



Procédure de consultation
FER No 04-2017

Personne responsable:
M. Yannic Forney

Date de réponse:
1^{er} mars 2017

Contre-projet à l'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration »

1. Présentation générale

L'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration » (initiative RASA) a été déposée le 27 octobre 2015. Le 11 novembre 2015, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de cette initiative avec 108'640 signatures valables. Comme cela est mentionné dans le rapport explicatif, cette initiative vise à abroger les art.121a et 197, ch. 11, de la Constitution (Cst.) que le peuple et les cantons ont acceptés le 9 février 2014.

Selon les auteurs de l'initiative RASA, cette dernière permettra de maintenir les accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne (UE) si la mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution devait les menacer. Ils estiment que dans un tel cas de figure, le peuple doit pouvoir se prononcer sur le maintien de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), donc sur les accords bilatéraux conclus avec l'UE. Outre les raisons économiques, ils sont d'avis que des considérations d'ordre scientifique, de santé ou culturel plaident en faveur de la préservation des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative RASA car même si à leurs yeux le maintien des accords bilatéraux est primordial, il ne souhaite en aucun cas remettre en question le mandat concernant la gestion de l'immigration.

Toutefois, il estime que la décision du Parlement de gérer l'immigration en provenance des Etats de l'UE en tenant compte des accords bilatéraux, doit être inscrite dans la Constitution, et que le peuple et les cantons doivent avoir la possibilité de se prononcer sur cette question.

A cette fin, le Conseil fédéral soumet deux propositions de contre-projet direct à l'initiative, celles-ci constituant la présente consultation.

Dans la première option, l'actuel article 121a, al. 4 Cst. («Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu») est remplacé par une disposition arrêtant que la gestion de l'immigration doit tenir compte des accords internationaux d'une grande portée pour la position de la Suisse en Europe. Ces accords internationaux sont les accords de libre circulation avec l'UE et l'association de libre-échange (AELE), la Convention européenne des droits de l'homme et les conventions de l'ONU telles que la Convention relative au statut des réfugiés.

Cette première option prévoit aussi d'abroger la disposition transitoire concernant l'article 121a Cst. (art. 197, ch. 11, Cst.). Ces dispositions prévoient, dans les trois ans suivant le scrutin, une réorientation de la politique migratoire de la Suisse, et une adaptation des traités internationaux contraires à l'article 121a Cst. En revanche, ces dispositions n'exigent pas une résiliation de ces traités.

La deuxième option prévoit simplement de supprimer la disposition transitoire relative à l'article 121a Cst. (art. 197, ch. 11, Cst.). Selon le rapport explicatif, l'abrogation de la seule disposition transitoire laisse ouverte la possibilité d'inviter le législateur à adopter des mesures supplémentaires en vue de mettre en œuvre l'article 121a Cst. si la situation de l'ALCP devait changer ultérieurement.

2. Considérations

Notre Fédération a pris connaissance des deux propositions de contre-projet à l'initiative RASA. La première option de contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative RASA consiste donc à remplacer l'alinéa 4 de l'article 121a Cst. par une «réserve» concernant le respect des accords internationaux, à commencer par les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Nous tenons à souligner que cette piste n'est finalement pas très éloignée de la proposition qui avait été formulée autrefois par le Nouveau mouvement européen suisse (Nomes) qui voulait ajouter l'alinéa suivant à l'article 121a Cst. : «Les relations entre la Suisse et l'Union européenne sont réservées». La proposition du Conseil fédéral est cependant de portée plus large que celle du Nomes.

A notre sens, le fait d'indiquer que la « gestion de l'immigration doit tenir compte des accords internationaux d'une grande portée pour la position de la Suisse en Europe », permettra à l'Assemblée fédérale d'inscrire dans la Constitution une mise en œuvre de l'article 121a Cst. qui soit compatible avec l'ALCP. Ce contre-projet tient également compte du fait que la population a confirmé la voie bilatérale à plusieurs reprises dans les urnes. Cette première option nous paraît donc acceptable compte tenu du fait que l'économie a besoin de garantie concernant la préservation des accords bilatéraux sur le long terme.

Quant à la seconde option de contre-projet, elle consisterait uniquement à abroger la disposition transitoire relative à l'article 121a Cst. (art. 197, ch. 11, Cst.), sans modifier l'article 121a Cst. lui-même. Cette deuxième option vise à renoncer aux délais de mise en œuvre tout en conservant le mandat consistant à adopter des mesures supplémentaires en vue de l'application de l'article 121a Cst., ce qui signifie concrètement que l'ALCP devrait être adapté.

Néanmoins, étant donné les relations « compliquées » que la Suisse maintient avec l'UE, il n'y a quasi aucune chance pour que la Suisse puisse mener des négociations formelles sur ce point. Pour notre Fédération, cette seconde option ne résout pas le problème. Elle relève d'ailleurs que le Conseil fédéral n'a pas lui-même l'air convaincu par cette seconde option (p.18 du rapport explicatif) : «La première solution est conforme aux engagements internationaux de la Suisse, tandis qu'avec la seconde, le conflit entre l'art. 121a Cst. et l'ALCP demeure».

En l'état, la première option de contre-projet est ainsi acceptable, pas la seconde. Toutefois, nous tenons à mentionner que nous soutenons toujours l'initiative RASA sur le principe, même si nous sommes conscients qu'elle rencontre de nombreuses réticences. Il est à relever que notre position par rapport à l'initiative RASA dépendra aussi de l'évolution des référendums lancés contre la loi d'application sur l'immigration de masse votée par le Parlement en décembre 2016.