qui fonctionnent permettent de garantir un accès à la planification familiale et aux moyens de contraception.

Préservation des ressources naturelles

Lors de la Conférence de l'ONU sur le développement durable (Rio+20), qui s'est tenue en juin 2012, la communauté internationale a posé les jalons d'une politique internationale de développement durable. Les agendas internationaux en matière de développement et d'environnement doivent être regroupés d'ici à 2015. Les objectifs globaux prendront en considération les dimensions économique, écologique et sociale du développement durable et concerneront tous les pays du globe. Aux yeux de la Suisse, les modalités de la nouvelle réglementation des Objectifs du millénaire pour le développement¹⁰⁴ à atteindre d'ici à 2015 revêtent une grande priorité. Compte tenu de la raréfaction des ressources, la coopération internationale est fortement sollicitée en vue de trouver des solutions qui parviennent à concilier la croissance économique avec les exigences d'un développement social et écologique durable. Les modes de vie respectueux de l'environnement et les voies de développement préservant les ressources constituent un défi tant pour les pays riches que pour les pays pauvres. Créer un bien-être durable, préserver des ressources naturelles sur le long terme et réduire la pauvreté et l'inégalité au niveau mondial sont des tâches prioritaires d'une coopération internationale orientée vers l'avenir.

La coopération internationale au développement mise en œuvre par la Suisse se doit donc de soutenir, dans les pays partenaires, des modèles de développement durables sur les plans économique, social et écologique. En matière de préservation des ressources naturelles, la Suisse promeut des activités dans les champs d'action suivants: utilisation durable des ressources en terres, en pâturages, en eau et en forêts, adaptation aux conséquences du changement climatique, utilisation des énergies renouvelables, utilisation plus rationnelle des ressources, prévention des risques naturels (sécheresses, inondations, etc.), lutte contre la désertification, préservation de la biodiversité et gestion des eaux usées et des déchets.

Gouvernance de la migration

La Suisse préconise une coopération internationale au développement qui exploite les aspects positifs de la migration et en atténue les conséquences négatives. Une migration bien gérée et sa prise en compte dans les efforts du pays partenaire peuvent contribuer à son développement durable. La gouvernance internationale de la migration mise sur les mesures suivantes:

- gérer la migration légale du travail, réduire et empêcher la migration irrégulière;
- faciliter les transferts d'argent vers les pays d'origine des migrants et renforcer les vecteurs de développement non monétaires (y c. le renforcement des droits et du rôle de la femme);

¹⁰⁴ www.undp.org

- améliorer la situation juridique des migrantes dans les pays de provenance, de transit et de destination;
- associer la diaspora aux efforts déployés dans les pays de destination en vue de maîtriser les problèmes de pauvreté et de développement.

La Suisse privilégie elle aussi ces approches, qui font partie intégrante des accords bilatéraux et des conventions d'objectifs (par ex. les partenariats migratoires) ainsi que des arrangements passés dans le cadre de forums multilatéraux comme par exemple le «Global Forum for Migration and Development». La Suisse joue du reste un rôle très actif à ce niveau.

4.4 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

4.4.1 **Domaine migratoire**

La limitation quantitative de la migration, telle que souhaitée par les auteurs de l'initiative populaire, va à l'encontre des principes centraux de l'ALCP¹⁰⁵ et de la convention AELE (annexe K)¹⁰⁶. En vertu de ces deux accords, les droits à l'entrée et au séjour ne peuvent être restreints que pour des raisons relevant de l'ordre, de la sécurité et de la santé publics. En cas d'acceptation de l'initiative, ces accords devraient par conséquent être adaptés ou dénoncés.

En outre, la réglementation des modalités d'admission devrait tenir compte des principes d'autres obligations internationales (par ex. le droit au respect de la vie privée et familiale [art. 8 CEDH] et les garanties correspondantes du Pacte ONU II¹⁰⁷ et de la CDE¹⁰⁸). Etant donné que l'immigration serait limitée, il faudrait réserver notamment pour ces cas de figure – parallèlement au domaine de l'asile – des contingents suffisants dans le cadre de l'immigration qui serait encore admise. A cet égard, il faut souligner qu'un refus systématique d'octroyer une autorisation de séjour aux étrangers en se fondant sur l'initiative populaire serait, sous certaines conditions, contraire à l'art. 8, al. 1, CEDH, à l'art. 17 du Pacte ONU II et aux garanties correspondantes de la CDE, s'il devait empêcher la communauté de vie familiale en Suisse. Or une violation des garanties prévues par la CEDH pourrait, après épuisement des voies de droit nationales, être portée devant la Cour européenne des droits de l'homme, dont les arrêts sont contraignants pour la Suisse (art. 46, al. 1, CEDH). L'obligation de mettre en œuvre cet arrêt impliquerait que les conséquences réelles et juridiques de la violation de la Constitution devraient être éliminées dans la mesure du possible¹⁰⁹. Par conséquent, la Suisse serait tenue de prendre toutes les mesures générales susceptibles d'empêcher qu'une pareille violation de la convention ne se reproduise. Or de telles mesures seraient difficilement envisageables sous la nouvelle situation constitutionnelle.

¹⁰⁵ RS **0.142.112.681**

¹⁰⁶ RS **0.632.31**. Ci-après, seul l'ALCP sera mentionné; toutefois, les explications à son sujet seront également valables pour la convention AELE, annexe K.

¹⁰⁷ RS **0.103.2**

¹⁰⁸ RS **0.107**

¹⁰⁹ Cf. par ex. CourEDH, *Emre contre la Suisse* (n° 2), arrêt du 11 octobre 2011, recours n° 5056/10, p. 22. § 75, d'où il ressort que l'annulation d'une interdiction d'entrée prononcée en violation de l'art. 8 CEDH constitue la mesure idoine en vue d'exécuter l'arrêt de la CourEDH.

Le Conseil fédéral a déjà souligné en d'autres occasions qu'une dénonciation de la CEDH, par exemple, n'entraîne pas en ligne de compte pour des motifs aussi bien politiques que juridiques¹¹⁰. Même si la Suisse envisageait de dénoncer la CEDH, elle resterait liée aux garanties correspondantes du Pacte ONU II (non résiliable) et de la CDE.

En fixant comme objectif la préservation des ressources naturelles, l'initiative populaire ECOPOP se différencie de l'initiative «Contre l'immigration de masse». Concernant les effets d'une acceptation de l'initiative populaire sur l'ALCP et la convention AELE, d'une part, et la compatibilité de l'initiative populaire avec les obligations internationales de la Suisse, d'autre part, il convient néanmoins de renvoyer – outre aux ch. 4.2.1.2 et 4.3.1 du présent message – au message relatif à l'initiative «Contre l'immigration de masse»¹¹¹. Celle-ci vise en effet elle aussi à limiter l'immigration; mais à la différence de la présente initiative, qui définit des limites strictes, elle préconise des nombres maximums annuels. Si, en cas de mise en œuvre de l'initiative populaire, il demeurerait possible de respecter le taux d'immigration encore autorisé en accordant notamment la priorité aux domaines de l'asile et du regroupement familial et en se conformant à d'autres accords importants de droit international (par ex. OMC/AGCS et accords de libre-échange, accords sur l'échange de stagiaires, accord d'association à Dublin, etc.), les effets s'apparenteraient fortement à ceux escomptés en cas d'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse».

Dans le cadre des accords de libre-échange et de partenariat économique conclus avec le Japon, comme dans le cadre des accords de libre échange de l'AELE avec la Colombie, la Corée du Sud, Hong Kong, l'Ukraine et les pays de la coopération du Golfe, la Suisse s'est engagée à ne pas soumettre au contingentement certaines catégories de personnes, en particulier dans le domaine du transfert de cadres. Ces accords étant essentiels pour l'économie suisse, il y a lieu de chercher des solutions qui n'entrent pas en conflit avec ces accords. Concernant les accords conclus par la Suisse sur l'échange de stagiaires, ces derniers fixent pour certains ressortissants des contingents pour l'octroi des autorisations de séjour à ce titre. Dès lors, en cas d'acceptation de l'initiative populaire, il faudrait préserver également en priorité les contingents fixés par les accords. Dans le cas contraire, ces accords devraient être dénoncés et les jeunes professionnels suisses ne pourraient plus, par ce biais, effectuer des séjours de perfectionnement professionnel à l'étranger.

En revanche, l'initiative populaire n'a pas d'impact direct sur l'AAD ni sur l'AAS. Toutefois, de manière indirecte, la participation de la Suisse aux dispositifs de Schengen et de Dublin pourrait être remise en question en cas d'issue positive du scrutin et d'une dénonciation de l'ALCP (ch. 4.2.1.2)¹¹².

110 Cf. le message du 7 juin 2004 concernant l'initiative populaire «Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!)», FF **2004** 3077, de même que la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Brunner 13.3237 – Dénonciation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon laquelle «une dénonciation de la CEDH n'entre pas en ligne de compte».

111 FF **2013** 279, ch. 4.2.1 et 4.4.

112 Pour de plus amples précisions concernant les répercussions de l'initiative populaire sur les accords de libre-échange et notamment sur l'accord général sur le commerce des services conclu dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce, cf. message du Conseil fédéral du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire fédérale «Contre l'immigration de masse», FF **2013** 279 325, ch. 4.4.3.

4.4.2

Domaine de la coopération internationale au développement

Dans le cadre d'accords internationaux des Nations-Unies (ONU) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre, dans ses projets de coopération internationale au développement, les principes d'«autoresponsabilité/appropriation» («national ownership») et d'«alignement» («alignment»)¹¹³. A l'instar d'autres pays donateurs, elle entend en effet respecter le rôle directeur des pays partenaires dans le processus de développement et orienter son aide en fonction de leurs priorités. Cette approche vise à garantir que le soutien consenti apporte des résultats aussi efficaces que possible. Si la DDC était obligée de consacrer 10 % des moyens affectés à l'aide au développement à la planification familiale volontaire, elle serait contrainte de réaliser également des projets qui ne répondent pas aux priorités fixées par le pays partenaire. Cette situation irait à l'encontre des obligations internationales de la Suisse. Cependant, la Suisse ne serait pas obligée de dénoncer formellement ces accords vu qu'ils ne sont pas contraignants sur le plan du droit international.

5

Conclusions

En imposant une limitation de 0,2 % sur une moyenne de trois ans à l'accroissement de la population résidante permanente en Suisse attribuable au solde migratoire, l'initiative permettrait certes de limiter l'immigration en Suisse, mais ne constitue toutefois pas un outil adéquat pour y parvenir, car elle présente de trop lourds inconvénients.

Non seulement l'acceptation de l'initiative populaire induirait un changement de cap de la politique migratoire de la Suisse, mais elle remettrait également en question sa pratique actuelle en matière de coopération internationale au développement.

L'adoption de l'initiative populaire aurait également un impact considérable sur la croissance économique de la Suisse, car elle dégraderait sa compétitivité et son attractivité. En fixant une limitation aussi stricte à l'immigration en Suisse, elle rendrait très difficile le recrutement de travailleurs qualifiés, originaires notamment de l'UE/AELE. En effet, des contingents importants devraient être réservés en priorité pour les admissions relevant des obligations internationales de la Suisse et il resterait par conséquent peu de marge de manœuvre pour le recrutement de travailleurs qualifiés, alors qu'à l'heure actuelle l'immigration est essentiellement gouvernée par la situation économique du pays et la demande de main d'œuvre. En outre, la mise en œuvre de l'initiative populaire s'accompagnerait d'une charge administrative considérable et d'un alourdissement bureaucratique tant pour les employeurs que pour les autorités migratoires fédérales et cantonales, qui iraient à l'encontre d'une simplification des procédures souhaitée de toute part et d'une immigration gouver-

¹¹³ Cf. par ex.: Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals, outcome document of the High-level Plenary Meeting of the sixty-fifth session of the General Assembly on the Millennium Development Goals (2010), A/RES/65/1 §§ 10, 23, 36, 58, 64 et 73, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), cf. <www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf>, §§ 15 et 16, et Busan Partnership on Effective Development Cooperation (2011), voir www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>, §§ 11, 12 et 18.

née par l'économie et les besoins en main d'œuvre de la Suisse. Au surplus, la détermination des contingents entre les différentes catégories d'autorisation, de même que l'octroi des unités de contingent dans le cadre de l'examen individuel des demandes de permis de séjour se révélerait très difficile. Par ailleurs, une forte limitation de l'immigration régulière pourrait également engendrer une augmentation de l'immigration irrégulière.

La mesure préconisée par l'initiative populaire dans le domaine migratoire est contraire à la politique fédérale menée aujourd'hui en matière d'admission, laquelle conjugue libre circulation des personnes pour les bénéficiaires de la libre circulation des personnes (ALCP/convention AELE) et conditions d'admission restrictives pour les ressortissants de pays tiers. Le plafonnement prévu des autorisations ne se prête pas à toutes les catégories d'admission, en particulier à l'admission au titre du regroupement familial ou pour raisons humanitaires. Cette mesure n'est ni compatible avec l'ALCP conclu entre la Suisse et l'UE, ni avec la convention AELE. En cas d'acceptation de l'initiative populaire, l'ALCP devrait selon toute vraisemblance être dénoncé ce qui entraînerait au minimum la dénonciation des autres accords bilatéraux I en raison de la clause guillotine. Ceci aurait des conséquences difficilement mesurables sur les relations entre la Suisse et l'UE et remettrait incontestablement en cause toute la voie bilatérale suivie jusque-là.

Le Conseil fédéral est conscient que le dynamisme de l'économie suisse et l'immigration relativement importante qui l'a accompagné ont engendré une croissance démographique et a rendu plus urgent les défis à relever concernant l'intégration, le marché du logement, l'aménagement du territoire et la planification des infrastructures, ou encore la politique en matière d'éducation. Il estime toutefois que les réformes déjà mises en place ainsi que les réformes futures qu'il s'engage à effectuer apportent une meilleure réponse aux défis qui attendent la Suisse ces prochaines années.

La proposition selon laquelle 10 % des moyens consacrés à la coopération internationale au développement doivent être affectés à la planification familiale volontaire constitue une contrainte qui limiterait de manière excessive la marge de manœuvre que requiert la coopération internationale au développement. La Confédération serait obligée de conduire des projets dans le domaine de planification familiale volontaire dans des pays et des régions, alors que le contexte et les demandes voudraient que d'autres domaines soient soutenus en priorité. Cela entacherait d'une part l'efficacité de la coopération au développement de la Suisse et nuirait d'autre part à son image et à sa crédibilité. Focaliser davantage l'aide sur la planification familiale n'aurait en outre que peu d'effets. Pour sortir de la spirale de la pauvreté et de la croissance démographique, il faut en effet diversifier les approches, en misant par exemple sur la formation et sur la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

Eu égard à ces considérations, le Conseil fédéral estime que les principaux objectifs de l'initiative populaire ne sont pas compatibles avec les politiques que mène la Suisse en matière de migration et de développement. Cette incompatibilité ne peut être levée au travers d'un contre-projet, qu'il soit direct ou indirect, raison pour laquelle il propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative populaire fédérale «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» au vote du peuple et des cantons, sans lui opposer de contre-projet, en leur recommandant de la rejeter.

Bibliographie

Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse en réponse aux postulats Girod (09.4301) et Bischof (09.4311), ainsi qu'à la motion Brändli (10.3721), du 4 juillet 2012.

Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, Septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Office fédéral des migrations (ODM), Office fédéral de la statistique (OFS), Office fédéral des assurances sociales (OFAS), du 26 mai 2011.

Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, Huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Office fédéral des migrations (ODM), Office fédéral de la statistique (OFS), Office fédéral des assurances sociales (OFAS), du 25 mai 2012.

Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, Neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Office fédéral des migrations (ODM), Office fédéral de la statistique (OFS), Office fédéral des assurances sociales (OFAS), du 11 juin 2013.

Libre circulation des personnes et marché du logement en Suisse, évolution en 2012, Office fédéral du logement, du 10 juillet 2013.

La Vie économique, Revue de politique économique, Sandro Favre, Rafael Lalive et Josef Zweimüller, éditée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le Département fédéral de l'économie (DFE), juin 2013.

Rapport sur la problématique du milieu érotique, Office fédéral des migrations, janvier 2012.

Der Schweizer Arbeitsmarkt und die Personenfreizügigkeit: Bilanz und Perspektive, Sheldon George, contribution au Forum européen de Lucerne, des 23 et 24 avril 2012.

Résumé de l'expertise relative à l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accord internationaux: la parole au peuple!)», à l'attention d'économiesuisse, Ehrenzeller Bernhard, du 20 avril 2012.

Rapport FlaM, – «Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012», Secrétariat d'Etat à l'économie, du 26 avril 2013.