

# L'initiative de mise en œuvre mine l'État de droit et affaiblit l'économie

## dossierpolitique

18 janvier 2016    Numéro 1

**Expulsions** En novembre 2010, le peuple et les cantons ont approuvé le fait que les étrangers qui commettent une infraction grave soient renvoyés du pays. Le législateur a transposé la volonté populaire en respectant le délai prévu, mais l'UDC ne s'en est pas satisfaite. Le parti a par conséquent lancé et fait aboutir une nouvelle initiative, l'initiative de mise en œuvre, dont les exigences vont beaucoup plus loin et qui sera soumise au peuple et aux cantons le 28 février 2016. Selon le texte, toute personne de nationalité étrangère qui aura été condamnée pour deux infractions mineures en l'espace de 10 ans devra également quitter le territoire suisse. Les juges ne disposeront d'aucune latitude pour rendre leur jugement, même lorsque les renvois créeront des cas de rigueur graves pour les personnes concernées. En outre, les dispositions étendues de l'initiative primeront sur les engagements internationaux de la Suisse. Les auteurs de l'initiative font ainsi sciemment courir à la Suisse le risque d'enfreindre la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres traités internationaux.

### Position d'economiesuisse

- ▶ L'initiative doit être refusée, car elle est contraire à l'accord sur la libre circulation des personnes, à la Convention européenne des droits de l'homme et à d'autres traités internationaux. Elle sape la crédibilité de la Suisse comme partenaire de négociation et l'isole sur la scène internationale.
- ▶ La grave inégalité de traitement entre Suisses et étrangers n'est pas digne de notre pays et menace l'un des atouts qu'il fait valoir pour promouvoir sa place économique, celui de la sécurité du droit.
- ▶ Il est inhumain et économiquement déraisonnable d'expulser des personnes qui ont grandi et qui ont été à l'école en Suisse à cause de délits mineurs.
- ▶ L'initiative bafoue des principes fondamentaux d'un État de droit démocratique: elle revient à inscrire une loi dans la Constitution sans passer par le législateur et prive les tribunaux de toute marge d'appréciation dans leurs décisions.



## De l'initiative sur le renvoi à l'initiative de mise en œuvre

► L'initiative sur le renvoi a été acceptée à une courte majorité en automne 2010. Le Parlement l'a mise en œuvre dans le délai imparti.

► Les conditions à remplir pour que la clause pour les cas de rigueur puisse être appliquée ont été formulées beaucoup plus étroitement que dans le contre-projet à l'initiative sur le renvoi, refusé par le peuple.

### Une première initiative acceptée à une courte majorité

Le 28 novembre 2010, après une campagne animée, 52,3% des Suisses et 17,5 cantons acceptaient l'initiative de l'UDC pour le renvoi des criminels étrangers, tandis que le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement était rejeté. Le nouvel article constitutionnel prévoit de priver de leur titre de séjour les étrangers établis en Suisse qui se rendent coupables de certaines infractions. Parmi les infractions citées figurent le meurtre, le viol ou tout autre délit sexuel grave, les actes de violence d'une autre nature tels que le brigandage, l'effraction, la traite d'êtres humains et le trafic de drogue ainsi que la perception abusive de prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale. Le nouvel article constitutionnel donne cinq ans au Parlement pour procéder aux adaptations législatives nécessaires.

Durant la campagne de votation déjà, des voix s'étaient élevées pour prévenir que l'initiative ne pourrait pas être mise en œuvre à la lettre, car elle enfreint d'autres dispositions constitutionnelles ainsi que le droit international. Il n'est donc pas étonnant que le Parlement ait eu beaucoup de difficultés à transposer l'article constitutionnel dans la législation, car il devait veiller à respecter à la fois l'ordre juridique suisse et le droit international.

### Controverse sur la clause de rigueur

Pour ne pas ignorer complètement le principe de proportionnalité ancré tant dans la Constitution fédérale (art. 5) que dans les accords internationaux<sup>1</sup>, le Parlement a introduit une clause de rigueur, très restrictive de surcroît. Cette clause dispose que « le juge peut exceptionnellement renoncer à une expulsion lorsque celle-ci mettrait l'étranger dans une situation personnelle grave et que les intérêts publics à l'expulsion ne l'emportent pas sur l'intérêt privé de l'étranger à demeurer en Suisse. » Les conditions à remplir pour que la clause puisse être appliquée ont été formulées beaucoup plus étroitement que dans le contre-projet, refusé par le peuple, à l'initiative sur le renvoi. Elle prévoit expressément que le juge tiendra compte de la situation particulière de l'étranger qui est né ou qui a grandi en Suisse (secondos).

En mars 2015, après s'être entendus sur cette adjonction, le Conseil national et le Conseil des États mettaient sous toit la législation d'exécution relative à l'initiative sur le renvoi. Aucun référendum n'a été lancé contre la loi d'application. Même pas par l'UDC. Le Conseil fédéral a cependant décidé d'attendre le résultat du vote sur l'initiative de mise en œuvre avant de faire entrer en vigueur ces nouvelles dispositions légales.

<sup>1</sup> Selon la CEDH, il ne peut y avoir ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale que si cette ingérence constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique (art. 8, al. 2 CEDH).

**Qu'est-ce qu'un cas de rigueur personnel? Explications, à travers un exemple**

K., un jeune Portugais qui est né et qui a grandi en Suisse, célèbre gaiement avec ses copains suisses la réussite de ses examens de fin d'apprentissage. À 3 heures du matin, l'esprit embrouillé sous les effets de l'alcool et de la fatigue, les jeunes gens décident d'aller chercher de l'alcool dans l'arrière-boutique du magasin du quartier. Lors de leur expédition, ils brisent une porte en verre et une étagère et déclenchent l'alarme avant d'être pris en flagrant délit par la police. N'ayant aucun antécédent judiciaire, les jeunes gens ne se voient infliger qu'une peine pécuniaire. K., cependant, qui est le seul à ne pas avoir de passeport suisse, est automatiquement renvoyé du pays pour une durée de dix ans, conformément à l'initiative de mise en œuvre. Le juge ne peut pas tenir compte du fait que son entreprise formatrice souhaite absolument continuer à l'employer, qu'un renvoi lui fait perdre tout son réseau de relations et qu'il n'a jamais passé plus d'une semaine au Portugal. Selon les dispositions d'exécution de l'initiative sur le renvoi, en revanche, un juge pourrait renoncer à l'expulsion en faisant valoir un cas de rigueur.

**La proposition choc de l'UDC**

Bien avant la fin des travaux parlementaires, les auteurs de l'initiative sur le renvoi avaient emprunté depuis longtemps une voie nouvelle et inhabituelle. L'UDC n'a même pas voulu attendre l'échéance du délai de cinq ans qu'elle avait elle-même fixé pour la mise en œuvre de l'initiative. Au lieu de participer à l'élaboration de la loi et de la combattre le cas échéant par référendum, comme le voudrait l'usage, le parti annonçait au printemps 2012 le lancement de l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des criminels étrangers (initiative de mise en œuvre)». L'initiative munie de 155 788 signatures valables a été déposée le 28 décembre 2012.

► L'initiative prévoit d'insérer non pas un mais deux vastes catalogues de délits directement dans la Constitution.

Le titre de l'initiative est cependant trompeur. En effet, les auteurs de l'initiative ne cherchent pas seulement à faire respecter à la lettre l'initiative sur le renvoi qui avait été acceptée à une faible majorité en novembre 2010. Ils demandent aussi d'introduire des durcissements substantiels. Pour cela, ils veulent insérer deux catalogues de délits directement dans la Constitution. La première liste comprend les infractions qui entraîneront obligatoirement et automatiquement un renvoi à l'avenir. Elle est semblable à la liste des infractions énumérées dans l'initiative sur le renvoi et inclut l'assassinat, le meurtre passionnel, le vol qualifié, le recel et le trafic de drogue. La seconde liste, qui est une nouveauté en soi, comprend principalement des délits mineurs, ce qui a pour effet de durcir l'initiative. Ces délits conduiraient également obligatoirement à une expulsion si la personne concernée a déjà été condamnée à une peine pécuniaire ou à une peine privative de liberté au cours des dix années précédentes. Les auteurs de l'initiative sont conscients que ces dispositions ne sont pas compatibles avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Pour cette raison, ils ont prévu une disposition sur la relation avec le droit international dans le texte de l'initiative : «Les dispositions qui régissent l'expulsion du territoire suisse et leurs modalités d'exécution priment les normes du droit international qui ne sont pas impératives.»

### Initiative déclarée partiellement nulle par le Parlement

L'initiative de mise en œuvre primerait toutes les normes du droit international, à l'exception de celles qui ont une valeur impérative. Le texte original en fournissait même une définition : « Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un État où elle risque d'être torturée ou tuée ». Toutes les autres garanties du droit international que la Suisse s'est engagée à respecter en auraient été exclues. On peut citer par exemple le droit au respect de la vie familiale ou les garanties inscrites dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cette définition arbitraire et très étroite du droit international donnée par l'UDC n'a pas été acceptée par le Parlement. Par conséquent, sur proposition du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États ont déclaré nulle cette partie du texte de l'initiative<sup>2</sup>. L'UDC n'a pas tardé à réagir à la décision du Parlement en lançant aussitôt son « initiative pour l'autodétermination ». Selon cette nouvelle initiative, le droit national prime toujours le droit international.

## D'une révision dure à une initiative très dure

### Un système arbitraire avec des cartons rouges et des cartons jaunes

Afin de ne plus accorder la moindre marge d'appréciation au Parlement ou aux juges dans les affaires pénales incluant des étrangers, l'UDC a établi une liste étendue de délits qu'elle a inscrite dans le texte de l'initiative. Alors que les initiatives populaires se composent habituellement de quelques paragraphes, l'initiative de mise en œuvre compte trois pages de texte. Ces trois pages seraient insérées directement dans la Constitution fédérale en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Les quelque 50 infractions énumérées sont réparties en deux catégories. Si une personne de nationalité étrangère résidant en Suisse est condamnée pour une infraction de la première catégorie, elle reçoit, comme au football, un « carton rouge », et est expulsée du territoire suisse pendant dix ans au moins. Le catalogue des délits qui entraînent un carton rouge est très vaste : il va de l'infraction à la loi sur les stupéfiants et de l'effraction (entendue comme la réalisation cumulative des éléments constitutifs des infractions de vol, de dommages à la propriété et de violation de domicile) au meurtre passionnel et au génocide en passant par la contrainte sexuelle.

La seconde catégorie d'infractions comporte surtout des délits mineurs pour lesquels l'UDC veut distribuer des « cartons jaunes ». Dans ces cas-là, une expulsion obligatoire d'au moins cinq ans est prévue quand la personne de nationalité étrangère a été condamnée à une peine pécuniaire ou privative de liberté pour un délit quelconque (ne figurant pas nécessairement dans le catalogue) durant les dix années précédentes. Le texte de l'initiative punit donc les étrangers également de manière rétroactive. Ainsi, un étranger de deuxième génération condamné six ans plus tôt à une peine pécuniaire pour excès de vitesse devra vivre constamment dans la crainte de violer l'un des nombreux délits énumérés dans le second catalogue de l'initiative. Ledit catalogue inclut aussi des délits comme les lésions corporelles simples, la rixe, l'abus de confiance qualifié, mais aussi la violence ou la menace contre les autorités et les fonctionnaires ou encore l'effraction (entendue comme la violation de domicile en relation avec des dommages à la propriété ou un vol).

► L'initiative insère quelque 50 infractions directement dans la Constitution.

► L'UDC veut distribuer des « cartons jaunes » pour des infractions mineures.

<sup>2</sup> C'est la première fois dans l'histoire de la Suisse que le Parlement fédéral déclare une initiative partiellement nulle. Jusqu'à présent, quatre initiatives populaires avaient été déclarées totalement nulles. Selon la Constitution, le Parlement déclare une initiative (totalement ou partiellement) nulle lorsque celle-ci ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international (art. 139, al. 3 Cst.).

### **Quels effets entraînent les «cartons jaunes»? Explications, à travers un exemple**

F., 32 ans, Autrichien, est marié depuis cinq ans à une Suisseuse avec qui il a eu deux enfants. Un jour, il est mêlé à une bagarre en voulant aider une jeune femme importunée par un individu. Durant la bagarre, il blesse celui-ci, ce qui lui vaut une condamnation pour lésions corporelles. Ayant déjà été condamné sept ans plus tôt à une peine pécuniaire pour avoir vendu à quelques collègues du cannabis qu'il cultivait, F. reçoit un second carton jaune et doit être expulsé immédiatement. Certes, hormis ces deux délits mineurs, son casier judiciaire ne contient rien. Pourtant, les dispositions de l'initiative exigent clairement que F. renonce à son travail bien rémunéré et qu'il quitte le pays, avec sa famille, au cas où son épouse ne souhaiterait pas élever seule leurs deux enfants.

► Une personne qui souhaite recourir contre une décision de renvoi vers un pays où elle risque d'être torturée ne peut plus s'adresser au Tribunal fédéral.

### **Limitation des voies de droit au profit d'une exécution rapide**

Les autorités cantonales devraient procéder à l'expulsion du territoire suisse une fois que la condamnation est entrée en force ou, selon le cas, une fois que la peine a été purgée. Si la personne fait valoir qu'elle est refoulée vers un pays où elle est poursuivie ou risque d'être torturée, elle peut faire appel de la décision auprès du tribunal cantonal compétent. La décision du tribunal cantonal est toutefois définitive. Un recours devant le Tribunal fédéral est volontairement exclu dans ces cas-là. De l'avis des auteurs de l'initiative, il ne doit pas être possible non plus de faire recours devant la Cour de Strasbourg.

### **Une nouvelle infraction : l'abus en matière d'aide sociale**

La dernière partie du texte de l'initiative introduit une nouvelle infraction : quiconque aura perçu ou tenté de percevoir indûment pour soi ou pour autrui des prestations de l'aide sociale ou d'une assurance sociale sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Ce passage s'appliquera certes tant aux Suisses qu'aux étrangers. La nouvelle infraction est cependant également énumérée dans la première partie du texte de l'initiative, et ce dans le catalogue des délits qui entraînent une expulsion immédiate («carton rouge»).

► L'initiative de mise en œuvre va beaucoup plus loin que l'initiative sur le renvoi – mais elle place des accents au mauvais endroit.

### **Mise en œuvre ou durcissement ?**

L'UDC justifie son initiative par la nécessité de faire respecter à la lettre la volonté populaire qui s'est exprimée lors de la votation du 28 novembre 2010. Le Parlement n'aurait pas effectué son travail, raison pour laquelle il serait nécessaire, selon l'UDC, d'inscrire les dispositions y relatives directement dans la Constitution fédérale. Une comparaison directe montre cependant que le Parlement a très bien fait son travail, mais qu'il a aussi veillé à respecter les principes de l'État de droit, comme celui de la proportionnalité. Sur quelques points importants, l'initiative de mise en œuvre va en outre beaucoup plus loin que la révision du code pénal.

**Tableau 1**

► Le projet du Parlement compte davantage de délits graves, tandis que l'initiative prévoit un automatisme inutile – également pour des infractions mineures.

## La nouvelle législation sur le renvoi et l'initiative de mise en œuvre

### Différences

	Mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi (Conseil fédéral et Parlement)	Initiative de mise en œuvre (UDC)
<b>Délits entraînant une expulsion («carton rouge»)</b>	Liste étendue : assassinat, meurtre passionnel, lésions corporelles graves, vol qualifié, brigandage, extorsion, abus en matière d'aide sociale <i>Infractions figurant uniquement dans ce texte : mutilations génitales féminines, fraude fiscale, mariages forcés</i>	Liste étendue : assassinat, meurtre passionnel, lésions corporelles graves, vol qualifié, brigandage, extorsion, abus en matière de sociale
<b>Délits entraînant une expulsion uniquement en cas de précédente condamnation («carton jaune»)</b>	Aucun	Liste étendue : lésions corporelles simples, abus de cartes de crédit par métier, pornographie, fabrication de fausse monnaie, violences ou menaces contre les autorités ou les fonctionnaires, dénonciation calomnieuse
<b>Instance compétente pour prononcer une expulsion</b>	Tribunal	Tribunal ou ministère public
<b>Durée de l'expulsion</b>	Entre 5 et 15 ans, 20 ans ou à vie en cas de récidive	Entre 5 et 15 ans (après deux cartons jaunes), entre 10 et 15 ans (après un carton rouge), 20 ans en cas de récidive
<b>Renvoi vers un pays dangereux</b>	La décision peut être contestée devant tous les tribunaux.	La décision ne peut être contestée que jusque devant le tribunal cantonal.
<b>Proportionnalité d'un renvoi</b>	Le juge peut renoncer à un renvoi dans les cas de rigueur, en particulier lorsque la personne de nationalité étrangère est née ou a grandi en Suisse.	Les exceptions dans les cas de rigueur sont expressément exclues.
<b>Relation avec la Convention européenne des droits de l'homme</b>	Compatible sur l'essentiel	Viole la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant et le Pacte ONU II.
<b>Relation avec l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE</b>	Compatible sur l'essentiel	Non compatible (expulsion pour délits mineurs)

► Le texte de l'initiative et la procédure politique sont contraires, à de nombreux égards, à la vision helvétique de nos institutions.

## Les conséquences dommageables de l'initiative

### Le modèle auquel la Suisse doit son succès attaqué

La loi d'application de l'initiative sur le renvoi adoptée par le Parlement tient compte de la volonté populaire, tout en étant beaucoup plus compatible avec nos principes constitutionnels et avec le droit international. L'initiative de mise en œuvre, en revanche, se moque de ces principes : elle durcit la législation et allonge le catalogue des délits. Le texte de l'initiative et la procédure politique ainsi imposée contredisent à plusieurs égards la vision helvétique de nos institutions. De plus, et c'est important pour les entreprises de ce pays, l'initiative a des répercussions préjudiciables sur la position de la Suisse vis-à-vis de ses partenaires et sur son image. Elle induit en outre une incertitude juridique supplémentaire ainsi qu'une nouvelle violation de l'accord sur la libre circulation des personnes passé avec les pays de l'UE et de l'AELE. À l'heure où la Suisse cherche à sauver la voie bilatérale, lutte contre le franc fort et attend un nouveau régime d'imposition des entreprises, introduire de nouvelles incertitudes

juridiques et lancer des signaux désastreux à nos partenaires internationaux revient à se tirer une balle dans le pied. Et pas seulement sur le plan économique. L'initiative de mise en œuvre constitue une attaque massive contre le modèle auquel nous devons notre réussite, et ce à deux niveaux.

### **Les principes juridiques fondamentaux et les conventions internationales remises en question**

► Le principe juridique fondamental de la proportionnalité et celui de l'appréciation judiciaire au cas par cas volent en éclat.

L'automatisme exigé par l'initiative fait voler en éclat le principe juridique fondamental de la proportionnalité ainsi que celui de l'appréciation judiciaire au cas par cas lorsqu'il est question de limiter les droits fondamentaux. Le texte proposé exclut également la clause pour les cas de rigueur introduite par le Parlement. Ce faisant, l'initiative ne respecte pas le droit en vigueur, qui repose sur le principe de justice au cas par cas. Elle va également à l'encontre de la séparation des pouvoirs, car les juges seraient de fait privés de leur aptitude à juger et seraient réduits à l'état d'« automates à appliquer le droit ».

Elle fait par ailleurs régner la confusion quant à l'utilisation adéquate du droit. D'un côté, elle introduit à même la Constitution une marche à suivre extrêmement rigide et détaillée, à laquelle les tribunaux et le Parlement doivent se tenir. Et de l'autre, elle indique diverses lois, dispositions constitutionnelles supérieures et diverses conventions internationales qui doivent également être prises en compte. Dans la pratique, il faudra que plusieurs cas parviennent jusqu'au Tribunal fédéral pour que la jurisprudence ainsi établie définisse la hiérarchie des différentes normes de droit. Dans l'intervalle, nous resterons dans le flou juridique.

#### **Une atteinte à l'État de droit démocratique**

En déposant l'initiative de mise en œuvre, l'UDC court-circuite le processus législatif habituel et sape les fondements de l'État de droit suisse. Le Parlement avait adopté les dispositions législatives requises pour l'application de l'initiative pour le renvoi dans le délai imparti et conformément à l'article constitutionnel. La loi d'application est d'ailleurs prête à être introduite. Or l'initiative de mise en œuvre prévoit maintenant l'introduction d'un texte de loi plus strict directement dans la Constitution. Le Parlement élu par le peuple est donc privé intentionnellement de la possibilité de coordonner les nouvelles règles avec des normes nationales et internationales existantes. Il n'a pas non plus été possible de réaliser une consultation où différents milieux sont invités à s'exprimer sur l'acceptation politique et la praticabilité du projet. Il en résulte des incertitudes juridiques pour les personnes concernées.

#### **Focalisation sur les mauvaises personnes et coûts élevés**

La figure 1 (page suivante) montre que dans l'ensemble l'initiative de mise en œuvre multiplie les renvois. Les cas supplémentaires ne concernent pas des personnes qui ont commis de graves délits, lesquels sont mieux couverts par le projet de loi du Parlement. Aux yeux de l'UDC, la fraude fiscale et la mutilation d'une femme ne sont pas des motifs de renvoi. Le nombre élevé de renvois découle principalement de renvois consécutifs à des « cartons jaunes », autrement dit à des infractions de moindre gravité. Les nombreuses procédures et expulsions supplémentaires occasionneront des coûts élevés pour la Confédération et les cantons. C'est une des raisons pour lesquelles les conseillers d'État UDC se sont nettement distanciés de l'initiative.

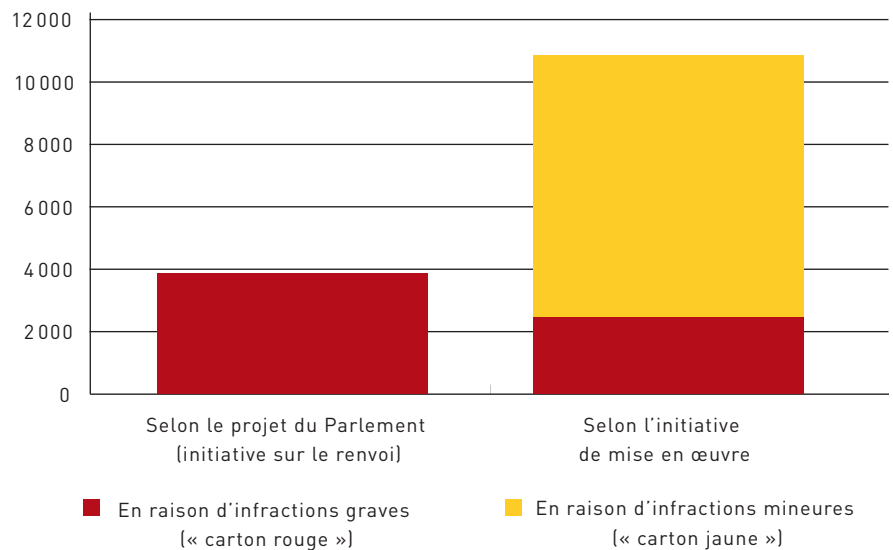


**Figure 1**

► L'initiative de mise en œuvre est contre-productive, car elle encombre inutilement l'appareil judiciaire avec les « mauvaises personnes ».

**Plus de coûteux renvois pour des infractions mineures ?**

Combien d'étrangers criminels auraient été concernés en 2014 ?



Source : OFS, 2015

► Dans certains cas, la Convention européenne des droits de l'homme n'aura plus qu'une valeur limitée.

En cas d'acceptation de l'initiative de mise en œuvre, il figurera noir sur blanc dans la Constitution fédérale que la Convention européenne des droits de l'homme n'aura plus, dans certains cas, qu'une valeur limitée. Ce serait indigne d'un État de droit respecté tel que la Suisse, qui plus est, membre du Conseil de l'Europe. Il convient de souligner ici l'importance du « principe de non-refoulement », qui fait partie intégrante des normes impératives du droit international et exclut l'expulsion lorsque la personne est persécutée dans le pays où elle devrait être renvoyée, ou lorsqu'elle y risque la torture ou tout autre traitement cruel et inhumain. En précisant que la décision des tribunaux cantonaux appelés à se prononcer sur une suspension de l'expulsion pour ces motifs impérieux est définitive, l'initiative restreint massivement le droit de recours. Elle est par ailleurs en contradiction avec le droit à la vie familiale, contrevient au Pacte II de l'ONU relatif aux droits civils et politiques et peut amener la violation de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. En effet, selon le pays, l'expulsion de l'un des parents rendrait impossible la poursuite du lien entre celui-ci et l'enfant, sauf si ce dernier quitte également la Suisse.

**Protection minimale seulement avec une clause pour les cas de rigueur**

La clause pour les cas de rigueur permet aux juges de tenir compte des circonstances personnelles et familiales des personnes dans leurs arrêts. Les personnes qui ont toujours vécu en Suisse, les « secondos », ne doivent pas être automatiquement renvoyées dans leur pays d'origine, avec lequel elles n'ont parfois aucun lien. La clause pour les cas de rigueur garantit des normes juridiques minimales. Elle s'applique lorsque l'intérêt public n'impose pas le renvoi. Sans une telle clause, les tribunaux n'auraient plus la possibilité d'effectuer correctement leur travail, lequel consiste très souvent à peser les droits fondamentaux d'une personne en regard de l'intérêt de la collectivité. En appliquant le traitement automatique sans clause pour les cas de rigueur, comme le réclame l'initiative de mise en œuvre, la Suisse se distancierait des pratiques internationales et saperait à la fois l'art. 5 de sa Constitution et un principe libéral fondamental, à savoir le fait que l'action étatique doit toujours être proportionnée.

► Un oui à l'initiative de mise en œuvre constituerait une entrave majeure à la recherche d'une solution acceptable pour la mise en œuvre de l'initiative « contre l'immigration de masse ».

### Un obstacle dangereux sur la voie des bilatérales

Le Conseil fédéral, le Parlement, l'économie et la société s'efforcent actuellement de mettre en œuvre l'initiative « contre l'immigration de masse » acceptée le 9 février 2014. Aujourd'hui, près de deux ans après le vote, il paraît toujours difficile de concilier l'article constitutionnel et l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). C'est pourtant primordial, car de cela dépend rien de moins que l'ensemble des accords bilatéraux I. Placer de nouveaux obstacles sur la voie déjà étroite d'une recherche de solution est dommageable politiquement et économiquement. Un oui à l'initiative de mise en œuvre constituerait une entrave majeure à la recherche d'une solution acceptable. Exigée par l'initiative, l'expulsion automatique et sans examen au cas par cas (proportionnalité) en vertu d'un catalogue détaillé de délits est contraire à l'ALCP et discrimine tous les citoyens de l'UE et de l'AELE résidant en Suisse. Aujourd'hui, une personne s'étant rendue coupable de délit peut être reconduite à la frontière si un tribunal arrive à la conclusion qu'elle a durablement mis en danger la sécurité publique en Suisse. Si l'initiative était acceptée, des citoyens de l'UE ou de l'AELE pourraient déjà être expulsés pour cinq ans au moins après deux délits mineurs, ce qui constitue une grave discrimination. La Suisse contreviendrait alors délibérément aux accords sur la libre circulation des personnes. Après l'acceptation de l'initiative « contre l'immigration de masse », cette attaque supplémentaire contre l'Europe affaiblirait la position de la Suisse dans ses négociations avec cette dernière et anéantirait les progrès timides déjà obtenus.

Ce signal de politique extérieure serait fatal et l'image de la Suisse en serait considérablement ternie bien au-delà de l'UE. Dans de telles conditions, les spécialistes d'États tiers y réfléchiraient eux aussi à deux fois avant d'accepter un emploi en Suisse.

► Les secondos et leur famille vivraient en permanence dans la peur d'un renvoi pour une infraction mineure.

### Une épée de Damoclès sur les secondos et les « expats »

En cas d'acceptation, l'initiative toucherait de plein fouet tous ceux qui, bien que n'ayant pas en poche le passeport rouge à croix blanche, ont passé toute leur vie en Suisse. Car le véritable objectif de l'initiative de mise en œuvre par rapport à la loi en vigueur est qu'il suffise de deux délits ou infractions mineures pour renvoyer sans tergiverser tous les titulaires d'un passeport étranger. Or ce serait précisément fatal aux jeunes qui sont nés en Suisse et ne connaissent de leur pays d'origine que ce qu'ils en ont vu, au mieux, pendant les vacances. La mise en application de cette pratique conduirait à un droit pénal à deux vitesses et donc, à la discrimination d'un quart de la population suisse, exposé à un non-droit les visant spécifiquement. Elle constituerait un signal dévastateur pour les efforts d'intégration et la peur d'un délit-bagatelle serait pour les secondos et leur famille comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur tête.

La même chose peut être dite à propos de la situation des « expats » hautement qualifiés, car eux aussi seraient dès l'acceptation toujours à deux doigts d'être envoyés dans leur patrie, ou dans un autre pays ravi d'accueillir une main-d'œuvre recherchée. C'est un sujet particulièrement préoccupant pour les entreprises suisses. Imaginons qu'un top-manager oublie par exemple d'annoncer dans les délais que l'un de ses enfants a interrompu sa formation et touche de ce fait des allocations familiales auxquelles il n'aurait pas droit. Il devrait être automatiquement expulsé. Pour des sociétés internationales qui dépendent d'une main-d'œuvre étrangère de niveau supérieur, cette situation peut avoir des conséquences catastrophiques. À l'heure où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée devient chronique, c'est loin d'être négligeable. La perception abusive de prestations sociales est certes également considérée comme un motif d'expulsion dans la loi d'application de l'initiative sur le renvoi, mais les juges gardent la possibilité de renoncer à une peine aussi disproportionnée lorsqu'elle mettrait la personne dans une situation personnelle grave.

**Renvoyer des secondos : impensable sous l'angle économique**

Quand des personnes qui ont grandi en Suisse doivent être renvoyées pour deux infractions mineures, on fait plus que de déchirer des familles et anéantir des perspectives. Cela est également absurde du point de vue économique. En effet, les secondos sont allés à l'école en Suisse et sont presque tous titulaires d'un CFC ou d'un diplôme d'une haute école. Ils disposent souvent de qualifications leur permettant d'apporter une contribution à la création de valeur en Suisse – l'État et la société ont beaucoup investi dans leur formation et leur intégration. Un renvoi réduirait ces investissements à néant.

► Accepter l'initiative de mise en œuvre équivaldrait à s'accommoder de la dénonciation d'une convention internationale, et même dans certains cas à la prescrire.

**La volonté de briser un tabou politique**

L'initiative de mise en œuvre a pour but d'inscrire dans la Constitution le principe idéologique de l'UDC, celui de la primauté du droit national sur le droit international, même dans un domaine d'application strictement défini comme ici. L'accepter équivaldrait non seulement à s'accommoder consciemment de la dénonciation d'une convention internationale, mais même dans certains cas à la prescrire, autrement dit à briser un tabou politique, ce qui mettrait la Suisse au ban du concert international. Car qui voudrait encore passer un accord avec un État dont la Constitution précise que dans certaines circonstances, les accords internationaux ne doivent pas être respectés ? Pour un pays comme la Suisse, État de droit démocratique par tradition et partenaire contractuel apprécié, un tel fonctionnement serait fatal. Les conséquences à long terme de cette atteinte à notre image et de cette incertitude juridique sur les entreprises, sur les investissements et sur la place économique suisse dans son ensemble sont difficiles à mesurer.

► Pour ses auteurs, l'initiative de mise en œuvre ne constituerait qu'un premier pas.

**Un pas vers une mise à l'écart totale**

L'initiative de mise en œuvre comporte toute une série de désavantages, et pourtant elle ne constitue qu'un premier pas pour ses auteurs. En été 2015, l'UDC a lancé l'initiative «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)». On peut s'attendre à ce que celle-ci soit soumise au vote dans les années à venir. Ce nouveau projet menace d'aller encore plus loin dans la destruction de l'État de droit. Il souhaite que le principe introduit par l'initiative de mise en œuvre pour un domaine donné s'applique en général : la primauté absolue des décisions populaires sur toute autre norme juridique. Le texte de l'initiative laisse ouvertes de nombreuses questions, mais concerne potentiellement presque tous les accords de droit international. Et surtout, l'initiative entraînerait la résiliation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la sortie de la Suisse du Conseil de l'Europe. Une rupture aussi nette avec le droit international affaiblirait et isolerait terriblement la Suisse. Il faut se rappeler que le droit international est de la plus haute importance en particulier pour un petit État. Il donne non seulement une légitimité à la neutralité et à la souveraineté suisses, mais comporte également de nombreuses dispositions de droit économique. Pour les entreprises exportatrices, la sécurité apportée par un réseau de droit international est décisive. Les temps à venir étant placés sous le signe de blocs commerciaux internationaux, de la numérisation et de la concurrence mondiale, toute discrimination de sa propre place économique aura des conséquences sur la prospérité et la qualité de vie. L'initiative de mise en œuvre constituerait un premier pas fatal dans cette direction.

## Conclusion

L'initiative de mise en œuvre est dangereuse sous l'angle de l'État de droit et de la démocratie; elle est contraire à l'esprit helvétique, contraire aux droits humains et inutile. Elle prétend demander seulement la mise en œuvre d'une décision populaire, mais durcit sensiblement la législation. economiesuisse rejette également le projet pour des raisons économiques.

► En cas d'acceptation de l'initiative, il serait encore plus difficile de trouver un accord avec l'UE sur la poursuite des relations bilatérales.

### **Violation de la libre circulation des personnes avec les États membres de l'UE/AELE**

À l'heure actuelle, il est possible de renvoyer une personne originaire de l'UE/AELE qui s'est rendue coupable d'un délit si un tribunal arrive à la conclusion qu'elle menace durablement la sécurité publique de la Suisse. Or l'initiative exclut catégoriquement un tel examen au cas par cas. Elle contient un vaste catalogue de délits très différents qui doivent obligatoirement entraîner le renvoi – sans examen des circonstances au cas par cas. Avec une telle pratique, la Suisse porterait atteinte à la libre circulation des personnes. En cas d'acceptation de l'initiative, il serait encore plus difficile de trouver un accord avec l'UE sur la poursuite des relations bilatérales.

### **Violation des Conventions des droits de l'homme et de l'ONU**

L'initiative bafoue le principe fondamental de la proportionnalité de l'action étatique. Une réglementation des cas de rigueur est explicitement exclue. De ce fait, l'initiative porte atteinte à des droits de l'homme garantis par le droit international. La Suisse risque des condamnations régulières par la Cour européenne des droits de l'homme.

### **Dommmages pour la place économique**

Si la place économique suisse est attrayante pour des investisseurs, des entreprises et des travailleurs étrangers, c'est notamment en raison de sa qualité de vie élevée et de sa grande sécurité juridique. Le non-respect de droits de l'homme fondamentaux et d'autres conventions de droit international nuit fortement à sa bonne réputation. À cela s'ajoute qu'il n'est ni éthique ni défendable sous l'angle économique de pénaliser à ce point sur le plan juridique des personnes nées et formées en Suisse possédant un passeport étranger («secondos») par rapport à des personnes qui possèdent un passeport suisse.

### **Pour toute question :**

carmelo.lagana@economiesuisse.ch

jan.atteslander@economiesuisse.ch

oliver.steimann@economiesuisse.ch