

COMITE D'ACTION CONTRE UNE PROCEDURE
DE VOTE AMBIGUË

VOTATION DU 5 AVRIL 1987
DOCUMENTATION

CASE POSTALE 4006 - 3001 BERNE

AF CONCERNANT LA PROCEDURE DE VOTE
RELATIVE AUX INITIATIVES POPULAIRES
ACCOMPAGNEES D'UN CONTRE-PROJET

Votation fédérale du 5 avril 1987

1. Le point de la situation

En 1891 déjà l'autorisation du double oui en votation fédérale était discutée. C'est en effet à ce moment-là que l'on a introduit dans la Constitution fédérale le droit d'initiative populaire et la possibilité, pour le Parlement, de lui opposer un contre-projet constitutionnel. A l'époque on y avait renoncé. Plus de nonante ans plus tard le problème reparaît à l'ordre du jour.

Que reproche-t-on au système actuel ? De ne pas tenir compte de la volonté de changement exprimée par les citoyens. En clair, lorsqu'une initiative et un contre-projet viennent en votation populaire, il peut arriver que l'un et l'autre soient rejetés parce que, décomptés pour chaque projet séparément, les non sont supérieurs aux oui (peuple et cantons). Dans certains cas, l'addition des oui aux deux projets indiquerait qu'une majorité de votants seraient en faveur du changement, quel que soit le projet choisi.

Fort de cet argument, le Conseil fédéral, dans son message du 28.3.84, a proposé aux Chambres fédérales une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, afin d'offrir au citoyen la possibilité de voter deux fois oui. Au cours des débats successifs au Parlement, le projet initial a été considérablement modifié. Aussi les citoyens devront se prononcer, le 5 avril prochain, sur un projet qui diffère considérablement de la proposition initiale du gouvernement. Mais le changement fondamental reste quand même le fait que la modification proposée n'intervient pas au niveau de la loi sur les droits politiques mais au niveau de la Constitution fédérale. De plus, il a été tenu compte, dans le nouveau projet, de certaines objections d'essence fédéraliste. Il faut rappeler que le Conseil des Etats avait refusé l'entrée en matière sur le premier projet présenté par le Conseil fédéral, au printemps 1985. Un an plus tard, il se prononçait pour l'entrée en matière mais aussi pour le renvoi du projet en commission.

Le Parlement a approuvé le projet définitif à la session d'automne 1986. Résultats des votes finals : Conseil national, 86 oui contre 34 non; Conseil des Etats, 28 oui contre 11 non.

2. Contenu du projet soumis à votation

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art 121 bis

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve :

1. S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur;
2. S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;
3. Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

² La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

³ Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. En revanche, si l'un des textes obtient, à la troisième question, le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur.

Selon le projet d'article constitutionnel proposé, le citoyen ne devra plus se contenter de dire s'il est favorable ou non respectivement à l'initiative et au contre-projet proposé, mais il devra aussi dire quel projet il préfère aux cas où les deux objets remporteraient la double majorité du peuple et des cantons. Cela concerne aussi les citoyens qui désireraient s'en tenir au statu quo. En répondant à la question subsidiaire, ceux-ci devraient indiquer lequel, de l'initiative ou du contre-projet, ils considéreraient comme le "moindre mal". Comme en toute votation fédérale, les partis et les associations donnent de coutume leur mot d'ordre, celui-ci pourrait dès lors prendre par exemple la forme suivante :

NON à l'initiative, NON au contre-projet, mais en cas d'acceptation des deux projets, OUI au contre-projet !

3. Cette révision est-elle nécessaire ?

Les partisans de la modification de la procédure de vote estiment que l'interdiction actuelle de voter deux fois oui conduit à une déformation de la volonté démocratique et que la procédure avantage la position des conservateurs.

Pourtant, un simple regard sur le déroulement des votations fédérales au fil des années montre que le problème soulevé par les partisans du double oui est considérablement exagéré. En effet, depuis 1891, 68 initiatives populaires ont été rejetées en votation, sans qu'un contre-projet leur ait été opposé. Seules 6 initiatives présentées au scrutin sans contre-projet ont été acceptées. A 13 reprises, des initiatives ont été soumises au vote accompagnées d'un contre-projet. Dans 6 cas, c'est le contre-projet qui l'a emporté. Dans 2 cas, c'est l'initiative et dans 5 cas les deux projets ont été rejetés.

Relevons pour la petite histoire que lorsque des contre-projets ont été soumis à votation sans l'initiative, retirée auparavant par ses auteurs, le contre-projet a été accepté dans 11 cas et rejeté à 2 reprises seulement.

Depuis l'introduction du droit d'initiative en 1891, peuple et cantons ont eu à se prononcer 100 fois environ sur des initiatives et des contre-projets constitutionnels. Ce n'est véritablement que dans 5 cas que l'on pourrait discuter d'une éventuelle déformation de la volonté populaire.

En 1955, l'initiative pour la protection des locataires était acceptée par le peuple et rejetée par les cantons, alors que le contre-projet était clairement refusé.

Des majorités rejetantes tant à l'encontre du contre-projet que de l'initiative ont été enregistrées dans le cas de l'initiative pour une assurance-maladie sociale (1974), celle sur la participation (1976), celle sur la protection des locataires (1977) et celle sur la culture (1986). Quant à savoir si réellement, dans ces 5 cas, l'autorisation du double oui aurait poussé grand nombre de citoyens à voter deux fois oui, bien malin qui peut le dire. Quoiqu'il en soit, la proportion d'initiatives présentées seules et refusées en votation populaire (68) comparée à celle des 5 cas où initiatives et contre-projets ont été refusés montre que le problème a été considérablement exagéré, tant par les politiciens que par les media. Encore faut-il relever que dans 3 de ces cas, les majorités rejetantes étaient telles que même avec le double oui, aucun projet n'aurait passé.

Afin de compléter le tableau, il convient de préciser que la Constitution fédérale a été révisée à 60 reprises depuis la seconde guerre mondiale. Ces révisions n'étaient pas provoquées, dans la majorité des cas, par des initiatives populaires, mais par des projets proposés par le gouvernement et le Parlement. On ne peut donc pas prétendre que la volonté de réforme n'existe pas. Disons simplement que souvent, les réformes proposées par voie d'initiative présentent des exigences trop extrêmes que les citoyens n'acceptent pas. Le fait qu'ils aient rejeté à 68 reprises des initiatives populaires présentées seules au vote le démontre bien.

Obligation de symétrie ?

Les partisans de la nouvelle procédure de vote affirment qu'il serait juste d'introduire la possibilité du double oui puisque le double non est autorisé.

L'argument ne tient pas. En effet, il est normal qu'un citoyen qui désire faire savoir sa volonté de maintien du statu quo puisse le faire savoir en votant deux fois non. En revanche, la procédure du double oui revêt une signification fort différente. Elle permet certes au citoyen d'indiquer qu'il désire un changement, mais cela le conduit à approuver deux projets qui peuvent être diamétralement opposés. La raison d'être d'un contre-projet est d'ailleurs bien une réponse à une initiative jugée inacceptable par le Conseil fédéral et le Parlement. La question subsidiaire n'apporte pas une solution satisfaisante à ce problème. D'autant plus qu'elle obligerait les partisans du statu quo à pratiquer la politique du moindre mal. Pour eux, cette question subsidiaire revêt la signification suivante : quel est pour vous le "moindre mal", l'initiative ou le contre-projet ? Ce n'est évidemment pas ainsi que l'on dégage une volonté populaire.

4. Arguments contre le double oui

Argument fédéraliste

Lors de la procédure de consultation sur le projet initial du Conseil fédéral, des oppositions d'ordre fédéraliste ont été enregistrées. En effet, la procédure prévue dans le cas où l'un des projets serait accepté par la majorité du peuple seulement et l'autre par la majorité des cantons n'était pas satisfaisante parce qu'elle ne tenait plus compte de la volonté des cantons, contrairement à ce que stipule la Constitution actuelle. Cet argument a été pris en compte dans le remaniement du projet et l'on a introduit la question subsidiaire pour éviter l'écueil. En effet, s'il ne se dégage pas de double majorité en réponse à cette troisième question, aucun des projets ne peut être considéré comme accepté.

N'y aurait-il donc plus de raison de s'opposer à la nouvelle procédure pour des raisons fédéralistes ? Ce serait exagéré de l'affirmer. En effet, la nouvelle procédure a pour effet de favoriser les modifications constitutionnelles et l'élaboration de lois au niveau fédéral, au détriment des législations cantonales. Autrement dit, des projets constitutionnels auxquels il y aurait motif de s'opposer pour des raisons fédéralistes pourraient passer plus aisément au détriment du respect des compétences cantonales.

Afflux de doubles votations

La nouvelle procédure de vote comporte un risque qu'il ne faut pas négliger. Le risque est en effet assez grand de voir lancer des initiatives portant des exigences manifestement exagérées, les initiateurs estimant qu'ils ne courent pas grand risque puisqu'ils sont presque assurés de faire passer le changement qu'ils préconisent, sous une forme ou sous une autre.

La nouvelle procédure de vote comporte un autre risque important. En effet, jusqu'ici, les auteurs d'initiatives acceptaient de la retirer lorsque le contre-projet préparé par l'Assemblée fédérale leur paraissait être un compromis acceptable. Avec la nouvelle procédure de vote, ils n'auraient aucun intérêt à le faire et l'on verrait se multiplier les "doubles votations".

Désavantages par rapport au système actuel

Les mots d'ordre des partis politiques et des diverses associations représentatives de la vie économique et sociale sont une composante de la formation de l'opinion en vue d'une votation populaire. Il importe dès lors que ces mots d'ordre soient clairs et reposent sur une argumentation solide.

Tel ne serait plus le cas avec la nouvelle procédure de vote. En effet, comment un parti pourra-t-il expliquer de façon claire à ses électeurs qu'il est défavorable aux deux projets proposés, mais qu'en cas d'acceptation des deux projets, il serait favorable à l'un plutôt qu'à l'autre ? Comment exprimera-t-il cette sorte de mot d'ordre sur une affiche ou dans une annonce de presse ? Le citoyen qui a déjà aujourd'hui le sentiment que les questions qu'on lui pose sont complexes va se retrouver encore plus désorienté par le flou des prises de position. Le nouveau système permet plus de seize prises de position possibles. On n'ose pas imaginer un débat contradictoire où figureraient les défenseurs de chacune de ces positions !

Mais il est un danger encore plus grand de voir le citoyen négliger les urnes. En effet, la nouvelle procédure de vote contient une disposition des plus discutables. Si l'initiative et le contre-projet obtiennent chacun la double majorité du peuple et des cantons, c'est la question subsidiaire qui devra déterminer lequel des deux projets est considéré comme accepté. Si aucun projet n'obtient la majorité du peuple et des cantons en réponse à la question subsidiaire, les deux projets doivent être considérés comme rejetés. Autrement dit, le citoyen sera en droit de se sentir floué et il sera bien difficile de justifier ce rejet pour des raisons de procédure ! On comprend mal d'ailleurs les partisans de la nouvelle procédure de vote qui prétendent favoriser le changement et acceptent que le projet qu'ils soutiennent contienne une clause qui s'oppose au changement alors même que la volonté populaire s'est clairement exprimée en sa faveur.

Enfin, la nouvelle procédure de vote amoindrit considérablement la portée d'une votation populaire. Voter signifie en effet effectuer un choix. Le citoyen accepte ou refuse un projet qui lui est soumis. Quelle valeur accorder à un vote où l'on ne choisit plus mais où l'on décide d'accepter les deux projets en signalant quand même sa préférence au cas où. C'est un peu comme si l'on disait au citoyen qu'il peut avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre, mais qu'il vaudrait mieux quand même qu'il signale, du beurre ou de l'argent, lequel il préfère !

5. Conclusion

La nouvelle procédure de vote proposée lors de la votation populaire du 5 avril prochain n'est pas satisfaisante. Elle remplace le choix véritable par une procédure d'option qui ne peut qu'introduire le trouble dans l'esprit du citoyen, voire lui laisser penser que sa volonté n'est pas respectée en cas de désaccord entre peuple et cantons en réponse à la question subsidiaire. La démocratie n'en ressortirait pas grandie.

On peut s'étonner aussi du fait que le projet soumis au vote soit destiné à remédier à 2 cas seulement - depuis 1891 - où le double oui aurait pu faire passer l'initiative ou le contre-projet soumis à votation. Encore faut-il ajouter que nul ne peut préjuger du comportement qu'auraient eu les citoyens lors des deux votations en question.

Enfin, il aurait été plus simple et beaucoup plus judicieux, en lieu et place du projet qui nous est proposé, d'introduire une nouvelle procédure pour le décompte des bulletins blancs. Ceux-ci pourraient être comptabilisés séparément pour chaque projet et la majorité absolue serait déterminée séparément pour l'initiative et le contre-projet.

Deux partis gouvernementaux (PRD et UDC), de même que les organisations représentatives de l'économie suisse, se sont déclarés opposés à la nouvelle procédure de vote proposée au scrutin populaire.

Si l'on veut que notre système démocratique reste clair et accessible aux citoyens, il faut voter NON à une procédure de vote qui risque de décourager plus d'un citoyen à aller voter.