

Communiqué de presse
Mercredi 9 mai 2012

77 objets de votation en plus depuis 2003

Deux études mettent en avant les conséquences négatives de l'initiative de l'ASIN

L'initiative de l'ASIN « Accords internationaux : la parole au peuple » n'est pas formulée d'une manière claire sur le plan juridique. C'est ce qu'affirment deux études scientifiques commandées par economiesuisse. Ces études montrent en outre que, en cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait s'attendre à une augmentation massive des votations. Si l'initiative avait été en vigueur, jusqu'à neuf objets supplémentaires par an auraient été soumis en votation depuis 2003. La multiplication des objets par votation aurait une influence négative sur le degré d'information des votants.

L'initiative « Accords internationaux : la parole au peuple ! » souhaite étendre le référendum obligatoire à tous les accords internationaux portant sur des domaines importants. economiesuisse a demandé à Bernhard Ehrenzeller, professeur à l'Universität St-Gallen, et à Daniel Kübler, professeur au Zentrum für Direkte Demokratie Aarau (Universität Zürich), d'examiner les conséquences de l'initiative sur le plan du droit public.

Sur le plan juridique, l'initiative n'est pas claire

Selon l'étude de Bernhard Ehrenzeller, le terme « domaines importants », qui doit servir de critère pour le référendum obligatoire, n'est pas clair dans ce contexte et par rapport au droit constitutionnel. Il n'existe aucun critère communément accepté pour déterminer l'importance d'un accord international. Les critères posés par l'initiative de l'ASIN sont considérés comme un choix « malheureux ». Ce serait au Parlement de décider si un accord international est important ou pas, une décision fondée sur une appréciation politique. De plus, Bernhard Ehrenzeller arrive à la conclusion que pendant la période examinée, du 1^{er} août 2003 au 31 décembre 2011, jusqu'à plus de 77 accords internationaux supplémentaires auraient dû être soumis au vote si l'initiative avait été en vigueur. Cela correspond à neuf accords supplémentaires en moyenne par an et impliquerait la multiplication par deux du nombre de votations annuelles.

Le nombre d'objets soumis au vote a un effet négatif sur le degré d'information des votants

L'expertise de Daniel Kübler montre que plus le nombre d'objets soumis au vote à la même date est important, moins les votants sont informés. En cas d'acceptation de l'initiative de l'ASIN, une votation serait obligatoire sur une multitude d'accords incontestés traitant pour la plupart des thèmes très techniques. L'arrêté fédéral portant approbation du Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental en est un exemple. D'après Daniel Kübler, devoir se prononcer sur des objets de cette nature, incontestés qui plus est, nécessiterait un travail d'information plus important de la part des votants et nuirait à un sys-

tème qui a fait ses preuves. La réglementation actuelle avec le référendum facultatif permet de prévoir une votation sur de tels accords si 50 000 citoyens le souhaitent.

Pour toutes questions :

Cristina Gaggini, directrice romande (tél. 078 781 82 39, cristina.gaggini@economiesuisse.ch)

Bernhard Ehrenzeller, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen (tél. 071 224 24 40/46)

Daniel Kübler, Zentrum für Demokratie Aarau (Universität Zürich) (tél. 062 836 94 20)

Pour de plus amples informations sur les études scientifiques : www.economiesuisse.ch et www.initiative-asin-non.ch



Résumé de l'expertise relative à l'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !) » du 20 avril 2012

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Professor für Öffentliches Recht an der Universität St.Gallen, Direktor IRP-HSG

I. Mandat

Selon un contrat signé le 19 janvier 2012, economiesuisse (le mandant) a chargé l'institut de sciences juridiques et de la pratique juridique de l'Université de St-Gall (IRP-HSG) de réaliser une étude scientifique sur les conséquences de l'initiative populaire « Accords internationaux : la parole au peuple ! » sur le droit public.

2. Introduction

Selon l'art. 166, al. 2 de la Constitution fédérale, rappelons pour commencer que seuls les traités internationaux devant être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation peuvent faire l'objet d'un référendum. La majorité des accords internationaux sont conclus par le Conseil fédéral seul. Car c'est le Conseil fédéral qui peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale (art. 7a LOGA).

Le référendum en matière de traités internationaux est obligatoire lorsque les décisions correspondantes doivent impérativement être soumises au vote. Un référendum obligatoire requiert la double majorité (qualifiée) du peuple et des cantons. Dans le cas d'un référendum facultatif, une votation populaire n'est pas impérative. Par contre, il est possible d'en demander une : 50 000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent demander une votation pour se prononcer sur la conclusion d'un accord international. Dans ce cas, la décision est prise à la majorité « simple » des votants. Les possibilités de codécision du



peuple ont été étendues au fil du temps, mais le but n'a jamais été d'obtenir un « plébiscite » de la politique extérieure.

3. L'initiative « Accords internationaux : la parole au peuple ! »

Les auteurs de l'initiative « Accords internationaux : la parole au peuple ! » estiment que la réglementation actuelle concernant le référendum applicable aux traités internationaux telle qu'elle est précisée aux art. 140 et 141 Cst. ne satisfait pas aux exigences de la démocratie. Le but de l'initiative populaire est de soumettre au peuple et aux cantons un nombre nettement plus élevé de traités internationaux. Au lieu que ces accords soient soumis au référendum facultatif n'exigeant que la majorité simple du peuple, une votation populaire (exigeant la double majorité du peuple et les cantons) serait obligatoire dans un grand nombre de cas. Les auteurs de l'initiative tentent ainsi de dresser des obstacles plus élevés à la conclusion d'accords internationaux ; en même temps, les traités internationaux ratifiés par le peuple et les cantons jouiraient d'une légitimation démocratique renforcée. De plus, il ne serait plus nécessaire de récolter des signatures pour demander un référendum (comme c'est le cas avec le référendum facultatif).

L'initiative vise à compléter l'art. 140 Cst. : mis à part les deux cas où le référendum est obligatoire, expressément mentionnés à l'al. 1, let. b – Adhésion à des organisations de sécurité collective et à des collectivités supranationales – les traités internationaux seraient soumis au vote du peuple et des cantons s'ils :

- entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants (point 1 de l'initiative) ;
- obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants (point 2 de l'initiative) ;
- délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants (point 3 de l'initiative) ;
- entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs (point 4 de l'initiative).

Pour pouvoir évaluer la signification de l'initiative populaire et ses effets en cas d'acceptation, il est utile de rappeler l'évolution du référendum en matière de traités internationaux depuis son introduction et surtout depuis la révision de sa réglementation en 1977. Dans le cadre de la révision de la Constitution menée à bien à l'époque, des critères matériels avaient pour la première fois été formulés aussi bien pour le référendum obligatoire que pour le référendum facultatif. Alors que les critères pour le référendum obligatoire sont toujours en vigueur aujourd'hui (y compris pour le référendum obligatoire coutumier), des développements importants ont dans l'intervalle eu lieu dans le domaine du référendum facultatif. Le référendum en matière de traités internationaux a certes été étendu de manière significative avec l'introduction, en 1977, du critère de « l'unification multilatérale du droit » ; simultanément, une scission claire a eu lieu entre le droit



contractuel multilatéral directement applicable et la mise en œuvre dans le droit national d'engagements internationaux. L'Assemblée fédérale a certes interprété le terme d'unification multilatérale du droit dans l'optique du droit démocratique, mais les points faibles et les lacunes de la réglementation de 1977 relative au référendum facultatif en matière de traités internationaux initialement reprise dans la nouvelle Constitution fédérale sont cependant clairement apparus. L'objectif de la révision des droits démocratiques de 2003 était justement d'introduire le parallélisme auparavant évité à dessein entre la législation nationale et internationale. Il a instauré une réglementation en matière de référendum cohérente et uniforme fondée sur la loi au sens matériel. Depuis lors, la règle veut qu'un traité international soit soumis au référendum facultatif, indépendamment du fait qu'il contienne des dispositions importantes fixant des règles de droit ou qu'il doive être transposé en droit national sous la forme d'une loi fédérale.

4. Interprétation du texte de l'initiative

Le texte de l'initiative reprend en partie la terminologie utilisée à l'art. 141 al. 1, let. d Cst. (réglementation en vigueur jusqu'en 2003), en particulier en ce qui concerne « l'unification multilatérale du droit ». L'ensemble des dispositions constitutionnelles en vigueur en relation avec le référendum en matière de traités internationaux – en particulier les art. 140 al. 1, let. b et 141 Cst. – demeurerait inchangées. Il en va de même pour l'art. 141 al. 1 let. d Cst., qui ressemble certes au texte de l'initiative du point de vue de la systématique (surtout dans la version valable jusqu'en août 2003) et présente des similitudes au niveau du contenu, sans pour autant être identique. Des questions d'interprétation délicates se posent en cas de chevauchement de textes constitutionnels.

Lorsque le peuple et les cantons acceptent une initiative, le texte de l'initiative devient un élément de la Constitution. Une norme constitutionnelle doit être interprétée avant tout sur la base de sa teneur, de son sens et de son but, ainsi que des appréciations sous-jacentes, à l'aide d'une méthode de compréhension téléologique. Selon le point de vue adopté, il peut en résulter un éventail de résultats possibles, ou une interprétation plus étroite ou plus large de la norme constitutionnelle. C'est pourquoi, en cas d'acceptation d'une initiative, ses auteurs n'ont jamais la « souveraineté d'interprétation » exclusive d'une norme constitutionnelle. La norme doit au contraire 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 du texte de l'initiative faite par ses auteurs doit être considérée comme relevant du domaine du possible.

Pour ce qui est d'entraîner une « unification multilatérale du droit » (point 1 de l'initiative), on peut se fonder sur la pratique du référendum facultatif en vigueur jusqu'en 2003. Seuls les accords multilatéraux contenant des dispositions importantes directement applicables en droit international entreraient donc en ligne de compte pour un référendum obligatoire. Faute de critères appropriés et objectifs sur la façon de distinguer les domaines importants



des domaines moins importants couverts par des traités internationaux, la notion de « domaines importants » (mentionnées aux points 2 et 3) introduite avec l'initiative est difficile à définir d'un point de vue juridique. L'Assemblée fédérale pourrait opter pour une pratique restrictive purement fondée sur des décisions politiques discrétionnaires prises au cas par cas. Il n'est pas non plus clair quand – selon le point 2 – il y a une obligation de « reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit ». Il ne devrait pas y avoir d'obligation quand la Suisse peut décider, dans le cadre de la procédure ordinaire, de reprendre ou non des dispositions législatives futures. Selon les experts, une telle obligation ne serait admissible que si un nouveau droit dérivé avait un effet immédiat au plan national ou si la non-reprise du droit conduisait automatiquement à une dénonciation de l'accord. La notion de « compétences juridictionnelles » mentionnée au point 3 nécessite une interprétation : la soumission à une instance judiciaire étrangère tomberait clairement sous le coup de la disposition. Mais cette disposition s'applique-t-elle également à la clause d'arbitrage mentionnée dans certaines des nouvelles conventions de double imposition ? Les experts répondent à cette question par l'affirmative. Au point 4, les critères du référendum financier peuvent être utilisés comme aide d'interprétation par les cantons. C'est donc là que le besoin de clarification est le moins important.

5. Effets quantitatifs possibles

Dans le cadre de cette expertise, les traités internationaux soumis au référendum facultatif par l'Assemblée fédérale durant la période comprise entre le 1^{er} août 2003 (entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en matière référendums applicables aux traités internationaux) et le 31 décembre 2011 ont fait l'objet d'une analyse (hypothétique) visant à déterminer s'ils seraient tombés sous le coup de l'art. 140 al. 1 let. d Cst.

Si on se fonde sur une interprétation relativement large du texte de l'initiative, les accords relevant du droit international qui, selon les critères juridiques, auraient clairement ou très probablement été soumis au référendum obligatoire sont récapitulés ci-après.



Nombre total de traités internationaux concernés (entre le 1 ^{er} août 2003 et le 31 décembre 2011)	77
<i>Moyenne annuelle</i>	~ 9
dont accords internationaux au sens de l'art. 140 al. 1, let. d, ch. 1	53
<i>Moyenne annuelle</i>	~ 6
dont accords internationaux au sens de l'art. 140 al. 1, let. d, ch. 1 et 2	2
<i>Moyenne annuelle</i>	~ 0
dont accords internationaux au sens de l'art. 140 al. 1, let. d, ch. 3 (y compris conventions de double imposition)	17
<i>Moyenne annuelle</i>	~ 2
dont accords internationaux au sens de l'art. 140 al. 1, let. d, ch. 1 et 3	5
<i>Moyenne annuelle</i>	~ 1

(cf. aperçu ci-après à l'annexe 4)

Jusqu'à 77 accords internationaux (en moyenne 9 par an) seraient tombés sous le coup du référendum obligatoire durant la période examinée. Environ les deux tiers de ces accords auraient entraîné une unification multilatérale du droit dans des domaines importants (point 1). En raison de clauses d'arbitrage, 17 conventions de double imposition auraient rempli le critère de la délégation de compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants (point 3). D'autres accords internationaux auraient eu caractère mixte (point 1 et 3 ou point 1 et même point 2). Par contre, aucun d'eux ne serait tombé sous le coup du référendum financier (point 4).

6. Effets qualitatifs possibles (exemples d'application)

Dans le cadre du mandat d'expertise, il convient, en plus de l'appréciation quantitative, de procéder à une appréciation qualitative des effets d'une acceptation de l'initiative. Il s'agit ici de cas « marquants » survenus dans le passé et d'éventuels accords internationaux futurs considérés soit comme particulièrement importants ou souvent cités par les auteurs de l'initiative à titre d'exemple.

- L'adhésion à l'EEE aurait conduit à la reprise du droit communautaire directement applicable à l'individu et par les autorités, et donc à une unification multilatérale du droit (point 1). Des compétences juridictionnelles dans des domaines importants auraient en outre été transférées à la Cour de justice des États de l'AELE (point 3). C'est pourquoi l'adhésion à l'EEE avait été soumis au référendum obligatoire extraordinaire en 1992 et aurait également été soumis au nouveau référendum obligatoire en matière d'accords internationaux.



- Les accords d'association à « Schengen » et à « Dublin » conduisent à une unification multilatérale du droit, car ils s'appliquent non seulement à la Suisse, mais aussi à tous les autres États participant au système Schengen/Dublin, notamment la Norvège et l'Islande qui, comme la Suisse, font partie de l'espace Schengen et Dublin, mais pas de l'Union européenne. Ces deux accords créent des normes uniformes, réglementent les compétences et engagent tous les États membres dans les domaines des frontières intracommunautaires, de la sécurité intérieure et de la protection des données (Schengen) ainsi que de l'asile (Dublin). Les deux accords d'association remplissent donc le critère de l'unification multilatérale du droit (point 1) et auraient par conséquent été soumis au référendum obligatoire en matière d'accords internationaux. Ils ne prévoient en revanche aucune obligation de reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit (point 2).
- L'extension à de nouveaux États d'une réglementation visant une unification du droit devrait être traitée comme une modification importante d'un traité. L'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux États membres de l'UE, qui était soumise au référendum facultatif, aurait ainsi été soumise au référendum obligatoire en matière d'accords internationaux (art. 140 al. 1, let. d, ch. 1). Du fait de sa validité juridique dans les États membres, il s'agit d'un accord entraînant une unification multilatérale du droit.
- Certaines conventions de double imposition comportant des clauses d'arbitrage selon les normes de l'OCDE remplissent le critère de la délégation de compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants (point 3). Bien qu'il s'agisse d'accords bilatéraux, ils sont donc soumis au référendum obligatoire. En revanche, les nouvelles conventions fiscales (Rubik) conclues avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Autriche ne comportent pas de clauses d'arbitrage : malgré leur importance politique, elles ne seraient soumises qu'au référendum facultatif même en cas d'acceptation de l'initiative (comme avec le droit en vigueur).
- Un accord-cadre avec l'UE qui contraindrait la Suisse à reprendre de façon dynamique le nouveau droit de l'UE et la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes serait soumis au référendum obligatoire (points 2 et 3) (un tel accord serait également soumis au référendum obligatoire extraordinaire avec le droit en vigueur).
- Les paiements en faveur du fonds de cohésion et les augmentations des lignes de crédit en faveur du FMI se fondent sur la jurisprudence suisse, tout comme les interventions de l'armée suisse à l'étranger. Ils ne sont donc pas soumis au référendum applicable aux accords internationaux. Une acceptation de l'initiative n'y changerait rien.

7. Appréciation selon le droit public

Cette initiative dissout la réglementation coordonnée et équilibrée du référendum en matière d'accords internationaux et du référendum législatif mise en place en 2003. Le référendum obligatoire qui coexiste avec le référendum facultatif n'est plus harmonisé avec ce dernier.

Un accord international multilatéral prévoyant des dispositions immédiatement applicables – même si elles sont peu nombreuses – est soumis au référendum obligatoire (s'il en découle



une unification du droit), alors que la mise en œuvre des obligations contractuelles en droit national n'a lieu « qu'au » niveau législatif. Seules les dispositions contractuelles indirectement applicables ont donc une importance démocratique plus faible, alors que la notion d'unification multilatérale du droit utilisée dans l'ancienne réglementation s'était justement révélée peu satisfaisante. La nouvelle réglementation proposée aurait pour conséquence que certains accords internationaux multilatéraux contenant des dispositions importantes fixant des règles de droit tombent sous le coup du référendum obligatoire, alors que d'autres accords internationaux contenant des dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants (la charte sociale européenne, par exemple) ne seraient soumis « qu'au » référendum facultatif. Indépendamment de leur importance et peu importe qu'ils contiennent des dispositions directement ou indirectement applicables, les accords internationaux bilatéraux ne tombent au contraire pas du tout dans le champ d'application de l'art. 140 selon le texte de l'initiative (les conventions de double imposition avec l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, par exemple), sauf en cas de transfert de compétences juridictionnelles (sous la forme d'une clause d'arbitrage, par exemple). Cela conduit à une pratique peu cohérente lorsque des textes sont soumis au vote : il serait difficile d'expliquer pourquoi une convention de double imposition avec l'Uruguay est soumise au référendum obligatoire, mais pas les conventions – d'une teneur largement identique – conclues avec l'Inde ou la Norvège, par exemple. L'adhésion à une organisation internationale reste comme par le passé soumise au référendum facultatif quelle que soit son importance (sauf dans le cas prévu à l'art. 140 al. 1, let. b Cst.) ; le référendum obligatoire s'appliquerait en revanche en cas de transfert à une telle institution de la compétence de légiférer dans le domaine du droit communautaire dérivé que la Suisse serait tenue de reprendre. En cas d'adoption de nouvelles règles en matière de référendum obligatoire, le référendum obligatoire coutumier que nous connaissons aujourd'hui n'existerait plus.

L'objectif avoué des auteurs de l'initiative de faire obligatoirement dépendre d'importants accords internationaux de l'approbation du peuple et des cantons ne peut être atteint que partiellement et de façon lacunaire avec la nouvelle réglementation demandée par l'initiative. La formulation des critères juridiques prévus par le texte de l'initiative pour recenser les accords importants d'un point de vue politique – et ceux-là seulement – doit être qualifiée de malheureuse. Seule une partie des accords internationaux tomberait dans le champ d'application du référendum obligatoire, alors que d'importants accords bilatéraux ne seraient pas du tout concernés.

Du point de vue du droit constitutionnel, le nœud du problème se situe dans le fait que certains termes juridiques contenus dans le texte de l'initiative ne sont pas définis de façon suffisamment précise. Le Conseil fédéral et le Parlement, qui devraient appliquer les nouveaux critères du référendum obligatoire pour se prononcer sur les futurs accords internationaux disposeraient d'une marge d'appréciation politique relativement large. Une



telle marge d'appréciation des autorités fédérales en matière de droits populaires serait unique dans la Constitution fédérale et a jusqu'ici toujours été considérée comme non souhaitable, car le danger d'une prise de décision opportuniste des autorités politiques ne doit pas être sous-estimé.

Du point de vue du droit public, il ne faut en définitive pas non plus perdre de vue que l'initiative introduirait un nouvel étalon de valeur en matière de droits populaires si elle était acceptée. La révision de 1977 du référendum en matière d'accords internationaux et surtout celle de 2003 avaient apporté une réponse constitutionnelle à l'imbrication croissante de la politique extérieure et de la politique intérieure ; il avait été reconnu que la politique extérieure et la démocratie directe peuvent cohabiter, certes pas toujours sans tensions. Les règles cohérentes finalement mises en place concrétisent le principe du parallélisme des législations nationales et internationales : les dispositions importantes fixant des règles de droit sont soumises au référendum facultatif, indépendamment de la source de droit dans laquelle elles sont ancrées. En prévoyant un référendum facultatif, la Constitution a sciemment intégré un obstacle démocratique : une disposition fixant des règles de droit importantes n'est soumise au vote du peuple que si 50 000 citoyens le demandent. Une votation populaire obligatoire – sans qu'il soit nécessaire de récolter des signatures – n'est en revanche organisée que s'il s'agit d'un acte législatif ayant un rang constitutionnel. Seuls les projets dont la teneur a un rang constitutionnel justifient l'obligation d'organiser une votation populaire et d'obtenir la double majorité du peuple et des cantons. L'initiative populaire analysée dans le cadre de cette étude modifie de manière décisive l'étalon de valeur de la Constitution : dans un nombre relativement élevé de cas, il faudrait désormais organiser obligatoirement des votations sur des accords internationaux n'ayant qu'une teneur législative, et donc pas un rang constitutionnel. Si cette initiative entrait dans le droit constitutionnel, elle restreindrait en outre involontairement la marge d'interprétation flexible qui existe surtout en ce qui concerne l'application d'accords internationaux soumis au référendum facultatif.

Plus de démocratie directe dans la politique extérieure ?

Expertise politologique concernant l'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !) »

Résumé

Aarau, le 18 avril 2012

Situation initiale et problématique

L'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !) » a été déposée le 11 août 2009 munie de 108 579 signatures valables. Elle propose d'étendre considérablement le référendum obligatoire en matière de traités internationaux. Concrètement, elle exige que soient obligatoirement soumis au vote du peuple et des cantons les traités internationaux qui

« entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants, ceux qui obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants, ceux qui délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants et ceux qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs. » (Feuille fédérale 2010 : 6354)

Le peuple se prononcera sur cette initiative le 17 juin 2012. En vue du débat public autour de la votation, Economiesuisse a mandaté Daniel Kübler, professeur de science politique à l'Université de Zurich et co-directeur du Centre d'études sur la démocratie à Aarau (ZDA), pour réaliser une expertise scientifique articulée autour des quatre questions suivantes :

1. De quelles possibilités de participation le peuple et les cantons disposent-ils actuellement en matière de traités internationaux ? Comment et avec quel résultat les instruments de la démocratie directe ont-ils été utilisés à ce jour ?
2. Quelles auraient été les incidences chiffrées des nouvelles possibilités de participation prévues par l'initiative par rapport aux possibilités de participation existantes ? À combien de votations supplémentaires faut-il s'attendre ?
3. Comment les citoyens réagissent-ils à une multiplication des votations ? Une hausse du nombre de votations induit-elle une certaine lassitude et, partant, un recul du taux de participation ? La tenue de votations supplémentaires influe-t-elle négativement sur la formation de la volonté populaire et, par conséquent, sur la qualité de la décision populaire ?
4. À combien se chiffrent les dépenses supplémentaires liées à l'augmentation du nombre de votations ? Quels coûts administratifs additionnels cette hausse engendre-t-elle pour les autorités ? Quels effets a-t-elle sur la volonté des médias et des partis politiques de s'engager dans les campagnes et les débats publics ?

Le présent document résume les résultats de l'expertise¹.

¹ Cf. D. Kübler, M. Surber, A. Christmann et L. Bernhard (2012) *Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von economiesuisse anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“*, Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau. La version intégrale de l'étude peut être téléchargée sur le site du ZDA : www.zdaarau.ch.

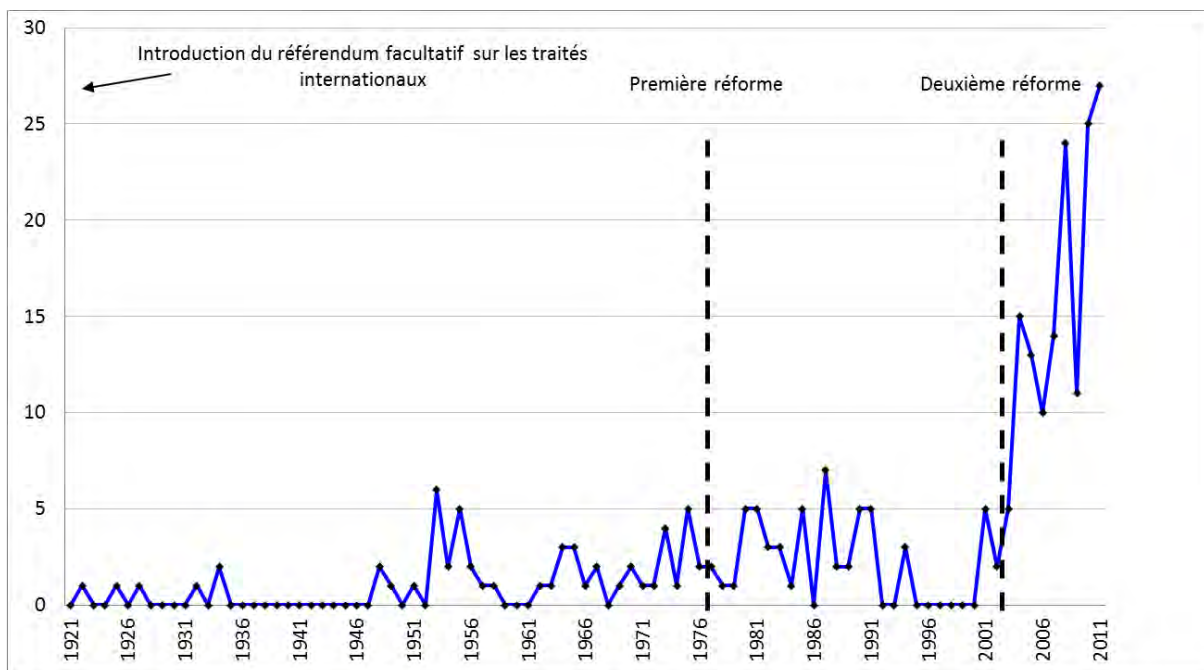
Possibilités de participation existantes et leur utilisation

- **Question 1 :** De quelles possibilités de participation le peuple et les cantons disposent-ils actuellement en matière de traités internationaux ? Comment et avec quel résultat les instruments de la démocratie directe ont-ils été utilisés à ce jour ?

Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent soumettre au référendum obligatoire tous les traités internationaux d'importance constitutionnelle. Depuis 1977, la Constitution fédérale prévoit également le référendum obligatoire pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140, al.1, let. b Cst.). À ce jour, au total quatre référendums obligatoires ont été organisés en Suisse sur des traités internationaux : 1920 (adhésion à la SDN : accepté), 1972 (accord de libre-échange avec l'UE : accepté), 1986 (adhésion à l'ONU : refusé) et 1992 (EEE : refusé).

Les dispositions relatives au référendum facultatif en matière de traités internationaux (art. 141, al. 1, let. d Cst.) ont été adoptées en 1921, après l'acceptation d'une initiative populaire correspondante. Elles ont été révisées une première fois en 1977 afin d'étendre le champ d'application du référendum facultatif. En 2003, à l'occasion de la (pour l'instant) dernière réforme, celui-ci a une nouvelle fois été élargi.

Illustration 1 : Nombre de traités internationaux soumis par année au référendum facultatif (de 1921 à 2011)

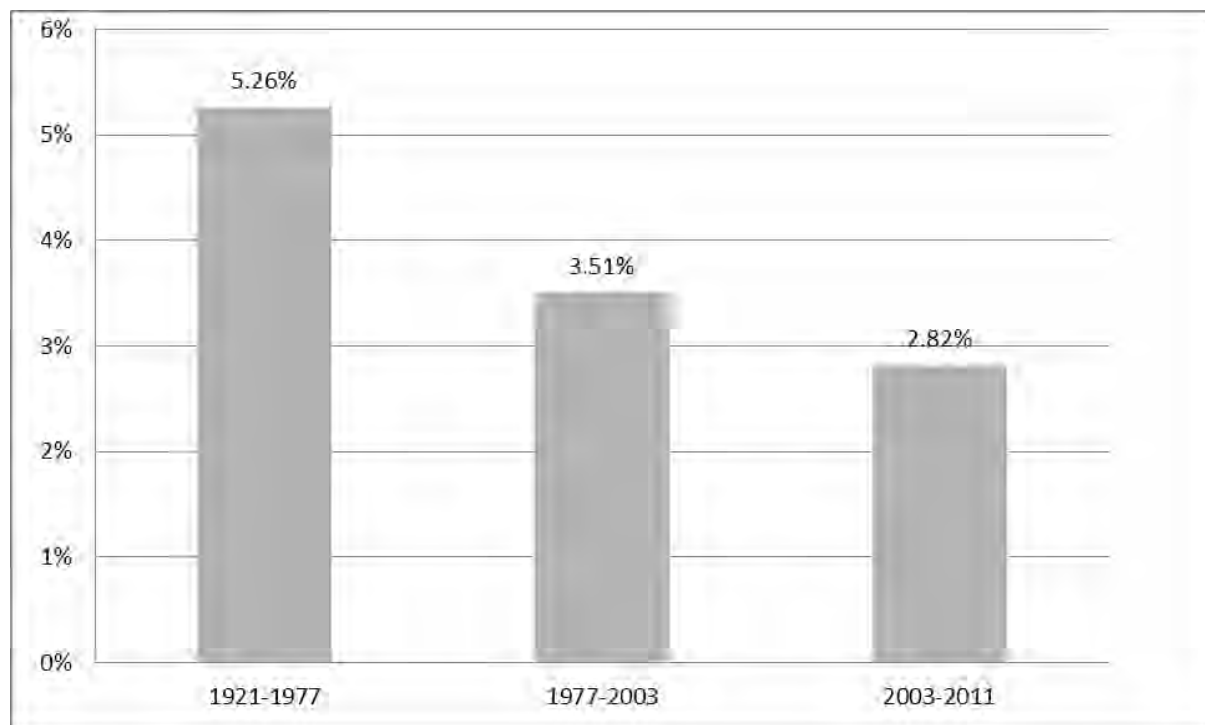


Source : Chancellerie fédérale

Le nombre de traités internationaux qui ont été soumis au référendum facultatif a nettement augmenté depuis 2003 (cf. illustration 1). Concrètement, 57 traités ont été soumis au référendum facultatif au cours des 57 années entre l'introduction des dispositions topiques en 1921 et la première réforme en 1977. Pendant les 26 années suivantes, c'est-à-dire jusqu'à la deuxième réforme en 2003, il y en a eu

57 également, puis 142 jusqu'en 2011. Par rapport à la période précédente (1977 à 2003), le nombre de traités internationaux soumis chaque année au référendum facultatif a donc été multiplié par huit. Parallèlement, on observe toutefois une diminution du nombre de traités internationaux contre lesquels le référendum facultatif a effectivement été saisi (cf. illustration 2). Durant les trois périodes concernées, le référendum a ainsi été demandé dans respectivement un cas sur 19 (5,26 %), un cas sur 28 (3,51 %) et un cas sur 35 (2,82 %).

Illustration 2 : Part en % des référendums facultatifs saisis contre des traités internationaux au total des référendums qui auraient pu être demandés ; par période considérée (1921-1977 ; 1977-2003 ; 2003-2011)



Sources : Chancellerie fédérale et Swissvotes

Depuis 1921, le référendum facultatif a été demandé à neuf reprises au total pour des traités internationaux. Sur ces neuf traités, deux ont été refusés et sept acceptés. La différence entre le nombre de oui et celui de non déposés dans les urnes lors des votations révèle une conflictualité relativement élevée. Autrement dit, le référendum facultatif a jusqu'ici été saisi contre des objets qui étaient effectivement contestés.

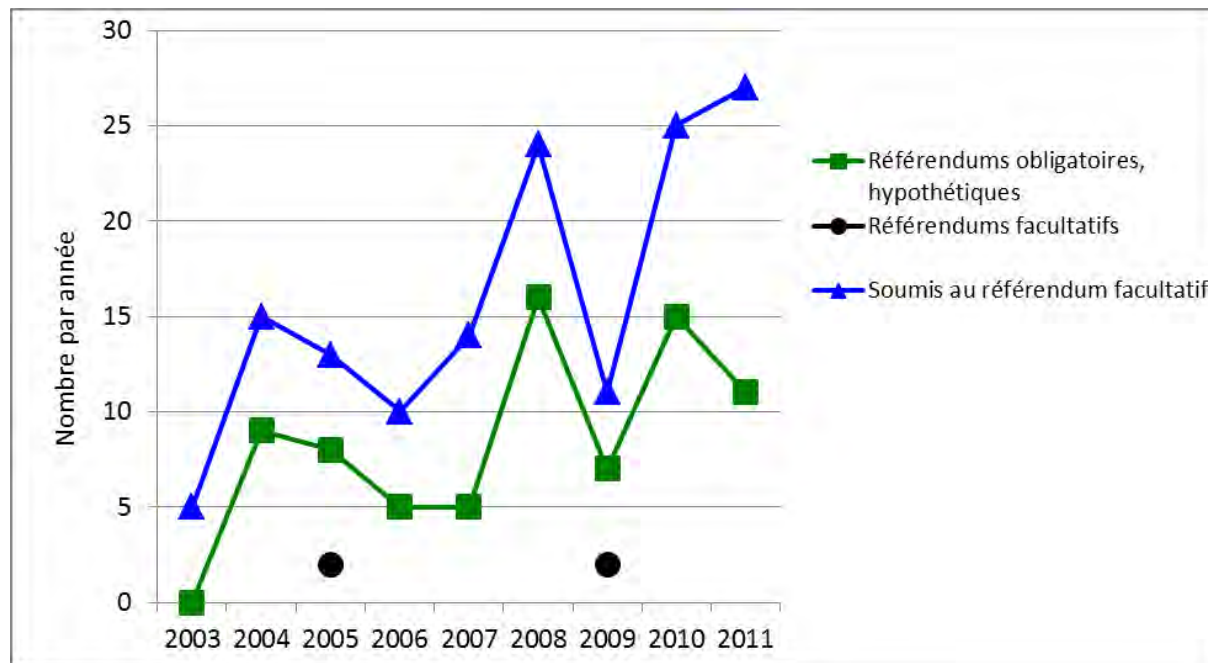
Nouvelles possibilités de participation selon l'initiative populaire

- **Question 2 :** *Quelles auraient été les incidences chiffrées des nouvelles possibilités de participation prévues par l'initiative par rapport aux possibilités de participation existantes ? À combien de votations supplémentaires faut-il s'attendre ?*

Comparés à d'autres sujets, les traités internationaux font rarement l'objet de votations populaires. Pour preuve, sur les 142 traités internationaux soumis au référendum facultatif entre 2003 et 2011, seuls quatre ont effectivement été votés par le peuple. L'expertise juridique commandée à Ehrenzeller

et Müller² arrive à la conclusion que, selon les dispositions de l'initiative, au maximum 77 des traités internationaux conclus entre 2003 et 2011 auraient été soumis au référendum obligatoire, ce qui correspond à une multiplication par vingt (cf. illustration 3). Dans cette hypothèse, le peuple et les cantons auraient été invités à se prononcer en moyenne sur huit traités internationaux supplémentaires par année.

Illustration 3 : Traités internationaux soumis au référendum facultatif, référendums facultatifs demandés, référendums obligatoires hypothétiques ; nombre par année (2003-2011)



Sources : Chancellerie fédérale, Ehrenzeller et Müller (2012)

Selon une estimation plus prudente du Conseil fédéral, le peuple et les cantons devraient voter chaque année sur trois projets supplémentaires en moyenne. Extrapolé sur la période 2003-2011, cela équivaldrait à une multiplication par sept du nombre de votations sur des traités internationaux.

Qualité de la démocratie et nombre de votations

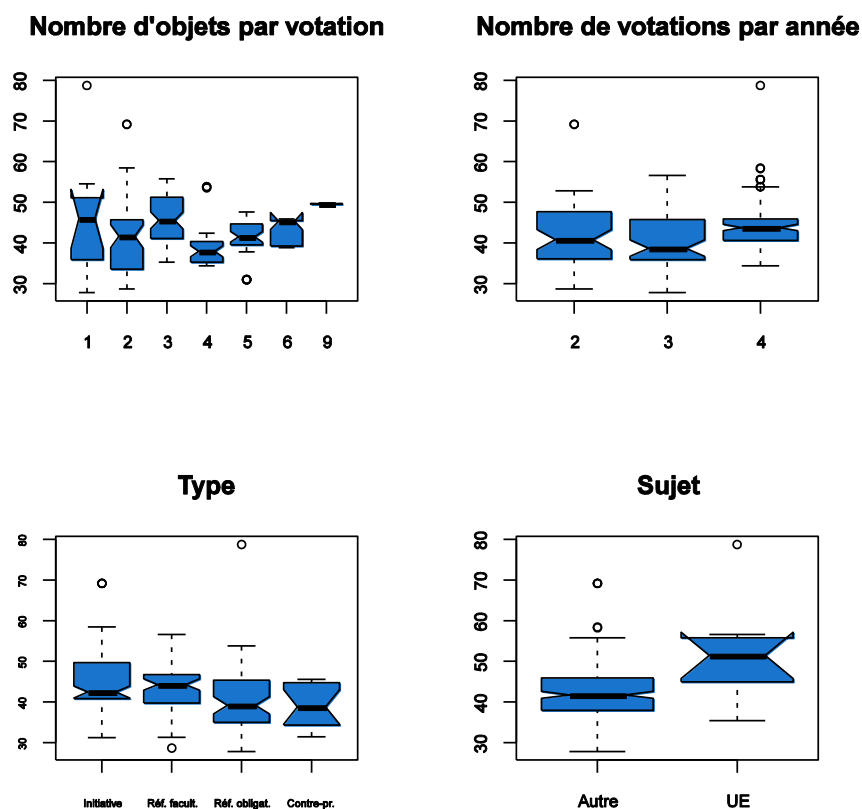
- **Question 3 :** *Comment les citoyens réagissent-ils à une multiplication des votations ? Une hausse du nombre de votations induit-elle une certaine lassitude et, partant, un recul du taux de participation ? La tenue de votations supplémentaires influe-t-elle négativement sur la formation de la volonté populaire et, par conséquent, sur la qualité du résultat des scrutins ?*

D'une manière générale, on constate que la corrélation entre le nombre de votations ou d'objets soumis au vote et le comportement des citoyens est complexe et que la participation dépend fortement de l'intérêt personnel pour les sujets mis en votation.

² B. Ehrenzeller & R. Müller (2012) *Gutachten zuhanden von economiesuisse betreffend die eidgenössische Volksinitiative „für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“*, Université de St-Gall: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis

Le nombre d'objets sur lesquels les citoyens sont invités à se prononcer n'a pas d'incidence négative sur le taux de participation (cf. illustration 4). Au contraire, il apparaît que lorsque le nombre d'objets soumis simultanément au vote est important, la participation est plus élevée, car la probabilité est alors grande que, parmi la liste des objets, il y en ait un qui mobilise plus particulièrement les citoyens. De même, un nombre élevé de votations par an ne conduit pas forcément à une diminution du taux de participation. Par contre, on constate que le taux de participation aux référendums obligatoires est nettement plus faible que celui aux initiatives populaires ou aux référendums facultatifs. Ce phénomène s'explique par le fait que, en général, les initiatives populaires ou les projets de loi contre lesquels le référendum facultatif est saisi sont plus controversés que les objets soumis au référendum obligatoire. Comme la campagne de votation est plus intense lorsque le projet est contesté, les citoyens sont davantage mobilisés, d'où un meilleur taux de participation.

Illustration 4 : Différences de taux de participation lors de votations populaires (en %)³

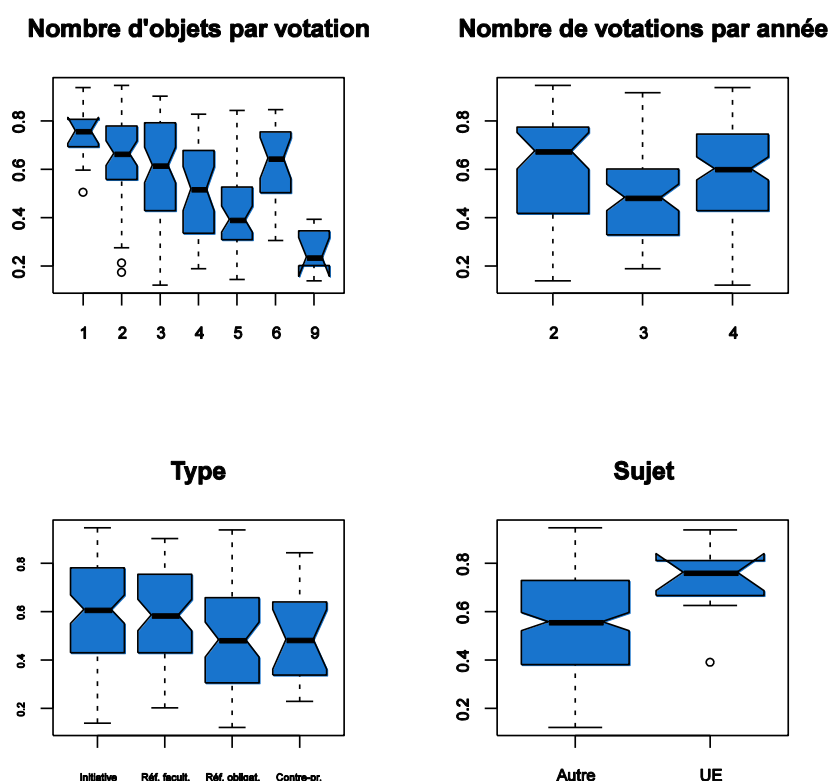


Source : Chancellerie fédérale, calculs propres

³ Explications relatives à la présentation : les diagrammes en forme de sablier, aussi appelés « notched boxplots » ou « boîtes à moustache », représentent la répartition de la participation par catégorie sur l'axe des abscisses. La ligne noire correspond à la médiane et les encoches, aux intervalles de confiance à 95 %. Lorsque les encoches ne se chevauchent pas, cela veut dire que les médianes de deux catégories divergent de façon statistiquement significative.

Pour la qualité du scrutin, il importe que les citoyens votent en fonction de leurs convictions. Ils doivent être en mesure de déterminer si leur opinion politique sur un objet concret sera le mieux défendue par un oui ou par un non. L'information joue donc ici un rôle primordial. En effet, moins ils sont renseignés sur un objet, plus les citoyens ont de la peine à juger par eux-mêmes si c'est en votant oui ou en votant non qu'ils exprimeront le mieux leur opinion politique et plus ils devront s'en remettre aux recommandations de vote des autorités, des partis ou des groupes d'intérêts. Les résultats de notre étude le prouvent, le nombre d'objets soumis simultanément en votation a une influence nettement négative sur le degré d'information des citoyens : plus le nombre de thèmes soumis simultanément au vote populaire est élevé, plus le niveau d'information des citoyens sur les différents objets est faible.

Illustration 5 : Différences de degré d'information des citoyens⁴



Sources : Analyses Vox, calculs propres

Le degré d'information des citoyens dépend aussi de l'intensité de la campagne qui précède le vote. Lorsque la campagne est très animée – en cas de votations sur des objets controversés en particulier –, le niveau d'information des citoyens est élevé. À l'inverse, lorsqu'elle ne suscite qu'un faible intérêt,

⁴ Explications relatives à la présentation : les diagrammes en forme de sablier, aussi appelés « notched boxplots » (« boîtes à moustache encochées »), représentent la répartition de la participation par catégorie sur l'axe des abscisses. La ligne noire correspond à la médiane et les encoches aux intervalles de confiance à 95 %. Lorsque les encoches ne se superposent pas, cela veut dire que les médianes de deux catégories divergent de façon statistiquement significative.

comme c'est souvent le cas lors de référendums obligatoires sur des projets incontestés, alors les citoyens sont moins bien informés sur les objets du scrutin et sur les recommandations de vote des autorités ou partis politiques. Or un électeur mal informé ou qui ne connaît pas les consignes de vote risque davantage de voter « faux », c'est-à-dire de déposer un non dans les urnes alors qu'un oui aurait mieux reflété ses convictions (ou l'inverse).

Dépenses occasionnées par les votations

- *Question 4: À combien se chiffrent les dépenses supplémentaires occasionnées par l'augmentation du nombre de votations ? Quels coûts administratifs additionnels cette hausse engendre-t-elle pour les autorités ? Quels effets a-t-elle sur la volonté des médias et des partis politiques de s'engager dans les campagnes et les débats publics ?*

Selon les estimations, les coûts administratifs d'un scrutin fédéral s'élèvent à quelque 15 millions de francs. Ce montant comprend les frais d'impression pour le matériel de vote, les frais de port et de vote par correspondance ainsi que les dépenses des communes pour la mise sous pli, le bureau de vote, les scrutateurs. Il s'agit principalement de frais fixes, occasionnés lors de chaque votation. Les surcoûts administratifs par objet supplémentaire inscrit à l'ordre du jour d'un scrutin sont difficiles à évaluer, mais devraient être relativement faibles.

Le nombre d'objets soumis simultanément au vote a des conséquences plus lourdes pour les médias et les partis politiques qu'en termes de coûts administratifs. En effet, la campagne qui précède une votation est déterminante pour la qualité du scrutin. Le débat public permet aux citoyens de se procurer toutes les informations dont ils ont besoin pour se faire une opinion pertinente. Une campagne de votation intensive contribue à améliorer non seulement la mobilisation (participation), mais aussi le degré d'information des citoyens et la diffusion des recommandations de vote des autorités et partis. Cependant, les médias et les partis politiques ne disposent pas de ressources illimitées. En ce qui concerne la presse écrite, nos analyses démontrent que le nombre d'objets soumis à votation simultanément a un effet inversement proportionnel sur le nombre d'articles consacrés à chacun des objets. Les partis politiques sont eux aussi contraints, pour des raisons de budget, de fixer des priorités. Il arrive ainsi que même un grand parti soit amené, lorsque le nombre d'objets d'un scrutin est élevé, à devoir renoncer à défendre ou à combattre un dossier dont l'enjeu lui paraît pourtant important. Or, lorsque des partis politiques sont obligés, pour des motifs liés au nombre d'objets et de votations, à faire l'impasse sur une campagne, le débat public se trouve privé d'importants acteurs et arguments. Le débat public perd alors en intensité et en qualité, avec pour corollaire une diminution de la participation et du degré d'information des citoyens.

Personne de contact :

Professeur Daniel Kübler, Zentrum für Demokratie Aarau, Küttigerstrasse 21, 5000 Aarau
Tél. : 062 836 94 20, courriel : Daniel.Kuebler@zda.uzh.ch

Texte complet de l'initiative

Initiative populaire fédérale 'Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!)

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. 140, al. 1, let. d (nouvelle)

Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

d. les traités internationaux qui:

- entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants;
- obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants;
- délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants;
- entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs, ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs.

Status quo

Art. 140 Référendum obligatoire

¹ Sont soumises au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions de la Constitution;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année; ces lois doivent être soumises au vote dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale.

² Sont soumis au vote du peuple:

- a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution;

a^{bis}. ...

...1

- b. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale;
- c. le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils.

Art. 141 Référendum facultatif

¹ Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple:

- a. les lois fédérales;
- b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an;
- c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient;
- d. les traités internationaux qui:
 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables,
 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale,
 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales.

² ...

Art. 141a1 Mise en oeuvre des traités internationaux

¹ Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles liées à la mise en oeuvre du traité.

² Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en oeuvre du traité.