

REFORME CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LE REFERENDUM EN MATIERE DE TRAITES INTERNATIONAUX

1. LA REGLEMENTATION ACTUELLE

1.1. Introduction du référendum en matière de traités internationaux

La disposition constitutionnelle réglant le référendum en matière de traités internationaux (art. 89, al. 4 de la Constitution fédérale) a été largement approuvée par le peuple en 1921: par 398'500 oui contre 160'000 non et par 20 Cantons contre 2. Elle est le fruit d'une initiative populaire inspirée, en 1913, par un large mouvement de désapprobation à l'égard de la Convention du Gothard de 1909, qui n'était pas dénonçable.

1.2. Une voie vers la démocratie directe

La possibilité d'introduire dans la Constitution un droit de référendum dans cette matière a été considérée par le Conseil fédéral d'alors comme un pas de plus vers la démocratie directe. Il lui a apporté son soutien. En 1920 le Conseiller fédéral Motta a justifié ce droit populaire en ces termes: "De 1914 à 1919, cinq années se sont écoulées. Ces cinq années ont été pleines d'histoire. Elles ont révolutionné le monde surtout dans les esprits... Les ombres de la votation future sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations se projetaient déjà en quelque sorte dans l'avenir... Le peuple ne souffre plus aujourd'hui que des questions fondamentales puissent être tranchées définitivement par le Parlement. Le peuple veut aussi avoir son mot à dire sur ces questions. Comme il n'aurait point admis que l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations fût un fait définitivement acquis par un vote du Parlement... il se serait heurté à l'idée qu'à l'avenir,



lorsqu'il s'agirait de conventions ou de traités internationaux ayant une portée profonde liant la liberté de la Suisse pour une période relativement très longue, lui, le peuple, n'eût rien à dire" (Bull.sten.CE 1920 389).

1.3. Appréciation de la réglementation actuelle

Comme on sait, l'article 89, al. 4, de la Constitution soumet actuellement au référendum facultatif tous "les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de 15 ans". Selon la doctrine et la pratique, cela signifie: tous les traités internationaux, conclus pour une durée indéterminée ou qui ne sont pas dénonçables avant 15 ans doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30'000 citoyens actifs ou par 8 cantons.

On le voit, seule la durée détermine si un traité est soumis au référendum ou ne l'est pas. Peu importe qu'on ait à faire ou non à un traité concernant des règles de droit, l'adhésion à une organisation internationale, un accord commercial ou un arrangement administratif. Il n'est tenu compte en aucune manière de l'importance du traité, mais seulement de la durée de l'engagement.

Moins de 5 % de l'ensemble des traités conclus par la Suisse depuis 1921 étaient susceptibles de faire l'objet d'un référendum. Il n'a été fait usage que trois fois de cette possibilité: en 1923, le peuple a rejeté à une forte majorité l'accord avec la France sur les zones franches; en 1958, il a accepté l'accord italo-suisse réglant l'utilisation hydraulique du Spöl; comme on s'en souvient, l'année passée, le peuple a refusé d'accorder un prêt d'aide financière à l'IDA.

1.4. La réglementation actuelle n'est pas satisfaisante

Personne ne conteste aujourd'hui que le critère de la durée

n'est pas satisfaisant. Il laisse, en effet, complètement dans l'ombre la portée politique, juridique ou économique du traité.

Souvent des accords de peu d'importance sont soumis au référendum.

Les accords conclus par la Suisse et pouvant faire l'objet d'un référendum n'avaient souvent qu'une importance de deuxième, voire de troisième ordre; ainsi en a-t-il été de tous les traités réglant les questions de frontières, de plusieurs accords concernant la coopération dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, de nombreux prêts d'aide financière aux pays en voie de développement, des accords relatifs à des consolidations de dettes ou des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires.

Il n'est pas dans la nature de ces questions techniques relevant des relations internationales courantes de susciter l'enthousiasme ou la passion des citoyens.

Par contre, plusieurs traités importants n'ont pas été soumis au référendum.

La majorité des traités conclus par la Suisse peuvent être dénoncés avant 15 ans, ce qui exclut la possibilité d'un référendum. Ainsi les citoyens n'ont-ils pas eu la possibilité d'y recourir notamment dans les cas suivants:

- adhésion de la Suisse à l'OCDE en 1948;
- adhésion de la Suisse à l'AELE en 1960;
- adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe en 1963;
- adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme en 1974.

- 4 -

Dans tous ces cas, il s'agissait de traités qui influencent aujourd'hui encore profondément la politique intérieure et extérieure de notre pays.

Quel remède à cette situation ?

Une solution douteuse: le référendum obligatoire du peuple et des cantons.

Les défauts des dispositions constitutionnelles en vigueur apparurent plus clairement lorsqu'il s'est agi, en 1972, de ratifier les accords conclus entre la Suisse et les Communautés européennes. Dénonçables avant 15 ans, ces traités ne pouvaient pas être soumis au référendum facultatif. Pour des raisons politiques il a cependant été décidé de les soumettre à l'approbation du peuple et des cantons. Les arguments suivants ont prévalu: les accords étant destinés à régler de façon durable les rapports entre la Suisse et les Communautés européennes, ils constituent le noyau de l'ensemble de nos multiples relations avec ces dernières. Ils créent pour notre économie une situation nouvelle. Leur contenu est dès lors d'une telle importance et préoccupe si fortement une partie de l'opinion publique que renoncer à emprunter cette voie, à vrai dire inutile, serait en contradiction par trop flagrante avec l'usage qui veut que, dans d'autres domaines, le souverain participe à la formation du droit interne suisse.

Comme on le voit, la réglementation actuelle n'offre donc souvent que le choix entre deux possibilités boiteuses: le référendum obligatoire du peuple et des cantons ou pas de référendum du tout. Les deux possibilités sont dangereuses, la première - de toute façon limitée à des cas exceptionnels - pour des motifs de politique intérieure; la deuxième parce qu'elle ne permet plus au gouvernement de mener une politique étrangère active.

1.5. Recherche d'une autre voie

Initiatives en vue d'une révision constitutionnelle

En 1960, au cours des débats parlementaires sur l'opportunité de soumettre au référendum l'accord instituant l'AELE, le Chef du département politique, M. Petitpierre, déclara ce qui suit: "On peut naturellement estimer que le critère de la durée n'est pas satisfaisant. La question d'une révision éventuelle de cette disposition mérite d'être examinée. La solution la plus simple serait que ceux d'entre vous qui s'intéressent particulièrement à ce problème l'étudient et déposent éventuellement une motion ou un postulat. Le Conseil fédéral serait prêt à les examiner l'une ou l'autre dans un esprit positif."

Par la suite, plusieurs parlementaires sont intervenus en faveur de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux:

- postulat Jaeckle du 21.3.1960 proposant que les traités d'une grande importance économique soient soumis au référendum facultatif;
- motions Hummler et Luder du 12.6.1969, préconisant de permettre au peuple et aux cantons d'exercer une influence sur des décisions importantes en matière de politique étrangère ayant des effets sur le droit national;
- initiative Alder du 25.9.1972, demandant notamment de prévoir un référendum facultatif pour les traités contraires à des lois fédérales ou à des arrêtés fédéraux de portée générale.
- postulat Leu du 6.12.1976 proposant d'accorder aux Conseils législatifs le pouvoir de soumettre de leur propre chef, par une décision prise à la majorité qualifiée, un traité im-

portant au référendum facultatif ou directement au peuple.

1.6. Une amélioration qualitative et non quantitative

Toutes ces initiatives parlementaires ont un point commun: les dispositions actuellement en vigueur ne donnent pas satisfaction et doivent faire l'objet d'une amélioration qualitative et non quantitative. "Den Motionären geht es nicht darum," comme le disait le Conseiller National Hummler lorsqu'il introduisait sa motion "möglichst viele Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen, im Gegenteil, sie sind sich der Bedeutung aussenpolitischer Beweglichkeit in der heutigen Zeit voll bewusst, aber sie möchten Gewissheit darüber haben, dass das Volk bei wesentlichen aussenpolitischen Entscheidungen ein unbestreitbares Mitbestimmungsrecht hat."

2. INITIATIVE DE L'ACTION NATIONALE

2.1. L'initiative n'est pas la cause de la révision constitutionnelle.

En acceptant les motions Hummler et Luder en 1969, le Conseil fédéral s'est engagé à présenter aux Chambres une solution équilibrée; ses travaux étaient déjà en cours lorsque, en mars 1973, intervint le dépôt de l'initiative de l'Action Nationale.

2.2. Les raisons du rejet de cette initiative

- Différences fondamentales entre les traités internationaux et le droit national.

L'initiative de l'Action Nationale part de l'idée que la création du droit international se fait d'après les mêmes règles que le droit interne: référendum facultatif pour toutes les lois=référendum facultatif pour tous les traités. Ce calcul est faux. Un traité s'élabore dans des conditions qui ne sont pas du tout les mêmes que pour des textes de droit interne. Dans ce dernier cas, si un projet échoue, on peut en présenter un autre. Quand une loi ne donne pas satisfaction, on peut l'abroger ou la modifier. Il en va tout autrement des traités qui sont le fruit de la collaboration de plusieurs Etats. Ne pas voir qu'ils sont soumis à d'autres conditions d'élaboration et de modification que la loi nationale, c'est ignorer leur nature spécifique, et ne pas mesurer les répercussions de leur mise en question.

- Un référendum facultatif général porterait une atteinte grave à la conduite de notre politique étrangère et la paralyserait.

Un référendum général pour tous les traités internationaux ne tiendrait aucun compte des relations inter-étatiques et des liens étroits qui existent entre la Suisse et le monde. Les points de friction potentiels d'une telle réglementation et le tort fatal qu'elle porterait à nos intérêts ne sauraient être trop soulignés. L'acceptation de l'initiative porterait sans nul doute une atteinte si grave au crédit de la Suisse à l'étranger, que nous nous trouverions tôt ou tard isolés de la Communauté internationale. Une telle acceptation mettrait également fin à une pratique bien établie selon laquelle le Conseil fédéral a la compétence de conclure lui-même les traités de certaines catégories bien définies. Cette compétence est stipulée expressément dans une série d'arrêtés fédéraux.¹⁾ Elle s'est révélée nécessaire lorsque le Conseil fédéral doit prendre et exécuter immédiatement des engagements. Jouissant d'une telle compétence, les gouvernements étrangers ne seraient certainement pas disposés à s'accommoder des retards et atermoiements auxquels une telle réglementation nous acculerait. Nous cesserions d'être un partenaire fiable. Qu'on songe notamment au domaine économique où, par exemple, une crise des approvisionnements nécessite une action immédiate des gouvernements.

1) Voir en particulier: AP prolongé le 28 juin 1972 sur les mesures économiques extérieures; AP prolongé le 18 mars 1970 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes; AP prolongé le 14 décembre 1973 concernant la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux. Dans tous ces cas, le Parlement avait refusé d'accorder au CF la compétence de conclure des traités soumis au référendum. Donc, dès le moment où le référendum devient général, ces AP perdent leur substance.

- L'initiative de l'Action Nationale ne prévoit pas de référendum obligatoire du peuple et des cantons

L'initiative ne s'exprime pas sur le référendum obligatoire du peuple et des cantons. Qu'en serait-il de l'application de ce droit populaire dans l'hypothèse d'une adhésion de la Suisse aux Communautés européennes ou aux Nations Unies ?

- Le référendum avec effet rétroactif

Une telle possibilité signifierait - de facto - la reconnaissance d'un droit d'initiative du peuple pour dénoncer les traités internationaux en vigueur. Jusqu'à ce jour, cette compétence incombe à juste titre uniquement au Conseil fédéral.

Peut-on imaginer que soient menées en Suisse des campagnes référendaires relatives à des traités en vigueur sans aucun égard pour les autres parties à ces traités ? Non. Comme il est impossible d'imaginer de choisir quelques traités comme objets de telles campagnes parmi les nombreux accords qui nous lient envers tel ou tel Etat et d'y mettre fin par la voie du référendum. Celui qui prétend opérer un tel choix avec de telles conséquences mettrait en danger tout l'édifice de nos relations contractuelles avec l'Etat en cause, tout en portant un coup irrémédiable au bon renom de la Suisse. Dans une telle hypothèse le Conseil fédéral serait dans une situation intenable. Les campagnes référendaires menées contre certains pays risqueraient d'être contagieuses, entraînant la mise en question et la critique publique d'autres accords. Sans parler des démarches et protestations officielles dont nous serions l'objet, il faudrait compter avec les réactions de nos partenaires qui, de leur côté, n'auraient pas de raison de se gêner pour dénoncer des accords ou interrompre des négociations. Ainsi, de proche en

proche, l'acceptation de l'initiative de l'Action Nationale aboutirait au démantèlement du réseau de nos relations contractuelles avec l'étranger, au mépris des intérêts vitaux de la Suisse.

3. CONTRE-PROJET DE L'ASSEMBLEE FEDERALE

3.1. Compromis valable; amelioration de l'état actuel

Une modification de la situation actuelle est hautement désirable. On ne saurait toutefois l'acquiescer au prix d'une perte de la liberté d'action dans les relations extérieures telle qu'elle nous aliénerait la confiance de nos partenaires. Il existe donc un vrai dilemme. La solution réside dans un compromis raisonnable et mesuré qui limite les risques et inconvénients à un strict minimum et qui serait respecté par nos parlementaires. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale correspond largement à cette nécessité. Il permet une démocratisation de la politique étrangère sans cependant paralyser l'action du gouvernement sur le plan extérieur.

3.2. Le contre-projet prévoit:

- le référendum facultatif pour les traités internationaux qui: sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;

Le maintien du critère de la durée se justifie; pour pouvoir se libérer d'engagements internationaux durables et non dénonçables, un Etat doit être en mesure de se prévaloir des motifs extraordinaires de dénonciation offerts par le droit international; cela sera rarement le cas et constituera toujours une mesure lourde de conséquences. Il est donc souhaitable que les citoyens continuent à pouvoir, le cas échéant, se prononcer sur de tels accords.

prevoyent l'adhésion à une organisation internationale;

Il s'agit d'organisation du type classique, à savoir de groupements d'Etats, bases sur le droit international, possédant des organes propres qui, directement ou indirectement, influencent ou contrôlent la politique des pays membres. Par exemple: l'ALLÉ, le Conseil de l'Europe, l'Agence internationale de l'énergie, les organisations spéciales de l'ONU, etc.

L'adhésion de la Suisse au Fonds monétaire ou à la Banque mondiale tomberait sous cette disposition.

entraînent une unification multilatérale du droit;

Il s'agit de traités multilatéraux ayant un caractère normatif et qui sont directement applicables (self-executing), comme par exemple la Convention européenne sur les droits de l'homme, ~~ou la Charte sociale que la Suisse n'a pas encore ratifiée.~~

- Le référendum obligatoire du peuple et des cantons est prévu pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective (ONU) ou des communautés supranationales (CE).

Il est indiqué de soumettre les traités d'une telle importance à la procédure instituée pour les textes constitutionnels. Cette manière de faire répond à la conception actuelle.

- Par une décision des deux Conseils, d'autres traités peuvent être soumis au référendum facultatif.

La nouvelle disposition constitutionnelle donne au Parlement la compétence de soumettre d'autres traités au référendum facultatif. De quels traités s'agit-il?

Comme M. Pierre Graber, Chef du Département politique fédéral l'a exposé devant les Chambres, il ne s'agirait pas des affaires courantes, mais de traités qui sortent du cadre de l'ordinaire.

"Nous sommes, a-t-il précisé, tous d'accord quant au fait que, dans tous les cas, ce ne sont pas les traités insignifiants qui doivent être assortis de la clause référendaire, mais les traités qui revêtent une importance réelle, qui ont une portée véritable pour l'avenir du pays et de son peuple. Il me paraît essentiel qu'on se mette bien d'accord, et je crois qu'on l'est profondément, sur ce qu'on veut, et ce qu'on veut, ce n'est pas un accroissement quantitatif des droits populaires en la matière, mais une amélioration qualitative.... Dans tous les cas, le Conseil fédéral, lorsqu'il présentera un projet de ratification, devra dans chaque cas d'espèce se prononcer lui d'abord; il devra consacrer un chapitre de son message à la portée du traité. Le Conseil fédéral s'inspirera de l'idée que la grande portée étant implicitement le critère, le référendum devra demeurer l'exception et non pas la règle."

En tout état de cause, le Conseil fédéral est certain que le Parlement userait de cette compétence nouvelle d'une manière mesurée et avec la pleine conscience de ses responsabilités.

3.3. L'intégration juridique, économique et politique constituerait le noyau de la nouvelle réglementation.

Ce contre-projet vise notamment à élargir la possibilité de participation du peuple dans le domaine de l'intégration politique, juridique et économique (référendum facultatif pour l'adhésion à des organisations internationales et pour l'unification du droit; référendum obligatoire du peuple et des cantons pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales). Notons que c'est précisément autour du problème de l'intégration politique et économique qu'est née la discussion sur la révision de l'article 89, alinéa 4. Dans ce domaine, la compréhension de nos partenaires à l'égard d'un référendum populaire est censée être plus grande que dans les affaires bilatérales.

- 13 -

Ce contre-projet maintient l'acquis en ce qui concerne les traités de longue durée, précise les choses pour ce qui est des traités soumis au référendum obligatoire, élargit les droits des citoyens en matière de référendum facultatif.

Il permettrait, dans un cadre juridique clairement défini, une participation populaire plus active aux questions essentielles de politique extérieure, sans aboutir à une paralysie de l'action gouvernementale très dommageable aux intérêts généraux de la Suisse dans le monde.

C'est dire que ce projet représente une solution équilibrée qui permet d'améliorer très concrètement la situation actuelle unanimement tenue pour insatisfaisante, sans exposer la Suisse aux conséquences désastreuses de l'initiative de l'Action Nationale.

Annexes: - Texte de l'initiative de l'Action Nationale
 - Texte du contre-projet

ANNEXE

Initiative populaire fédérale de l'Action Nationale

contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion
de traités avec l'étranger

Se fondant sur l'art. 121 de la constitution fédérale et conformément à la loi fédérale, du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution fédérale, les signataires, citoyens et citoyennes suisses jouissant des droits civiques, proposent l'initiative suivante:

Art. I

La constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est complétée comme suit:

I

Art. 89 alinéa 3

Les traités internationaux conclus pour une durée déterminée ou indéterminée sont également soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Ar. 89 alinéa 4 supprimé.

II

L'art. 89 alinéa 3 entre en vigueur aussitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et sa promulgation par l'Assemblée fédérale.

Le délai référendaire commence à courir au même moment pour les traités internationaux en vigueur qui ont été conclus pour une durée déterminée.

Le comité d'initiative renonce expressément à la clause de retrait.

Le texte déterminant est le texte allemand.

ANNEXEContre-projet de l'Assemblée fédérale

L'article 89 de la constitution est rédigé comme il suit:

Le 2e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux qui:

- a. Sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
- b. Prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
- c. Entraînent une unification multilatérale du droit.

Par une décision des deux conseils, le 2e alinéa est applicable à d'autres traités.

L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est soumise au vote du peuple et des cantons.