

Message

concernant une nouvelle réglementation de la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet

du 28 mars 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques, que nous vous proposons d'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1982 P 82.401 Initiatives populaires. Procédure de vote
(E 5. 10. 82, Belser)

1983 P 82.403 Initiatives populaires. Procédure de vote
(N 18. 3. 83, Muheim)

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

28 mars 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Les votations sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet ont lieu, depuis 1892, selon la procédure consistant à soumettre aux électeurs deux questions posées sur le même bulletin de vote, une seule réponse par l'affirmative étant admise.

Dans des cas extrêmes, cette procédure peut avoir pour effet que le résultat de la votation ne reflète pas exactement la volonté du peuple et des cantons. Elle peut en outre déboucher sur une interprétation contradictoire des résultats. C'est la raison pour laquelle elle est sujette à critique depuis son institution. Si l'on s'en est toutefois tenu à cette procédure de vote, c'est parce qu'on n'a jamais disposé jusqu'ici de modèle applicable autorisant le double oui. Aucune des nombreuses propositions faites n'a permis de trouver une solution admissible pour le cas où les deux textes soumis au vote (initiative et contre-projet) seraient acceptés aussi bien par le peuple que par les Etats, l'un à une plus forte majorité des électeurs, l'autre, en revanche, à une plus forte majorité des cantons.

De même, aucune des solutions préconisées n'a obtenu un assentiment suffisamment large. Ce fait a notamment été mis en évidence par la procédure de consultation sur une initiative parlementaire Muheim, qui a été ouverte en 1980 auprès des cantons, des partis et des organisations intéressées.

Depuis lors, la situation s'est sensiblement modifiée à divers égards:

- 1. Parmi les cantons, une certaine tendance favorable au modèle dit «de Bâle-Campagne» commence à se dessiner:
 - a. Deux cantons (BL, UR) recourent déjà à cette procédure;*
 - b. Une initiative cantonale de Bâle-Campagne demande d'amender la loi fédérale sur les droits politiques aux fins de modifier la procédure de vote; dans neuf autres cantons (ZH, BE, LU, BS, SH, SG, GR, AG et TG), les Grands Conseils ont, en 1983, traité d'interventions en grande partie semblables, qui demandent que soit présentée une initiative cantonale touchant cette question; la plupart ont du reste été classées compte tenu de l'imminence du présent objet.*
 - c. Dans le canton de Soleure, l'on envisage de reprendre ledit modèle à la faveur de la révision totale de la constitution cantonale.**
 - 2. Lors de la procédure de consultation engagée au cours de l'été 1983, le modèle de Bâle-Campagne a reçu un accueil généralement favorable.*
 - 3. Plusieurs interventions faites au sein des Chambres fédérales ont invité le Conseil fédéral à faire étudier une solution au problème avant la révision totale de la constitution fédérale.*
 - 4. Des recherches détaillées ont montré qu'une solution selon le modèle de Bâle-Campagne n'anticipe pas forcément sur la révision totale de la constitution et peut d'ores et déjà être réalisée à l'échelon de la loi.*
-

Pour ces raisons, nous vous proposons aujourd'hui d'introduire pour les votations sur des initiatives populaires accompagnées de contre-projets la procédure de vote avec scrutin subsidiaire, assortie de la règle dite «des sommes de pourcentages», et d'élargir le projet de loi proposé par le canton de Bâle-Campagne de telle manière que toutes les limitations à caractère procédural de l'expression de la volonté soient éliminées.

Selon la procédure que nous préconisons, le double oui à l'initiative et au contre-projet est possible; cependant, chaque électeur peut, aussi indiquer sans aucune restriction le texte auquel va sa préférence. L'initiative et le contre-projet sont opposés au droit existant de la même façon que s'ils étaient soumis séparément au vote. Comme l'ancienne procédure, la nouvelle empêche que deux modifications de la constitution qui s'excluent mutuellement entrent simultanément en vigueur. Elle satisfait à toutes les exigences posées par la constitution.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

L'article 121 de la constitution fédérale prévoit qu'elle peut être modifiée non seulement par la voie de la législation mais aussi par celle de l'initiative populaire. Les auteurs de l'initiative peuvent demander l'adoption, l'abrogation ou la modification de certains articles de la constitution; ce faisant, ils doivent toutefois respecter le principe de l'unité de la matière. L'initiative populaire peut revêtir la forme d'un texte conçu en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces; les formes hybrides ne sont pas admises.

L'Assemblée fédérale examine les initiatives populaires quant à leur forme et quant à leur teneur^{1)*)}. Elle soumet au vote du peuple et des cantons les initiatives admissibles, en en recommandant généralement l'adoption ou le rejet. Lorsque l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale peut non seulement en recommander le rejet, mais encore élaborer un contre-projet distinct et le soumettre au vote en même temps que l'initiative elle-même. L'initiative populaire et le contre-projet doivent traiter de la même matière²⁾; ils peuvent cependant se différencier l'un de l'autre quant au principe posé, quant au but visé ou par certains détails.

Lorsqu'en 1891 l'initiative populaire touchant la révision partielle de la constitution fédérale fut instituée et que l'Assemblée fédérale fut autorisée à soumettre au vote un contre-projet en même temps qu'une initiative populaire présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 6^e al., cst.), il fallut trouver une procédure de vote permettant d'exprimer de manière sûre et authentique la volonté des électeurs et des cantons. Cela posait au législateur un problème difficile à résoudre en raison des exigences posées par la constitution, problème qui n'a pu jusqu'ici être résolu de manière totalement satisfaisante.

111 Aperçu historique

Dans son message du 22 juin 1891 concernant la loi réglant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale (première loi d'exécution des articles 120 à 123 cst.), le Conseil fédéral avait prévu une procédure à deux échelons³⁾ applicable lors de votations sur des initiatives accompagnées de contre-projets. Il proposait une solution permettant de déterminer tout d'abord, lors d'un vote éventuel, lequel des deux textes (initiative ou contre-projet) a la préférence, puis d'opposer lors d'un vote principal le texte préféré à la disposition constitutionnelle en vigueur. Pour éviter un

^{*)} La note¹⁾ comme les autres notes figurent à la fin du message.

double scrutin, les Chambres fédérales – en dépit de l'opposition manifestée par le Conseil des Etats – se prononcèrent en faveur de l'alternative pure⁴⁾, selon la procédure qui a encore cours⁵⁾. Dès les premiers scrutins, cette procédure de vote suscita de nouvelles critiques⁶⁾. Celles-ci se turent durant des décennies pendant lesquelles on ne rejeta plus d'initiatives accompagnées de contre-projets (double rejet, cf. annexes 2 et 3). Après le rejet de l'initiative sur la protection des locataires (1955, cf. annexes 3 et 4), la discussion reprit⁷⁾.

Par la suite, la procédure de vote fut réexaminée lors de la préparation de la loi du 23 mars 1962 sur les initiatives populaires⁸⁾; toutefois ni le Conseil fédéral ni le Parlement ne parvinrent à proposer ou à imposer une modification⁹⁾.

Les critiques se sont faites plus vives ces dix dernières années¹⁰⁾, après que tant l'initiative que le contre-projet eurent été rejetés lors des votations sur l'assurance-maladie sociale (1974, cf. annexes 3 et 5), la participation (1976, cf. annexes 3 et 6), et la protection des locataires (1977, cf. annexes 3 et 7). Un nouveau réexamen de la procédure de vote dans le cadre des travaux préparatoires de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)¹¹⁾ n'a pas, non plus, permis de trouver des solutions valables; le Conseil fédéral et le Parlement s'en sont donc tenus à la procédure de vote traditionnelle¹²⁾.

112 Droit en vigueur

L'article 122 de la constitution charge le législateur de déterminer les formalités à observer pour les demandes d'initiatives populaires et les votations relatives à la constitution fédérale. Selon l'article 123 de la constitution, la constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats.

La procédure de vote s'appliquant aux initiatives accompagnées d'un contre-projet est réglée comme il suit par l'article 76 LDP:

Art. 76 Votation sur une initiative et un contre-projet

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils), les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

Acceptez-vous l'initiative populaire?

ou

Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

² Les bulletins de vote qui ne répondent par oui ou par non qu'à l'une des deux questions et ceux qui répondent non aux deux questions sont valables.

³ Les bulletins qui répondent oui aux deux questions sont nuls.

⁴ Une modification de la constitution fédérale est acceptée lorsque plus de la moitié des électeurs ayant voté valablement et des cantons ont donné une réponse affirmative.

113 Demandes de modifications

Les critiques dirigées contre la procédure de vote touchent la manière dont les questions sont posées ainsi que le mode de détermination de la majorité absolue. Le citoyen doit choisir entre l'un des deux textes soumis au vote (initiative ou contre-projet) ou rejeter les deux; en revanche, il n'a pas la possibilité d'accepter l'un et l'autre textes. Selon une opinion fort répandue, l'interdiction du double oui favorise excessivement le maintien du droit en vigueur au détriment des propositions de modification parce que celles-ci se font concurrence. Selon les auteurs des critiques, l'interdiction légale du double oui viole le principe démocratique de l'égalité devant la loi établi à l'article 4 de la constitution, parce que les citoyens désireux de réformes et ceux qui se satisfont du droit en vigueur sont traités juridiquement de manière inégale et que cette interdiction ne permet pas à tous les citoyens d'exprimer exactement leur volonté. Toutes les critiques demandent une procédure de vote ne comportant pas ces défauts. Au cours des années, les procédures les plus diverses ont été proposées.

113.1 Initiative parlementaire individuelle Muheim

Le 13 décembre 1978, le conseiller national Muheim a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, qui demandait en particulier que l'article 76 LDP¹³⁾ soit modifié comme il suit:

Art. 76 Votation sur une initiative et un contre-projet

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3^e al., LRC), les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

a. «Acceptez-vous l'initiative populaire?»

b. «Au cas où l'initiative populaire serait rejetée: Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?»

² Les bulletins qui répondent oui ou non à l'une des questions ou aux deux sont valables.

³ Une initiative populaire est acceptée lorsque plus de la moitié des électeurs ayant voté valablement et des cantons ont donné une réponse affirmative.

⁴ Le contre-projet que l'Assemblée fédérale oppose à une initiative populaire entre en vigueur lorsqu'il a été accepté par plus de la moitié des électeurs ayant voté valablement et des cantons et que l'initiative populaire a été retirée ou rejetée.

113.2 Contre-proposition de la commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative

Dans son rapport du 13 février 1980¹⁴⁾, la commission du Conseil national a proposé de rejeter l'initiative Muheim, cela surtout parce que la procédure visée favoriserait l'initiative populaire par rapport au contre-projet. La commission a préconisé une procédure de vote en deux étapes (un scrutin préliminaire puis une votation principale, cf. ch. 124.5) et a élaboré une

contre-proposition, en particulier pour l'article 76 LDP. Voici la teneur de la modification proposée:

Art. 76 Votation sur l'initiative et le contre-projet

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3^e al. LRC), les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

– Préférez-vous l'initiative populaire au contre-projet?

ou

– Préférez-vous le contre-projet à l'initiative populaire?

² Lors du vote préliminaire, seuls sont valables les bulletins qui répondent par l'affirmative à l'une des deux questions.

³ C'est le texte qui a recueilli le plus grand nombre de oui valables lors du vote préliminaire qui est soumis à la votation principale.

⁴ La votation principale a lieu au plus tard six mois après le scrutin préliminaire.

⁵ Une modification de la constitution est acceptée lorsque plus de la moitié des suffrages valablement exprimés par les citoyens et la moitié des suffrages des cantons l'ont adoptée.

113.3 Procédure de consultation de 1980

En 1980, le Département de justice et police a, à la demande de la commission du Conseil national, entamé une procédure de consultation auprès des gouvernements cantonaux et des partis représentés au sein de l'Assemblée fédérale. Les avis exprimés par les deux groupes consultés furent à la majorité des deux tiers, favorables à une modification de la procédure de vote. Toutefois, ils ont trahi des différences d'opinion si profondes et diverses quant à la question de savoir comment il faudrait modifier la procédure, qu'aucune des réglementations proposées n'avait de perspective de faire l'unanimité ou du moins, d'être accueillie favorablement par une majorité. Outre les modèles de procédure proposés par le conseiller national Muheim et la commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative, de multiples autres solutions ont été préconisées, certaines avec des variantes. Nous les avons déjà analysées dans notre avis du 12 août 1981 (cf. ch. 124.1–124.8)¹⁵⁾.

113.4 Propositions de modification formulées en dehors de la procédure de consultation

Nombre d'autres solutions ont été proposées en dehors de la procédure de consultation (cf. ch. 124.6, 124.7 et 124.8).

113.5 Avis exprimé par le Conseil fédéral en 1981

Le 12 août 1981¹⁶⁾, le Conseil fédéral a exprimé son avis sur l'initiative parlementaire Muheim ainsi que sur le contre-projet de la commission du Conseil national. Partant de la diversité des résultats de la procédure de

consultation, il est arrivé à la conclusion qu'il n'était pas encore possible de prendre une décision touchant l'adoption d'une procédure de vote satisfaisante s'appliquant aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet et que la discussion y relative devrait également porter sur des questions relevant de la politique générale.

C'est pourquoi il importerait, à son avis, d'attendre, pour traiter ce problème, la révision totale de la constitution fédérale, qui ne devrait plus tarder. Donnant suite à la recommandation de la commission chargée d'étudier cet objet, le Conseil national se rallia à la manière de voir du Conseil fédéral, après avoir rejeté de justesse une proposition de renvoi⁽⁷⁾.

113.6 Nouvelles interventions parlementaires

Le 5 octobre 1982, le Conseil des Etats transmit au Conseil fédéral un postulat Belser (82.401 Initiatives populaires. Procédure de vote) demandant à ce conseil d'examiner s'il ne faudrait pas soumettre aux conseils législatifs un projet de modification de la procédure applicable aux votations sur des initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet. Selon le texte du postulat, il faut reviser l'article 76 LDP et lever l'interdiction du double oui. Il y a lieu, en outre, d'instituer une procédure qui permette d'exprimer de façon nuancée la volonté véritable de la majorité, de sauvegarder l'équivalence de la majorité populaire et de celle des cantons et d'assurer les mêmes chances à l'initiative et au contre-projet. Au besoin, il faudrait présenter simultanément un projet de révision de la constitution fédérale.

Le 18 mars 1983, le Conseil national a transmis au Conseil fédéral un postulat Muheim ayant à peu près la même teneur (82.403 Initiatives populaires. Procédure de vote). Dans les deux cas, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à déterminer s'il ne serait pas possible de modifier la procédure de vote à l'échelon de la loi⁽⁸⁾.

113.7 Initiative cantonale

Le 23 septembre 1982, le canton de Bâle-Campagne a présenté une initiative cantonale demandant l'institution d'une procédure de vote avec scrutin subsidiaire. A cet effet, l'article 76 LDP devrait être modifié comme il suit:

Art. 76 Votation sur une initiative et un contre-projet

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3^e al., LRC), les questions suivantes sont soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

- a. Acceptez-vous l'initiative populaire?
- b. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?
- c. Au cas où le peuple et les cantons accepteraient à la fois l'initiative populaire et le contre-projet de l'Assemblée fédérale:
Est-ce l'initiative populaire ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur?

² Les bulletins de vote qui répondent par oui ou par non à l'une des deux premières questions ou aux deux, sont valables.

³ Une modification de la constitution fédérale est acceptée lorsque plus de la moitié des électeurs ayant voté valablement et des cantons ont donné une réponse affirmative. Au cas où l'initiative populaire et le contre-projet sont acceptés simultanément, la réponse à la troisième question est déterminante. Si la réponse donnée à cette question par le peuple diffère de celle donnée par les cantons, le projet adopté est celui pour lequel le total du pourcentage des suffrages favorables des électeurs et du pourcentage des cantons ayant donné une réponse affirmative est le plus élevé.

Depuis lors, des initiatives cantonales visant le même but et ayant en grande partie la même teneur ont été suggérées ou ont déjà été traitées au sein des Grands Conseils des cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Bâle-Ville, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie et Thurgovie. Les interventions parlementaires s'y rapportant ont été classées en prévision de la publication du présent message, l'argument principal étant qu'il ne servait à rien d'enfoncer des portes ouvertes. La commission du Conseil des Etats chargée de l'examen préalable de l'initiative du canton de Bâle-Campagne a ajourné ses travaux jusqu'à la publication du présent message (cf. ch. 13).

114 Procédure de consultation de 1983

La procédure de vote avec scrutin subsidiaire n'avait pas fait l'objet de la consultation de 1980. Ainsi, le 29 juin 1983, le Conseil fédéral autorisa-t-il la Chancellerie fédérale à engager, auprès des cantons, des partis politiques et des organisations faitières de l'économie, une procédure de consultation¹⁹⁾ concernant la modification de la loi fédérale sur les droits politiques (variante de l'initiative de Bâle-Campagne)²⁰⁾, modification sur laquelle porte le présent message. D'autres organisations et milieux que ceux qui sont susmentionnés – il s'agit notamment d'organisations de locataires, de consommateurs et d'écologistes – se sont exprimés spontanément sur le projet. Dans l'ensemble, la solution proposée par la Chancellerie fédérale a été favorablement accueillie. Ajoutons que nombreux ont été les milieux et autorités consultés – qu'ils soient adversaires ou partisans du projet – à peser très soigneusement dans leur réponse les avantages et les inconvénients de cette solution.

114.1 Résultats

L'analyse des avis recueillis a été publiée par la Chancellerie fédérale en décembre 1983²¹⁾. Les résultats de cette consultation ont été les suivants:

114.11 Cantons

Les 26 cantons se sont exprimés. 14 ont répondu par l'affirmative (ZH, BE, LU, UR, SZ, GL, SO, BS, BL, SH, AI, GR, TI et GE), six souscrivent à la procédure proposée, non sans émettre certaines réserves (OW, ZG, FR, SG, AG et NE), deux sont absolument opposés au projet (NW et AR), enfin quatre préfèrent une autre solution (TG, VD, VS et JU).

114.12 Partis

Dix des 15 partis consultés ont répondu. Le PPE, le Pdt, le PSA, Entente jurassienne et Unité jurassienne ne nous ont pas fait connaître leur avis. Sur les dix avis exprimés, sept sont positifs (PS, PDC, UDC, AdI, AN, POCHE et Ecologistes), deux absolument opposés (PLS et Vigilance) et un demande que l'on procède au préalable à une étude empirique (PR).

114.13 Associations

Huit des neuf organisations faïtières d'économie qui ont été consultées nous ont répondu. L'Union suisse des paysans a renoncé à s'exprimer. A la différence des cantons et des partis, la majorité des organisations de l'économie ont exprimé un avis défavorable; précisons toutefois que si les milieux de l'industrie, de l'artisanat et du commerce étaient fermement opposés au système préconisé, les organisations patronales ont marqué une désapprobation plus modérée. Quant aux syndicats, ils étaient dans leur majorité favorables à la solution préconisée. Ainsi sur les huit avis reçus de la part des associations, deux étaient inconditionnellement pour (Union Syndicale Suisse et Fédération des Syndicats chrétiens), un était favorable non sans certaines réserves (Fédération des sociétés d'employés), quatre étaient absolument opposés (Vorort, Union centrale des associations patronales, qui s'est d'ailleurs exprimée avec beaucoup de modération; Fédération romande des syndicats patronaux, Union suisse des arts et métiers, résolument opposée au projet de modification). Enfin, une organisation (Union des syndicats autonomes) préférerait une variante à la proposition de la Chancellerie fédérale.

114.14 Autres prises de position

Douze avis provenaient d'autres milieux et organisations qui n'avaient pas été consultés: Neuf étaient favorables, un était absolument opposé et deux préféreraient une autre solution.

114.15 Résultats d'ensemble

Les avis des *cantons* sont *favorables* au projet dans un rapport de 3 à 1, ceux des *partis* dans une proportion de 2 à 1; en revanche, les *organisations faïtières de l'économie* y sont *opposées* à raison de 2 contre 1, alors que les *autres intéressés* se prononçaient à 3 contre 1 en faveur de la solution préconisée.

En moyenne, les avis sont donc *favorables* au projet dans une proportion de 2 contre 1.

114.2 Arguments invoqués concernant la procédure de vote avec scrutin subsidiaire

Les principaux arguments et desiderata formulés dans les réponses des milieux consultés sont les suivants:

114.21 Analyse de la situation actuelle

L'analyse de la situation actuelle qui a été faite dans les documents accompagnant le projet a été qualifiée d'erronée dans quelques avis. En effet, les partisans de l'initiative et du contre-projet ne seraient pas d'accord sur la réforme à apporter; en outre, la nouvelle procédure ferait croire que le contre-projet n'est qu'une forme atténuée de l'initiative et que modifier le droit est une bonne chose en soi; en revanche, le régime actuel étant parfaitement démocratique (cf. ch. 123.2 et 123.3), il serait le seul acceptable (PLS).

Dans leur majorité, les milieux consultés estiment en revanche qu'il est établi que la procédure de vote actuelle fausse la volonté populaire (UR, GL, BS, FR, SG, TI, VD, NE, PS, PDC, UDC, POCH, Fédération des syndicats chrétiens, Fédération des sociétés d'employés); d'autres reconnaissent que la solution préconisée par le Conseil fédéral supprimerait les principaux défauts que présente le régime en vigueur (PR, PS), diminuerait un vice politique fâcheux (PS, AdI).

114.22 Egalité en droit

Dans quelques réponses, on fait valoir que, sous l'empire du nouveau régime préconisé, les adversaires de la réforme n'auraient plus qu'une voix, alors que les partisans du changement en auraient deux: Il y aurait donc une inégalité juridique qui fausserait le scrutin et les résultats de celui-ci (cette critique a été exprimée par NW, PLS, le Vorort, l'Union Suisse des arts et métiers et la Fédération des sociétés d'employés; cf. ch. 121.12, 121.13 et 132.24). En fait, l'on redoute (PLS, Vorort; cf. ch. 132.24 et 232) que la nouvelle procédure ne discrimine les partisans du statu quo, en les contraignant à se prononcer sur l'une ou l'autre modification proposée.

Plus nombreux sont les avis qui soulignent que la volonté populaire n'a jamais, ou que très rarement, été faussée par la procédure actuelle (NW, AR, PR, UDC, PLS, Vorort, Syndicats patronaux; cf. ch. 123.3). On craint en outre çà et là que la nouvelle procédure de vote ne favorise des manœuvres et ne conduise à élaborer des contre-projets allant trop loin (PLS, Vorort, Union suisse des arts et métiers, Fédération des sociétés d'employés). Rien n'inciterait plus les auteurs d'initiatives à retirer leurs projets (VD, PDC, PLS, Vorort, Union suisse des arts et métiers), ce qui se traduirait par un accroissement du nombre des doubles votations (VD, PLS, Vorort); la procédure préconisée ne permettrait pas au corps électoral de se prononcer ex-

pressément sur le statu quo (Fédération des sociétés d'employés; cf. ch. 121.11 et 121.14); en outre, elle soustrairait la variante (initiative ou contre-projet) qui l'emporte à la votation finale (NW; cf. ch. 232), laissant ainsi aux inconditionnels de la réforme et du statu quo, et à eux seuls, le soin de trancher (VD; cf. ch. 132.32).

Des avis favorables à la procédure préconisée par le Conseil fédéral relèvent que celle-ci accorde les mêmes chances à l'initiative et au contre-projet (GL, SO, GR, PS, PDC, UDC), qu'elle établit la majorité absolue pour chacune des trois questions prises séparément (BE, GR, TI, PS, PDC), et partant, qu'elle donne aux électeurs la possibilité d'exprimer leur opinion de manière nuancée, comme le veut le principe de la liberté de vote (BE, BL, SG, GR, PR, PS, PDC, POCH). La nouvelle procédure aurait ainsi l'avantage d'empêcher non seulement les manœuvres tactiques visant à fausser le scrutin (BL), mais encore la présentation du contre-projet pour des motifs relevant de la pure arithmétique électorale (BL, PDC). La procédure préconisée serait satisfaisante sur le plan technico-scientifique (BE, BL, TG, PR). Elle permettrait un dépouillement plus équitable des scrutins (BE, BL, TI, PS) et une interprétation plus juste de la volonté populaire (BE, BL, TI, PS). Enfin, le nouveau régime instaurerait une égalité de chances entre le régime en vigueur et la réforme (GL, FR, TI, PS, PDC; cf. ch. 121.14).

114.23 Applicabilité dans la pratique

La nouvelle procédure préconisée, prise dans son ensemble, n'est, aux yeux de ses adversaires, ni plus rationnelle, ni plus défendable sur le plan politique que l'actuelle (Union centrale des associations patronales). Au contraire, elle serait même moins facile à appliquer (NW, ZG, TG, Union centrale des associations patronales), ce que tendrait à prouver l'invention que constitue la question subsidiaire (PLS). En raison de sa complexité, la nouvelle procédure exigerait un triple mot d'ordre, au lieu d'un double (Union centrale des associations patronales) et obligerait les électeurs à raisonner davantage en termes de forme (ZG, SH, AR, AG, TG, VD, NE, PR, Union centrale des associations patronales, Union des syndicats autonomes). Le caractère hypothétique de la question subsidiaire ne permettrait que difficilement de se faire une idée des conséquences du scrutin (NW, AR, SG, VD, NE, PR, Union centrale des associations patronales), creuserait encore le fossé séparant les gouvernements des gouvernés (VD, Vorort) et serait de nature à favoriser l'abstentionnisme (ZG, SH, AG, TG, PR, Vigilance). Quant à la proposition tendant à demander aux électeurs de répondre à la question subsidiaire en mettant une croix dans la case qui convient, elle fait l'objet de critiques contradictoires. En effet, d'aucuns relèvent que la nouvelle procédure rompt avec le système de réponse par oui et par non (SH, VD, PDC), alors que d'autres suggèrent que l'on adopte la croix pour toutes les questions (SG; cf. ch. 124.8 et 132.35).

Dans un nombre d'avis assez important, on fait remarquer que le mode de calcul de la somme des pourcentages étant difficilement compréhensible, le

corps électoral serait dans l'impossibilité d'exercer un contrôle sur les résultats du scrutin (BE, ZG, SO, AR, SG, AG, VD, VS, PR, PLS, Union centrale des associations patronales, Syndicats patronaux). Certes, aux yeux de certains cantons et associations (GR, AG, NE, Union centrale des associations patronales), la Chancellerie fédérale pourrait aplanir ces difficultés par une information spéciale (cf. ch. 32). Dans d'autres réponses, l'on préconise que l'on simplifie le système en renonçant à prendre en considération au stade de la question subsidiaire la majorité des cantons (POCH, GR [le cas échéant] et un particulier) ou celle des électeurs (PR). Une autre simplification consisterait à demander à l'Assemblée fédérale de trancher au cas où dans la question subsidiaire l'un des objets recueillerait la majorité des suffrages des électeurs et l'autre la majorité des cantons (BE). Enfin, toujours pour le même cas et dans le même but, il conviendrait de calculer la somme des pourcentages en se fondant non pas sur les réponses à la question subsidiaire, mais sur le nombre de oui et de non recueillis par les deux questions principales (PDC; cf. ch. 132.34).

Divers auteurs de réponses considèrent que la nouvelle procédure répond à une nécessité (FR, SG, AG, TG, JU, PS, AN, POCH, Fédération des syndicats chrétiens, Fédération des sociétés d'employés); certains la qualifient d'utile et d'applicable ou encore de judicieuse et de rationnelle (AI, PS, PDC). La solution préconisée par le Conseil fédéral présenterait en tout cas des avantages (NE, Union centrale des associations patronales). Deux faits positifs sont souvent soulignés: la nouvelle procédure est applicable en un seul jour de scrutin (GL, SO, GR, TG, TI, POCH, Fédération des sociétés d'employés) et elle n'imposera pas aux administrations, ni aux partis et organisations, une charge financière supérieure à celle qui découle du régime en vigueur; en outre, son application n'exigera pas de personnel supplémentaire (GL, SO, GR, Fédération des syndicats chrétiens). AG reconnaît que la solution proposée simplifie le déroulement des opérations et plusieurs auteurs de réponses rappellent que dans les cantons de Bâle-Campagne et d'Uri, la nouvelle procédure a donné de bons résultats: Celle-ci serait d'une application facile pour l'administration (UR, GL, SO, BL, PS, POCH, Fédération des syndicats chrétiens). En tous cas, soulignent d'aucuns, elle serait compréhensible par les électeurs (UR, GL, SO, SG [éventuellement], PS, PDC, POCH) et beaucoup plus aisée à comprendre que le système proportionnel qui a cours pour l'élection du Conseil national, système qui est entré dans les mœurs depuis longtemps. Dans l'ensemble la nouvelle procédure constituerait une solution simple (GL, PDC, POCH). Dans plusieurs réponses, elle est considérée comme la plus judicieuse des procédures en une seule étape (SZ, GL, SG, POCH, Fédération des syndicats chrétiens), et cela même par des partisans d'un autre système.

114.24 Equilibre démocratique respectant le fédéralisme

Nombreuses sont les autorités et organisations qui se demandent si la nouvelle procédure préconisée n'est pas contraire au fédéralisme: certains avis relèvent que l'exigence de la majorité des suffrages des cantons serait quel-

que peu édulcorée (LU, AI, AG, VD), d'autres, que cette exigence serait pratiquement supprimée (OW, NW, VS, JU, Vorort); dans quelques réponses, on va jusqu'à déplorer que la solution proposée ne mette plus le peuple et les cantons sur un pied d'égalité (OW, NW, GR, TG, JU, PLS, POCH) ou l'on émet la crainte que le nouveau régime ne mette carrément en péril le fédéralisme suisse (VS, JU, Vorort, Syndicats patronaux; cf. ch. 132.26).

Dans maints avis, on relève par contre que la nouvelle procédure ne remet aucunement en cause le rôle de la majorité des cantons (UR, GL, BL, AG, PS, PDC, UDC, Fédération des syndicats chrétiens); peuple et cantons seraient traités sur un pied d'égalité puisque le calcul de la somme des pourcentages permet de déterminer de manière rigoureusement exacte le poids des voix des cantons et celui des suffrages d'électeurs; aucun argument de droit public ne s'oppose à ce modèle (GL, BL). On fait observer en substance que tant des raisons d'ordre constitutionnel que des motifs tenant au fédéralisme plaident en faveur de la prise en considération des cantons au stade de la question subsidiaire, et partant, en faveur du calcul de la somme des pourcentages (GL, BS).

114.25 Constitutionnalité

Si divers auteurs de réponses estiment qu'il est juridiquement indispensable ou, pour le moins utile, de réviser la constitution aux fins d'introduire la nouvelle procédure préconisée (LU, AG, VD, VS, Vorort, Syndicats patronaux), le canton de Thurgovie, quant à lui, pense que cette révision constitutionnelle s'impose pour des raisons strictement politiques. Un particulier examine de manière très fouillée le problème que pose le degré du droit auquel la nouvelle procédure doit être introduite. Pour lui, sous l'empire du droit constitutionnel actuel, l'initiative et le contre-projet sont opposés l'un à l'autre sous la forme d'une alternative exclusive; il ne serait donc pas licite de transformer au niveau de la loi cette alternative exclusive en alternative disjonctive. En effet, dans une alternative exclusive, les deux propositions ne sauraient être vraies en même temps, puisque l'ensemble de l'alternative proposée deviendrait faux. En revanche, les questions, telles qu'elles sont formulées dans le projet, viseront à déterminer par analogie si l'électeur accepte l'initiative et/ou le contre-projet²²⁾ (cf. ch. 521 et 525).

Divers auteurs de réponses estiment que la procédure peut être introduite moyennant une simple modification législative (OW, UDC, Fédération des syndicats chrétiens, Fédération des sociétés d'employés); en outre, d'aucuns reconnaissent expressément que la proposition du Conseil fédéral ne préjuge en rien la révision totale de la constitution (OW, JU, PS, Fédération des syndicats chrétiens; cf. ch. 132.14).

114.26 Arguments divers

Dans quelques avis, on demande que la procédure proposée fasse l'objet d'un examen plus poussé (JU, PR, Syndicats patronaux). On doute qu'il se

dégage un consensus autour de cette procédure (AR, Union suisse des arts et métiers) ou encore l'on en conteste la logique interne, arguant de ce que deux modifications de la constitution qui s'excluent mutuellement ne sauraient être désirées simultanément avec la même intensité (NW, PLS; cf. ch. 132.35 et 523).

Si la Fédération des sociétés d'employés, tout en souscrivant à la solution du Conseil fédéral, ne cache pas son profond scepticisme, l'USS espère quant à elle que le nouveau régime «fera boule de neige» dans les cantons (cf. ch. 121). Ça et là on se plaît également à constater que l'ordre dans lequel les questions sont posées (questions principales d'abord, puis question subsidiaire qui n'a d'importance que pour le cas où la majorité de réponses à l'une et à l'autre des questions principales seraient affirmatives) exclut automatiquement que des résultats contradictoires du scrutin puissent avoir force de loi (Fédération des syndicats chrétiens; cf. ch. 121.15, 132.21 et 132.25).

Plusieurs auteurs de réponses demandent expressément que le projet du Conseil fédéral soit soumis tel quel et dans les plus brefs délais à l'approbation du Parlement (PS, Ecologistes); certains y souscrivent inconditionnellement et d'autres y voient une véritable «trouvaille» (BL, AdI, Ecologistes, USS, Fédération des syndicats chrétiens).

114.3 Autres solutions proposées

Divers auteurs de réponses rejettent la procédure de vote avec scrutin subsidiaire, lui préférant un autre système. Toutefois les solutions de rechange préconisées varient fortement les unes des autres (cf. ch. 124.1-124.8).

114.4 Desiderata portant sur des modifications de détail

Enfin, au cours de la procédure de consultation, diverses modifications portant sur des points de détail ont été demandées ou suggérées.

114.41 Expression possible d'appréciations contradictoires

La possibilité de voter deux fois oui pourrait amener les électeurs à exprimer des appréciations contradictoires en réponse à la question subsidiaire. Deux auteurs de réponses (LU et les Syndicats patronaux) ont suggéré que l'on élucide les conséquences de cette éventualité (cf. ch. 121.15, 132.21 et 132.25).

114.42 Disposition autorisant expressément le double oui

Eu égard à la teneur de l'actuel article 12, 1^{er} alinéa, lettre c, LDP, LU souhaiterait que dans le nouvel article 76 de cette loi, l'on précise *expressis verbis* que le double oui est valable (cf. ch. 23).

114.43 Terminologie

Dans sa réponse SO demande que l'on modifie l'article 76, 2^e alinéa, LDP pour tenir compte du fait qu'à son avis, selon la solution préconisée par le Conseil fédéral, ce n'est plus la majorité absolue, mais bien la majorité simple qui est déterminante (cf. ch. 232).

114.44 Formulation de la question subsidiaire

Si BE souhaite que dans la question subsidiaire l'on demande à l'électeur de dire auquel des deux textes va sa préférence, et non pas lequel devrait entrer en vigueur, LU exige que dans cette question l'on demande à l'électeur s'il est disposé à accepter l'un ou l'autre texte (cf. ch. 234).

114.45 Précisions à apporter sur le bulletin de vote à propos des réponses

ZG souhaite que, sur le bulletin de vote, l'on indique de manière précise les réponses qui peuvent être données aux diverses questions, et que l'on explique la signification que revêtent des bulletins où l'électeur a fourni les réponses aux questions principales lorsqu'il a omis de répondre à la question subsidiaire (cf. ch. 132.24, 232 et 32, ainsi qu'annexe 13).

114.46 Caractère urgent de la réforme

Dans sa réponse l'AdI suggère que la modification législative préconisée dans le présent message entre immédiatement et automatiquement en vigueur à l'expiration du délai référendaire. Divers auteurs demandent par ailleurs que le projet soit traité de toute urgence (BL, USS; cf. ch. 24).

12 Appréciation critique de la situation initiale

121 Exigences que doit satisfaire la future procédure de vote

Pour apprécier de manière critique les divers systèmes en présence (cf. ch. 123, 124 et 13), il importe de tenir compte des réalités propres à notre fédéralisme (Rapport d'égalité entre peuple et cantons ainsi qu'entre initiative et contre-projet). Ce sont là les principaux critères à la lumière desquels doit avoir lieu cet examen. En présentant le projet de nouvelle procédure, le Conseil fédéral n'a nullement l'intention de provoquer un effet «de boule de neige» dans les cantons, contrairement à ce qu'espère l'auteur d'une réponse (cf. ch. 114.26). Aussi n'entend-il pas et ne peut-il pas s'exprimer dans les passages qui vont suivre sur les autres systèmes qui ont déjà été introduits dans les cantons. Dans ceux-ci, les réalités sont différentes; il n'y a pas lieu, surtout, de tenir compte de la majorité des voix des cantons.

Le Conseil fédéral ayant déjà résumé, dans son avis du 12 août 1981 relatif à l'initiative parlementaire Muheim²³⁾, la plupart des critères selon lesquels il y a lieu d'apprécier une procédure de vote, nous nous bornerons à les rappeler ci-après succinctement.

121.1 Exigences posées par la démocratie

121.11 Possibilités de nuancer son opinion

La procédure de vote doit garantir que les électeurs puissent exprimer leur volonté librement et de manière authentique. Pour ce qui est de l'expression authentique de la volonté politique, il est indispensable que les citoyens aient une *possibilité de nuancer celle-ci*²⁴⁾, qui corresponde au nombre des solutions proposées. En fait, il est difficile de justifier la raison pour laquelle la constitution accorde des possibilités de décision supplémentaires en admettant une votation sur le contre-projet, si les citoyens n'ont pas la possibilité d'exprimer de manière juridiquement valide leurs appréciations. A ce propos, relevons que la constitution n'empêche pas de manière catégorique le citoyen de s'exprimer. Il serait tout aussi peu admissible du point de vue du droit constitutionnel que l'on instaure une procédure qui, parce qu'elle prévoit certaines possibilités d'exprimer une opinion de manière nuancée, conduise à des résultats de scrutin qui n'ont rien à voir avec ce que l'on cherchait à atteindre (cf. p. ex. ch. 124.3 *in fine*).

Lorsqu'on met en regard une initiative populaire (I), un contre-projet (CP) et le statu quo (SQ), on constate que l'électeur a la possibilité de porter treize appréciations exemptes de contradictions.

Tableau 1

1. I >CP>SQ	6. SQ>CP>I	11. CP>I =SQ
2. I >SQ>CP	7. I = CP>SQ	12. SQ>I =CP
3. CP>I >SQ	8. I = SQ>CP	13. I = CP=SQ
4. CP>SQ>I	9. I >CP=SQ	
5. SQ>I >CP	10. CP=SQ>I	

> signifie préférence;
 = signifie indifférence.

121.12 Egalité juridique des votants

Dans un Etat démocratique fondé sur le droit, le poids des suffrages exprimés doit être le même pour tous les électeurs. Le respect de ce principe est garanti lorsque la réponse donnée par chaque électeur à chacune des questions compte pour une voix et que, sur un plan purement arithmétique, tout oui exprimé et tout non a le même poids.

121.13 Majorité des électeurs

En vertu de l'article 123 de la constitution, des modifications de la constitution n'entrent en vigueur que lorsqu'elles ont été acceptées par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats. Cette exigence est motivée par le fait que le régime légal en vigueur à l'époque satisfaisait au même critère; en outre, elle empêche qu'on crée un nouveau droit contre la volonté exprimée par la majorité du souverain.

121.14 Rapport d'égalité entre l'initiative et le contre-projet

Une procédure de vote satisfaisant aux exigences de la démocratie ne doit favoriser aucun des deux textes soumis à la votation (initiative ou contre-projet) par rapport à l'autre car ni l'un ni l'autre n'ont encore obtenu la majorité exigée par la constitution. Celle-ci met sur le même pied l'initiative et le contre-projet en tant qu'alternative. C'est précisément un but du vote de déterminer lequel des deux textes a le pas sur l'autre.

Il en va tout autrement du rapport entre le droit existant et les propositions de modification de ce droit: le peuple et les cantons ont accepté le régime juridique en vigueur (art. 123 cst.); il en résulte que le principe de l'égalité de traitement juridique requiert que les propositions de modification satisfassent à la même exigence. En revanche, la procédure de vote ne doit pas favoriser le régime existant en recourant à une arithmétique électorale allant au-delà des limites constitutionnelles qui viennent d'être évoquées, qu'une initiative soit soumise seule au vote ou qu'elle soit accompagnée d'un contre-projet.

Sur le plan du *contenu*, il va de soi qu'un contre-projet (direct ou indirect) peut concurrencer l'initiative à laquelle il est opposé; en effet, la constitution autorise l'Assemblée fédérale aussi à entamer la procédure de révision partielle de la constitution en établissant des contre-projets à des initiatives populaires²⁵). En revanche, le principe de l'égalité devant la loi exige que le contre-projet ou la renonciation à en établir n'ait *mathématiquement* aucun effet sur les chances de succès de l'initiative. Inversement, cela vaut aussi pour le rapport existant entre initiatives populaires et textes de l'Assemblée fédérale visant à modifier la constitution.

121.15 Dépouillement du scrutin excluant toute contradiction

Une procédure de vote satisfaisant aux exigences de la démocratie doit permettre d'obtenir des résultats de scrutin clairs et ne comportant pas de contradictions.

En l'occurrence, des problèmes spéciaux se posent. En effet, des suffrages exempts de toute contradiction peuvent conduire à un résultat global contradictoire dès qu'il existe plus de deux possibilités de vote (paradoxe d'Arrow²⁶). De tels résultats empêchent de déterminer clairement la volonté du souverain. Il est possible d'éviter de tomber dans un tel cercle vicieux en instituant une procédure de vote faisant appel à un scrutin subsi-

diare parce que les questions soumises au vote sont subordonnées les unes aux autres (cf. ch. 132.21 et 132.25).

121.2 Exigence du fédéralisme: Majorité des cantons

En vertu de l'article 123 de la constitution, les modifications de celle-ci n'entrent en vigueur que si elles ont également été acceptées par la majorité des Etats.

Les cantons constituent la base historique de la Confédération suisse. Ils incarnent la diversité des régions. La constitution tient compte de ce fait en laissant aux cantons toutes les attributions qui ne sont pas expressément dévolues à la Confédération (art. 3 cst.). L'exigence de la majorité des cantons pour toutes les modifications de la constitution garantit précisément ce régime de compétence: aucune attribution des cantons ne doit être rognée ou leur être enlevée sans leur approbation expresse. Simultanément, l'exigence de la majorité des cantons assure le respect du principe de la subsidiarité: aucune tâche qui peut être assumée par le canton ne doit être imposée à la Confédération. En Suisse, s'il est une idée qui historiquement est fermement ancrée dans la conscience juridique, c'est bien qu'on arrive le mieux de la sorte à réaliser et à sauvegarder un régime juridique qui réponde aux aspirations profondes du peuple parce qu'il permet de tenir compte des particularités locales (politiques, linguistiques, ethniques, confessionnelles et historiques). En fin de compte l'exigence de la majorité des cantons assure également la protection des minorités. A notre avis, il importe donc de ne pas affaiblir le fédéralisme en adoptant une nouvelle procédure de vote même pour réaliser de notables simplifications d'ordre technique.

121.3 Exigences pratiques relevant de la technique de vote

121.31 Transparence de la procédure de vote

Les questions soumises au vote doivent être posées de manière aussi claire que possible et sous une forme compréhensible pour l'électeur de telle sorte qu'il puisse, autant que faire se peut, y répondre par «oui» ou par «non». Les résultats du scrutin doivent aussi être déterminés et exprimés de manière aisément compréhensible; l'électeur doit pouvoir saisir la portée de son suffrage afin que la procédure de vote et le dépouillement ne fassent naître aucune apparence d'arbitraire.

En outre, il importe surtout de ne pas compliquer inutilement dans la procédure de vote, qui constitue le cadre de l'affrontement politique, les tâches des partis et groupements engagés dans la campagne: la teneur et la portée de leurs mots d'ordre doivent être comprises des électeurs sans difficultés particulières.

Enfin, l'une des exigences à poser à la procédure de vote est qu'elle rende sans intérêt ou du moins ne favorise pas les manœuvres tactiques qui faussent le scrutin.

121.32 Procédure de vote économique

En raison du calendrier des votations de plus en plus chargé – une quarantaine d'objets devraient être soumis au peuple durant la présente législature – il ne serait pas souhaitable d'instituer des scrutins s'opérant en deux fois. Il importe de ne pas mettre plus fortement à contribution les citoyens – qui doivent aussi se prononcer sur des affaires cantonales et communales – ainsi que les partis et les groupements engagés dans les campagnes de vote. De même, il ne faudrait pas que la procédure accroisse les frais causés par l'organisation des scrutins.

En outre, un mode de scrutin économique signifie que les résultats faussés par la procédure de vote sont d'autant plus indésirables qu'ils peuvent être la cause de nouvelles initiatives et votations.

122 Cas de conflit

Selon la procédure choisie, la prise en considération des exigences découlant de la démocratie, du fédéralisme et de la technique de vote peut se traduire par un résultat de scrutin à caractère conflictuel lorsque électeurs et cantons se prononcent à la fois en faveur d'une initiative et du contre-projet qui lui est opposé.

L'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution exige que les modifications de la constitution soient acceptées par la majorité des électeurs et la majorité des cantons. Il va sans dire que cette disposition s'applique aussi aux textes constitutionnels concurrents soumis simultanément au vote. Ainsi la constitution exclut implicitement que des dispositions constitutionnelles concurrentes acceptées en même temps puissent entrer en vigueur parce qu'une telle incohérence ne pourrait être éliminée en vertu du principe voulant que le droit le plus récent ait le pas sur le plus ancien. *La sécurité du droit exige qu'on n'établisse aucune procédure de vote qui n'empêche pas l'entrée en vigueur simultanée de réglementations présentant des contradictions l'une par rapport à l'autre.* Cela nous a engagés à nous en tenir à la procédure de vote en vigueur aussi longtemps que l'on n'aurait pas trouvé de solution praticable.

A la différence des régimes en vigueur dans les cantons, la procédure de vote de la Confédération connaît *deux* responsables de la décision: le peuple et les cantons. Il importe de les prendre en considération de *manière égale*. La constitution exige que l'on mette sur le même pied tant l'initiative et le contre-projet (art. 121, 6^e al., cst.) que les électeurs et les cantons (art. 123, 1^{er} al., cst.). La réglementation constitutionnelle de la procédure requiert un vote simultané sur l'initiative et le contre-projet (art. 121, 6^e al., cst.).

Or si une procédure de vote admet le double oui ou l'expression valide de l'indifférence, il peut se produire l'unique cas critique où une initiative populaire et un contre-projet sont acceptés simultanément par le peuple et les cantons, mais avec une plus forte majorité des électeurs pour l'un des

textes et une plus forte majorité des cantons pour l'autre. Dans ce cas, il faudrait, si l'on entendait reprendre les solutions qui permettent d'exprimer un avis différencié, établir des dispositions applicables pratiquement qui déterminent le texte devant entrer en vigueur. Mais il importerait en l'occurrence que l'exigence constitutionnelle, demandant qu'électeurs et cantons soient mis sur le même pied et qu'initiative et contre-projet soient traités de manière semblable, soit sauvegardée.

123 Défauts de la procédure de vote actuelle

123.1 Manque de possibilités d'exprimer son opinion de manière nuancée lors du scrutin

La manière dont les questions sont posées selon la procédure en vigueur (simple alternative, cf. ch. 112 et 113) ne permet d'exprimer que quatre réponses sur les treize possibilités énoncées plus haut d'émettre une réponse valide (cf. ch. 121.11, tabl. 1):

Tableau 2

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)
2. I > SQ > CP	oui	non
4. CP > SQ > I	non	oui
12. SQ > I = CP	non	non
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)

Signification des symboles et des lettres:

> préférence;

= indifférence;

I initiative; CP contre-projet; SQ statu quo.

123.2 Transparence

L'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution subordonne l'entrée en vigueur d'une modification de la constitution à son acceptation par la majorité absolue des électeurs et par celle des cantons. Quant à l'article 76, 1^{er} alinéa, LDP, il dispose que les deux questions soumises aux électeurs lors d'une votation sur une initiative populaire et un contre-projet doivent l'être sur le même bulletin de vote. En vertu de l'article 13 de la loi précitée, seuls les bulletins blancs et les bulletins nuls n'entrent pas en considération pour la constatation du résultat de la votation. Lors d'un vote sur une initiative accompagnée d'un contre-projet, la réponse à l'une des deux questions posées sur le bulletin est *valable pour le tout* et élève par conséquent le seuil de la majorité absolue pour *les deux* projets de modification. Si le citoyen ne répond qu'à l'une des questions, son suffrage blanc pour la seconde question constitue pratiquement un non parce que, selon la consti-

tution, seule la majorité absolue des oui est déterminante. Ces circonstances échappent à de très nombreux citoyens²⁷. L'opinion est très répandue selon laquelle on pourrait, lors d'un vote sur deux projets, exprimer son indifférence à l'égard d'un des projets en mettant dans l'urne un bulletin ne répondant pas à la question touchant ce projet. Cette erreur peut conduire à des scrutins qui ne reflètent plus de manière sûre la volonté des électeurs ou la faussent.

123.3 «Falsification de la volonté populaire»

Les bulletins de vote qui répondent non aux deux questions posées sont valables (art. 76, 2^e al., LDP) alors que ceux qui répondent par deux oui ne le sont pas (art. 76, 3^e al., LDP). De la sorte, les citoyens qui veulent modifier la constitution se trouvent divisés en deux groupes, même lorsque leurs opinions ne se distinguent que par quelques nuances alors qu'elles sont fondamentalement différentes du droit en vigueur. La conséquence en est que même si les citoyens désireux d'apporter des modifications à la constitution forment ensemble la majorité du peuple et des cantons, ils ne peuvent rien changer au régime en vigueur tant que l'un des groupes demandant une modification n'atteint pas à lui seul la majorité absolue des voix des électeurs et des cantons.

C'est pour ces raisons que, dès 1891, le Conseil fédéral avait relevé que la procédure de vote actuelle pouvait se traduire par des résultats de scrutin qui «passent à côté» de la véritable volonté populaire²⁸.

Toutefois, quand d'aucuns usant de formules à l'emporte-pièce veulent mettre en bloc sur le compte de l'interdiction du double oui le rejet de quatre initiatives et contre-projets en votation populaire depuis 1955, ils dépassent les bornes. La critique ne saurait être pertinente que dans la mesure où s'est dégagée une majorité arithmétique absolue de citoyens désireux de modifier la constitution et où partisans et adversaires s'accordaient à reconnaître que sur le fond le contre-projet visait somme toute le même but que l'initiative. Mais dans le cas de l'initiative sur la participation par exemple, il n'y avait aucune unité de vues entre les auteurs de l'initiative et les partisans du contre-projet²⁹.

Les particularités de la procédure exposées ici et sous chiffre 123.2 pourraient ensemble avoir pour effet, dans un cas extrême, que les deux projets soient rejetés, même si aucun non n'était déposé dans l'urne contre l'initiative ou le contre-projet. Effectivement, des résultats partiels apparemment paradoxaux ont déjà été constatés dans divers cantons lors de votations fédérales sur une initiative et un contre-projet (cf. annexe 9).

En outre il y a lieu de relever qu'en cas de votation double, le nombre de bulletins nuls est nettement plus élevé que lors d'une votation ordinaire (cf. annexe 8); force est d'attribuer une partie de ces bulletins nuls supplémentaires à l'interdiction du double oui.

123.4 Procédure de vote économique

Enfin, la procédure de vote actuelle, qui favorise le maintien du statu quo au détriment de tous les efforts de réforme, est de nature à retarder fortement la solution des problèmes qui se posent, ou à inciter une partie des citoyens à lancer de nouvelles initiatives tendant au même but³⁰⁾.

124 Solutions de rechange rejetées

Relevons tout d'abord qu'à l'exception de la procédure de vote avec scrutin subsidiaire, aucune des solutions de remplacement n'a bénéficié d'un regain de faveur notable depuis la procédure de consultation de 1980. Moins encore, aucune d'entre elles n'a pu devenir l'objet d'une proposition faisant une certaine unanimité. C'est dire que leurs chances d'être acceptées de manière générale sont minimes.

Toutefois, c'est également pour des raisons objectives qu'il faut rejeter la plupart des solutions proposées. En outre, le principe de la proportionnalité interdit d'envisager des solutions dont la mise en œuvre exige des modifications à la fois constitutionnelles et légales, tant qu'il est possible de trouver une solution praticable qui soit conforme à la constitution et dont l'application n'impose qu'une simple modification de loi.

124.1 Procédure opposant les deux projets en deux questions et permettant le double oui (cf. ch. 113.1)

ZH, GL, JU et NE en 1980 ainsi que ZH, SH, l'AN et la Fédération des sociétés d'employés en 1983 approuvèrent avec certaines réserves cette procédure de vote dans l'une ou l'autre des variantes possibles.

Dans le modèle du canton de Zurich, les questions sont posées de la même manière que sous le régime actuel (cf. ch. 112, art. 76, 1^{er} al., LDP); toutefois, le double oui est autorisé. Pour le cas où deux textes seraient acceptés aussi bien par le peuple que par les cantons, on a proposé diverses variantes pour déterminer lequel des deux textes doit avoir le pas sur l'autre:

- Le projet qui a recueilli le plus de voix d'électeurs est réputé accepté;
- Le projet auquel a adhéré la majorité des cantons l'emporte;
- L'Assemblée fédérale élabore une solution de compromis.

Le modèle du canton de Schaffhouse exige deux scrutins séparés (deux dimanches). Hormis cela, elle est l'inverse du modèle Muheim (cf. ch. 113.1): il ne faut voter sur l'initiative lors d'un second scrutin que si le contre-projet a été rejeté lors du premier. Lors des deux scrutins les questions sont posées de la même manière que s'il s'agissait d'une votation simple sur une modification constitutionnelle.

Ces modèles rompent l'équilibre voulu par la constitution entre démocratie et fédéralisme parce que les procédures de vote qui sont préconisées favorisent soit le peuple, soit les cantons. En outre, les partisans du statu quo soit n'ont aucune possibilité d'influer sur la décision touchant le choix

entre initiative et contre-projet, soit doivent renoncer à la possibilité de voter deux fois non, s'ils veulent indiquer auquel des deux projets irait éventuellement leur préférence. Contrairement à la solution préconisée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.23, 132.26 et 132.32), ces modèles ne satisfont pas aux exigences que pose le principe de la liberté de vote.

Ces modèles ne permettent d'exprimer que neuf des treize appréciations concevables qui évitent toute contradiction (cf. ch. 121.11, tabl. 1):

Tableau 3

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)
2. I > SQ > CP	oui	non
4. CP > SQ > I	non	oui
7. I = CP > SQ	oui	oui
8. I = SQ > CP	(blanc)	non
9. I > CP = SQ	oui	(blanc)
10. CP = SQ > I	non	(blanc)
11. CP > I = SQ	(blanc)	oui
12. SQ > I = CP	non	non
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)

Des variantes de cette proposition de solution sont constituées par les modèles selon lesquels la votation principale ne porterait que sur l'initiative (modèle Muheim, cf. ch. 113.1) ou sur le contre-projet (modèle de Schaffhouse), le scrutin subsidiaire devant porter sur la proposition opposée; ces solutions rompent cependant l'équilibre entre l'initiative et le contre-projet en faveur de l'un ou de l'autre de ces textes.

Les modèles Muheim et de Schaffhouse ne permettent également d'exprimer que neuf des treize appréciations concevables qui soient exemptes de contradiction (cf. ch. 121.11, tabl. 1). Pour le modèle Muheim, les conditions se présentent comme il suit:

Tableau 4

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)
1. I > CP > SQ	oui	oui
2. I > SQ > CP	oui	non
4. CP > SQ > I	non	oui
5. SQ > I > CP	non	non
8. I = SQ > CP	(blanc)	non
9. I > CP = SQ	oui	(blanc)
10. CP = SQ > I	non	(blanc)
11. CP > I = SQ	(blanc)	oui
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)

En revanche, le modèle de Schaffhouse n'offre que les possibilités suivantes:

Tableau 5

Appréciation	Réponse lors du premier scrutin (contre-projet)	Réponse lors du second scrutin ^{*)} (initiative)
2. I > SQ > CP	non	oui
3. CP > I > SQ	oui	oui
4. CP > SQ > I	oui	non
6. SQ > CP > I	non	non
8. I = SQ > CP	non	(blanc)
9. I > CP = SQ	(blanc)	oui
10. CP = SQ > I	(blanc)	non
11. CP > I = SQ	oui	(blanc)
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)

*) Pour que ce scrutin ait lieu, il faut que le contre-projet ait été rejeté lors de la première votation.

Ainsi, dans ces modèles, les défauts qu'accuse la procédure en vigueur seraient remplacés par d'autres. C'est tout juste si ces modèles satisfont à l'une des exigences évoquées au chiffre 121.

124.2 Votation principale pouvant être suivie d'un second scrutin

ZG et TG, de même que la Fédération des sociétés d'employés en 1983, préconisèrent la procédure de vote dans laquelle la votation principale peut être suivie d'un second scrutin.

Les questions posées lors du premier scrutin sont identiques à celles que prévoit le droit en vigueur (cf. ch. 112, art. 76, 1^{er} al., LDP). Lorsque les deux textes n'obtiennent pas les suffrages de la majorité des électeurs et des cantons, il y a lieu de soumettre une seconde fois au vote le texte qui a obtenu le plus de voix d'électeurs. Selon la proposition du canton de Thurgovie, ce second scrutin ne doit avoir lieu que si le total des oui recueillis par l'initiative et le contre-projet pris ensemble est supérieur au nombre des suffrages négatifs exprimés à propos de l'un ou l'autre texte pris isolément.

Les constatations d'ordre pratique que l'application de cette procédure a permis de faire sur le plan communal montrent que les citoyens ont de la peine à comprendre pourquoi un texte qui a été rejeté doit être remis un peu plus tard en votation dans la même forme. En outre, cette procédure accroît le nombre des scrutins. Enfin, lorsqu'un seul scrutin a lieu, elle ne permet de donner sur les treize possibilités de réponses concevables, ne comportant pas de contradiction (cf. ch. 121.11, tabl. 1), que les quatre réponses qui peuvent être précisément exprimées selon la procédure en vigueur (cf. ch. 123.1, tabl. 2). Un tel système, contrairement à la solution du Conseil fédéral (cf. ch. 132.28 et 132.32), ne permettrait donc de réali-

ser aucun progrès par rapport à l'état actuel. Ces objections valent également pour la procédure dans laquelle la votation principale peut être suivie d'un second scrutin à une condition supplémentaire bien précise.

124.3 Votation sur le principe de la modification constitutionnelle

FR et VD proposèrent le système de la votation sur le principe de la modification constitutionnelle.

Ce n'est qu'une fois que le peuple et les cantons ont accepté le principe de la modification de la constitution qu'un second scrutin doit permettre de déterminer si la préférence est donnée à l'initiative ou au contre-projet. En conséquence, les questions posées sur le bulletin de vote sont formulées comme il suit:

1. Etes-vous favorable à une modification de la constitution?
2. Si tant le peuple que les cantons approuvent le principe d'une telle modification
 - a. Acceptez-vous l'initiative populaire?
ou
 - b. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?

Ce système ne saurait satisfaire aux exigences se posant sur le plan fédéral. En premier lieu, il requiert que les règles de procédure excluent au moins, en tant que nulles, trois des possibilités de réponse à la seconde question: double oui, double non et simple non sans réponse à l'autre sous-question. Ce système ne serait guère mieux compris des électeurs que la procédure actuelle.

Il présente un second désavantage: parmi les appréciations qu'il permet de porter, douze n'expriment en fait que six possibilités de vote (p. ex. question 1: non; question 2: oui à l'initiative, non au contre-projet; cela donne le même résultat que les réponses question 1: non; question 2: oui à l'initiative, contre-projet blanc).

Mais ce qui est plus important encore c'est que cette procédure, appliquée sur le plan fédéral, pourrait donner, contrairement à la solution préconisée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.29 et 132.32), des résultats n'offrant aucune issue en raison de la double majorité des électeurs et des cantons, qui est exigée par la constitution. Qu'arriverait-il si le peuple et les cantons décidaient en principe une modification du droit constitutionnel en vigueur (question 1) mais que, dans la réponse à la question 2, la majorité des cantons soit favorable au contre-projet et rejette l'initiative, et que la majorité des électeurs se prononce en faveur de celle-ci, rejetant le contre-projet? Le droit constitutionnel en vigueur devrait-il alors être *purement et simplement* abrogé bien que cette possibilité n'ait jamais été envisagée?

124.4 Votation principale et votation subsidiaire simultanées

Une prise de position propose l'introduction de cette procédure.

Le peuple et les cantons déterminent s'ils donnent la préférence à l'initiative ou au contre-projet et décident, au cours du même scrutin, s'il y a lieu d'accepter l'initiative ou le contre-projet au cas où l'un ou l'autre serait préféré. Les questions posées sur le bulletin de vote peuvent être formulées comme il suit:

Question éventuelle

Donnez-vous la préférence à l'initiative?

ou

Donnez-vous la préférence au contre-projet?

Question principale

Acceptez-vous l'initiative si elle a obtenu la préférence (voir la question éventuelle)?

ou

Acceptez-vous le contre-projet s'il a obtenu la préférence (voir la question éventuelle)?

Dans cette procédure de vote, la votation principale n'a d'importance que pour le texte qui l'emporte lors de la votation subsidiaire. Aussi longtemps que la procédure subsidiaire n'établit pas un ordre adéquat pour la succession des scrutins, elle ne laisse aucune issue pour le cas où l'un des projets emporterait l'adhésion de la majorité des cantons et l'autre celle de la majorité des électeurs lors de la votation subsidiaire; en l'occurrence, il ne serait en outre d'aucune utilité que l'un des deux (ou les deux) textes soient acceptés par le peuple et les cantons lors de la votation principale. Remarquons toutefois que ce conflit pourrait être réglé par l'adoption de dispositions adéquates.

Ce qui est plus problématique, c'est que cette procédure, faute de fixer juridiquement l'ordre dans lequel doivent se dérouler les trois scrutins, ne permet aucunement, contrairement à la solution préconisée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.21 et 132.33), de résoudre le problème posé par le *paradoxe d'Arrow* (c.-à-d. résultat général contradictoire en dépit de réponses individuelles exprimées sans contradiction, cf. ch. 121.15)³¹). Même si l'initiative l'emporte lors de la votation subsidiaire, elle peut être rejetée lors du scrutin principal, faute d'obtenir la majorité des voix des cantons et de celle des électeurs. Inversement, il est possible, du point de vue juridique, politique et arithmétique, qu'un contre-projet rejeté au stade de la votation subsidiaire soit accepté par le peuple et les cantons lors du scrutin principal. Ce résultat est à vrai dire sans importance du moment que le contre-projet n'a pas satisfait à la condition posée lors du scrutin principal (acceptation par le peuple et les cantons lors de la votation subsidiaire). Ainsi, on en resterait au droit en vigueur bien que les exigences posées par l'article 123 de la constitution pour l'entrée en vigueur du contre-projet (acceptation par le peuple et les cantons) eussent été remplies lors de la votation principale. Dans ce cas, par rapport au projet de modification, le régime juridique en vigueur ne pourrait manifestement plus se fonder que sur l'assentiment d'une minorité. Le corps électoral aurait sans doute encore plus de peine à admettre cette procédure que l'actuelle.

124.5 Procédure de vote en deux étapes (scrutin préliminaire suivi d'une votation principale)

(cf. ch. 113.2)

Cette procédure avait été proposée par le Conseil fédéral en 1891, lors de l'institution de l'initiative populaire touchant la révision partielle de la Constitution. Le Conseil des Etats était partisan de cette solution; mais le Conseil national parvint finalement à imposer le système qui est encore appliqué aujourd'hui (alternative exclusive; cf. ch. 111). La commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative parlementaire Muheim en revint à cette première proposition (cf. ch. 113.2). Toutefois, au cours de la procédure de consultation de 1980, cette solution ne fut accueillie favorablement que par une petite minorité (cinq cantons dont trois sans grand enthousiasme, mais aucun parti). Ainsi n'était-elle guère de nature à faire l'objet d'un consensus, quand bien même elle constituait l'une des deux solutions officiellement soumises à la consultation. Lors de la procédure de 1983, ce système (recommandé par AR, SG, GR [éventuellement], VS, par le PR [éventuellement] et par l'Union des syndicats autonomes) n'eut pas plus de succès. Il faut bien dire que si du point de vue politique ses chances de s'imposer sont minces, il présente aussi objectivement parlant des imperfections à deux égards.

D'abord, et contrairement à la solution préconisée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.28), il exige, dans chaque cas, que l'on vote à deux reprises; ce n'est qu'à l'issue de ces deux scrutins qu'il est possible de déterminer s'il y a lieu de modifier la constitution et, dans l'affirmative, le sens dans lequel elle doit l'être. Cette procédure non seulement est coûteuse pour les partis, les associations, les administrations et les électeurs, mais encore elle prend trop de temps. Elle ne fait qu'ajouter des rendez-vous électoraux à un calendrier des votations déjà suffisamment chargé jusqu'à la fin de cette décennie. En outre, en échelonnant la votation sur deux dimanches (scrutin préliminaire, puis scrutin principal), elle en rend le résultat hasardeux; en effet, la composition du corps des votants risque bien de varier très fortement d'un scrutin à l'autre.

Par ailleurs, et contrairement à la solution préconisée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.35), cette procédure en deux étapes favorise les manœuvres tactiques qui sont de nature à fausser l'expression de la volonté populaire. Ce serait par exemple le cas lorsque les adversaires du changement recommandent au stade du scrutin préliminaire d'accepter le projet de réforme qui va le plus loin, espérant ainsi réduire les chances qu'aurait celui-ci de l'emporter lors du vote principal.

Contrairement à ce que l'on a pu affirmer, la procédure de vote en deux étapes ne présente pas l'avantage d'être plus claire ni plus simple que le système préconisé par le Conseil fédéral. Même si le scrutin préliminaire précède le vote principal, il n'en faut pas moins garantir que le verdict qui sortira des urnes à l'issue de la première étape soit clair. Si, dès le stade du vote préliminaire, on prend en considération la majorité des voix des cantons et celle des suffrages des électeurs, il se pourrait bien que l'on

aboutisse à un résultat nul, la majorité des cantons ayant par exemple accepté l'initiative, alors que la majorité des électeurs s'est prononcée pour le contre-projet. Dans le cadre de la procédure en deux étapes, le seul moyen de parer à de tels résultats est de ne se fonder que sur la majorité des suffrages des électeurs au stade du vote préliminaire (c'est du reste ce que proposaient le Conseil fédéral en 1975³²⁾ et la commission du Conseil national en 1980³³⁾, ou alors de prendre en considération les deux majorités et d'instaurer un calcul des pourcentages identique à celui que préconise le Conseil fédéral (cf. ch. 131.222 et 131.3).

Aux yeux du Conseil fédéral, des considérations relevant tant du fédéralisme que de la politique générale plaident en faveur d'un système qui place le peuple et les cantons sur le même pied au stade du scrutin préliminaire ou subsidiaire également. A vrai dire, lors de la procédure de consultation de 1980 et de 1983, certains auteurs de réponses n'ont pas manqué de justifier leur scepticisme à l'égard de la procédure en deux étapes par le fait que celle-ci ne prenait pas en considération le poids des cantons au stade du scrutin préliminaire.

124.6 Renonciation au double scrutin

Selon cette proposition, le contre-projet de l'Assemblée fédérale ne serait soumis au vote que si le comité de lancement de l'initiative retirait celle-ci. L'obligation constitutionnelle de traiter sur le même pied l'initiative et le contre-projet en serait supprimée et la compétence qu'a l'Assemblée fédérale de présenter un contre-projet vidée de sa substance. Cela serait contraire à la constitution; aussi cette proposition ne pourrait-elle être réalisée qu'au prix d'une modification de la constitution. La solution préconisée par le Conseil fédéral évite ces points faibles (cf. ch. 132.23 et 527).

124.7 Modification de la pratique sans révision formelle des dispositions constitutionnelles ou légales en vigueur

Modifier la pratique de telle sorte que les suffrages partiels blancs ne compteraient plus pour le calcul de la majorité absolue est impossible sans une modification du droit en vigueur, pour la simple raison que l'article 13 LDP ne permet d'éliminer que les bulletins totalement blancs (cf. ch. 123.2), alors que les questions soumises aux électeurs lors d'une votation sur une initiative et un contre-projet doivent l'être sur *le même* bulletin de vote (art. 76, 1^{er} al., LDP). Cette réglementation répond à l'impératif de la sécurité du droit; elle empêche qu'une initiative et un contre-projet, recueillant l'une les suffrages d'une plus forte majorité des cantons, l'autre ceux d'une majorité plus ample du peuple, soient acceptés simultanément, ce qui serait possible (cf. ch. 122) si les suffrages partiels blancs n'entraient pas en considération. En revanche, cette solution pourrait être appliquée moyennant une modification de la loi; sans doute faudrait-il adopter simultanément une réglementation – p. ex. selon la formule de la somme des pourcentages – qui empêcherait que deux dispositions constitutionnelles concurrentes soient adoptées et entrent en vigueur simultanément. Mais

même dans ces conditions, le système continuerait de comporter le défaut de ne permettre l'expression que des huit appréciations ci-après sur les treize qui sont concevables sans contradiction (cf. ch. 121.11, tabl. 1):

Tableau 6

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)
2. I > SQ > CP	oui	non
4. CP > SQ > I	non	oui
8. I = SQ > CP	(blanc)	non
9. I > CP = SQ	oui	(blanc)
10. CP = SQ > I	non	(blanc)
11. CP > I = SQ	(blanc)	oui
12. SQ > I = CP	non	non
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)

Le système ne permet donc de résoudre qu'un seul problème partiel, contrairement à la solution proposée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.32). Le double oui resterait interdit alors que le double non continuerait d'être admis. Les citoyens qui préféreraient les deux propositions de modification au régime en vigueur ne pourraient pas exprimer leur opinion de la manière qui correspond à leur volonté.

124.8 Systèmes permettant d'exprimer l'ordre de préférence

Dans ces systèmes, on renonce à poser des questions appelant une réponse par oui ou par non; en revanche, on demande à l'électeur d'exprimer un ordre de préférence en attribuant, par exemple, des points aux différents textes,

- soit selon un *système de notation*,
- soit en utilisant un *bulletin de vote comprenant des champs* intitulés «première position», «deuxième position» et «troisième position»,
- soit enfin selon une méthode s'inspirant du *questionnement classique*, où l'on demande au citoyen d'exprimer sa préférence ou son indifférence à la faveur de trois questions dans lesquelles les trois solutions (statu quo, initiative, contre-projet) sont successivement opposées par couple.

Ces systèmes diffèrent tous fortement, bien que dans une mesure variable, de la procédure de vote en vigueur. Le cas échéant, il serait possible de faire face au travail supplémentaire causé par le dépouillement du scrutin en recourant au traitement électronique des données.

En revanche, la tâche des partis et groupements engagés dans la campagne de vote serait irrémédiablement rendue plus difficile. Affiches et annonces ne pourraient plus être utilisées pour la campagne de vote et les partis et groupements auraient beaucoup plus de peine à donner des mots d'ordre ou ne seraient même plus en mesure de le faire. En effet, on ne pourrait plus

faire comprendre aux électeurs, de manière succincte et claire, la relation existant entre le suffrage et l'effet direct qu'il produit (oui correspondant à l'acceptation et non au rejet).

Les systèmes qui permettent d'exprimer l'ordre de préférence ont en outre le désavantage de ne pas subordonner les unes aux autres les questions soumises au vote, mais de se borner à établir une coordination entre elles. C'est pourquoi ils ne permettent pas de sortir du cercle vicieux dû à des résultats globaux contradictoires, qui sont possibles malgré des suffrages individuels exempts de contradictions (cf. ch. 124.4 et note 26).

Ajoutons que la plupart des systèmes permettant d'exprimer l'ordre de préférence ne satisfont pas à l'exigence de la majorité des cantons. Contrairement à l'intention de leurs partisans, ils n'accroissent pas les chances d'adoption de modifications du droit par rapport au régime existant, mais les réduisent parce que les voix des cantons nécessaires à l'acceptation d'un texte font défaut lorsqu'aucun des deux textes proposés n'obtient la majorité *absolue* dans le canton entrant en considération. En outre, comme les voix des cantons peuvent se répartir entre trois textes, les chances que le texte proposé recueille l'adhésion de la majorité des Etats s'abaisse.

Enfin, les partisans desdits systèmes méconnaissent l'exigence de l'égalité de traitement entre le droit en vigueur et les propositions de modification. A la différence de scrutins simples, ils entendent expressément soumettre à nouveau au verdict du souverain le régime en vigueur lors de chaque *double* scrutin. Il leur échappe donc que le droit en vigueur se distingue de simples *propositions* de modification par le fait qu'il a déjà été accepté par le peuple et les cantons et qu'il ne saurait donc être traité comme un simple projet qui n'a pas encore été adopté en votation.

Contrairement à la solution proposée par le Conseil fédéral (cf. ch. 132.26, 132.27, 132.28 et 527.1), ces modèles ne permettent pas de satisfaire à un certain nombre d'exigences.

124.9 Résumé

Les solutions que nous avons examinées jusqu'ici ne sont pas de nature à nous satisfaire davantage qu'en 1960 et 1975, du moins sur le plan fédéral: toutes sans exception de révision précitées n'est nettement supérieure à ce régime. Aussi ne vaut-il pas la peine de modifier le droit pour adopter l'une d'entre elles.

13 La procédure de vote avec scrutin subsidiaire: la solution que nous proposons

Si l'on entend résoudre le problème avant la révision totale de la constitution et à l'échelon de la loi (cf. ch. 124), nous ne voyons qu'un moyen: Adopter la procédure de vote avec scrutin subsidiaire que préconise l'initiative du canton de Bâle-Campagne, en y ajoutant cependant certaines règles

qui permettent d'éliminer les *deux* défauts que présente la procédure en vigueur (interdiction du double oui, effets négatifs des bulletins qui laissent une question en suspens).

131 Description de la procédure préconisée

131.1 Caractéristiques principales

L'initiative et le contre-projet doivent être soumis simultanément à une votation principale en un scrutin unique. Le double oui est autorisé. Une question subsidiaire est en outre posée. Lorsque les deux textes proposés sont rejetés par le peuple et/ou par les cantons, le droit constitutionnel existant reste en vigueur. Lorsque seul l'un des projets a obtenu la majorité absolue des électeurs et celles des cantons, il remplace le droit en vigueur. Dans ces deux cas, le résultat du vote sur la troisième question n'a aucun effet juridique. En revanche, lorsque les deux textes proposés recueillent la majorité des voix d'électeurs et de celles des cantons, la réponse à la question subsidiaire permet de déterminer quel est le texte qui doit entrer en vigueur. Pour le cas où tant l'initiative que le contre-projet seraient acceptés à la fois par le peuple et par les cantons, on demande à l'électeur d'indiquer par une croix dans la case correspondante lequel des deux textes devrait entrer en vigueur. A ce stade encore, peuple et cantons prennent la décision à parts égales. Si la majorité des électeurs et des cantons opte pour l'un des textes, celui-ci entre en vigueur. En revanche, si la majorité des votants marque sa préférence pour l'un des textes et la majorité des cantons pour l'autre, on convertit les suffrages d'électeurs et ceux des cantons en pour-cent, la totalité des suffrages représentant dans chaque cas 100 pour cent. Le texte qui entre en vigueur est celui qui a obtenu la plus forte somme des pourcentages de voix des électeurs et de suffrages des cantons (cf. annexe 15).

131.2 Exemples

A l'aide de deux exemples, voyons concrètement comment s'applique la procédure au stade de la question subsidiaire:

131.21 Exemple A

131.211 Hypothèse

Alors que l'initiative et le contre-projet ont été acceptés, tous deux par la majorité du peuple et des cantons, au stade du scrutin subsidiaire, l'initiative emporte la préférence de 1 000 000 d'électeurs et de 15 cantons; le contre-projet est appuyé par 500 000 votants et 5½ cantons.

131.212 Résultat

L'initiative ayant obtenu la préférence de la majorité du peuple et des cantons, c'est elle qui entre en vigueur.

131.22 Exemple B

131.221 Hypothèse

Alors que l'initiative et le contre-projet ont été acceptés, tous deux par la majorité du peuple et des cantons, au stade du scrutin subsidiaire, le contre-projet emporte la préférence de $12\frac{1}{2}$ cantons (donc de la majorité d'entre eux) mais ne recueille les voix que de 600 000 électeurs; l'initiative quant à elle obtient la faveur de 900 000 électeurs (donc de la majorité du peuple) mais n'est acceptée que par $8\frac{1}{2}$ cantons.

131.222 Résultat

Au stade du scrutin subsidiaire (et non pas dans les réponses aux questions principales), il y a divergence de vues entre le peuple et les cantons. On convertit donc les voix des électeurs, d'une part, et celles des cantons, d'autre part, en pour-cent.

Système de la somme des pourcentages

a. Peuple:	Suffrages valables	1 500 000 = 100%
	Pour l'initiative	900 000 = 60,0%
	Pour le contre-projet	600 000 = 40,0%
b. Cantons:	$20\frac{1}{2}$ cantons	= 100%
	Un canton	= 4,3478% ³⁴⁾
	Un demi-canton	= 2,1739% ³⁴⁾
	Pour l'initiative	$8\frac{1}{2}$ cantons = 36,956%
	Pour le contre-projet	$12\frac{1}{2}$ cantons = 63,043%

Somme des pourcentages

	Peuple	Cantons	Total
Pour l'initiative	60,0%	36,956%	96,95%
Pour le contre-projet	40,0%	63,043%	103,04%

C'est donc le contre-projet qui entre en vigueur car il a obtenu la plus forte somme des pourcentages.

131.3 Faudra-t-il souvent procéder au calcul de la somme des pourcentages?

S'il est juridiquement nécessaire de prévoir la règle du calcul de la somme des pourcentages aux fins de trancher dans le cas extrême où les résultats ont un caractère conflictuel (cf. ch. 122), statistiquement parlant, en revanche, il est peu probable que l'on ait souvent recours à cette méthode de calcul. Il n'aurait en effet lieu que si à la fois l'initiative et le contre-projet étaient acceptés, tant par le peuple que par les cantons, au stade du vote principal (questions 1 et 2) et si, à la question subsidiaire, l'un des projets

recueillait la majorité des voix d'électeurs et l'autre celle des suffrages des cantons. Or depuis 1848, sur 231 votations populaires concernant des modifications de la constitution, une telle éventualité ne s'est réalisée que 8 fois, soit dans 4% des cas (Poids et mesures en 1866; élection proportionnelle du Conseil national en 1910; protection des locataires en 1955; protection civile en 1957; régime financier en 1970; article sur la formation en 1973; article conjoncturel en 1975; article sur l'énergie en 1983).

On ne procéderait pas au calcul de la somme des pourcentages si, répondant aux deux questions *principales*, la majorité des électeurs portait son choix sur l'un des textes et celle des cantons sur l'autre; *ce calcul n'interviendrait que si un tel résultat se produisait au stade de la question subsidiaire.*

Voilà bientôt 100 ans que la faculté d'opposer un contre-projet à une initiative populaire a été introduite. Or durant cette période il n'y eut au total que 12 scrutins double, dont cinq, il vaut la peine de le relever, au cours de ces dix dernières années. Même si le nombre des scrutins double continuait de s'accroître, on peut selon toute probabilité établir que l'on ne devrait procéder au calcul de la somme des pourcentages qu'une fois tous les 20, 30 ou 40 ans, au grand maximum.

132 Appréciation critique de la procédure

L'initiative qu'a présentée le canton de Bâle-Campagne (cf. ch. 113.7) suggère l'institution d'une *procédure de vote avec scrutin subsidiaire*. Lors de nos précédentes prises de position nous n'avons pas eu à examiner dans les détails ce modèle de procédure. C'est une année après la publication de notre message sur les droits politiques, dans lequel nous nous sommes occupés la dernière fois, quant au fond, du problème posé par la procédure de vote, que ce système a été proposé par un jeune économiste à un groupe de scientifiques; publié en 1976³⁵⁾, ce système a été repris par le canton de Bâle-Campagne et, en 1979, par le canton d'Uri.

132.1 Conditions générales

132.11 Perspectives d'un consensus

Alors que la procédure de consultation de 1980, introduite à une époque où la procédure de vote avec scrutin subsidiaire n'était que très peu connue, avait mis en évidence le caractère hétéroclite des opinions, on constate aujourd'hui une évolution: Les seize cantons favorables à une innovation (huit restant sceptiques) et les sept partis enclins à une réforme (quatre restant sceptiques) représentaient encore en 1980 douze propositions de modifications différentes avec des variantes; en revanche, les résultats de la consultation de 1983 ont été les suivants en ce qui concerne la procédure préconisée par le Conseil fédéral:

- Cantons: 14 réponses entièrement affirmatives
6 réponses affirmatives avec des réserves
6 avis empreints de scepticisme
- Partis: 7 réponses entièrement affirmatives
3 avis empreints de scepticisme.

Compte tenu de cette situation qui permet d'augurer d'un consensus, il se justifie que le Conseil fédéral cherche à résoudre le problème que pose le vote sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet.

132.12 Premières expériences pratiques

Dans les cantons de Bâle-Campagne et d'Uri, la procédure de vote avec scrutin subsidiaire a déjà été mise une fois à l'épreuve. Les constatations faites semblent être positives; aucune difficulté marquante ne s'est fait jour. Les deux scrutins exécutés selon cette procédure ont donné, dans un cas, un double rejet des textes proposés (Uri, politique énergétique, votation du 26 septembre 1982)³⁶, dans l'autre, l'acceptation du contre-projet et le rejet de l'initiative (Bâle-Campagne, défense de faire des tirs le dimanche, votation du 26 février 1978)³⁷.

132.13 Effets de la procédure de vote sur le nombre des scrutins à organiser

Si l'on se réfère aux décisions préliminaires que le Conseil fédéral a déjà prises à propos de diverses initiatives, on peut s'attendre à ce que, dans un avenir rapproché, plusieurs contre-projets du degré constitutionnel soient présentés. En outre, nous avons proposé aux Chambres fédérales d'adopter plusieurs projets de loi qui constituent indirectement des contre-projets à certaines initiatives populaires. Les contre-projets indirects, à la différence des directs, n'entraînent pas de doubles scrutins. Le niveau légal auquel il y a lieu d'établir le contre-projet doit être déterminé selon des critères juridiques et ne pas influencer *au niveau de la procédure* – au-delà des limites tracées par la constitution – sur les possibilités de décision des citoyens, si ce n'est dans le cadre d'une légitime concurrence *quant au fond* avec les initiatives populaires. En d'autres termes, le fait qu'un contre-projet est établi à l'échelon constitutionnel ou à celui de la loi devrait rester, du point de vue de la procédure de vote proprement dite, sans influence sur les perspectives d'acceptation ou de rejet d'une initiative populaire. En effet, relevons tout d'abord que la constitution accorde au seul souverain la faculté de se prononcer sur l'acceptation ou le rejet d'une initiative populaire; en second lieu, le principe, selon lequel tous les projets de modification de la constitution doivent absolument être mis sur le même pied, implique la renonciation à toute influence étrangère s'exerçant sur le plan de la procédure proprement dite, cela pour *toutes* les initiatives populaires et toutes les propositions de révision constitutionnelle émanant de l'Assemblée fédérale. Il est donc justifié de rechercher une procédure de vote qui permette d'établir de manière arithmétiquement neutre la volonté du

peuple et des cantons, cela de façon égale pour toutes les initiatives, qu'elles soient accompagnées ou non d'un contre-projet. Cela est d'autant plus important lorsqu'on a la perspective d'éviter des décisions négatives favorisées par des influences de pure procédure.

132.14 Niveau légal

Une étude approfondie a montré que la procédure de vote proposée ne doit en rien préjuger le résultat des travaux exigés par la révision totale de la constitution fédérale. Cette constatation est liée, en premier lieu, au fait que la procédure de vote avec scrutin subsidiaire puisse être réalisée à l'échelon de la loi sans devoir, par conséquent, procéder à une modification constitutionnelle (cf. ch. 5). Pour le Conseil fédéral, il n'est dès lors pas nécessaire, contrairement à l'avis qu'il avait exprimé le 12 août 1981 (cf. ch. 113.5), de différer l'amélioration de la procédure de vote s'appliquant aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet.

132.15 En résumé

Toutes ces considérations – notamment l'importance qu'a la procédure de vote pour les scrutins démocratiques, compte tenu du fait que les calendriers électoraux sont de plus en plus chargés, les constatations positives qu'a permis de faire l'application de la procédure proposée ainsi que la réalisation possible au niveau de la loi – nous ont incités à soumettre cette solution à un examen approfondi, aux fins d'en vérifier l'adéquation au problème qui nous occupe.

132.2 Avantages de la procédure proposée

132.21 Remarques liminaires

Le système proposé renverse l'ordre dans lequel ont lieu le scrutin subsidiaire et la votation principale. Il élimine par conséquent les défauts de la procédure impliquant une votation principale et une votation subsidiaire simultanées (cf. ch. 124.4). Ce n'est pas la votation *principale* qui est soumise à une condition, mais bien la votation *subsidiaire*. Ainsi les scrutins sont subordonnés l'un à l'autre au lieu d'être coordonnés. Cette interversion empêche que des résultats globaux contradictoires puissent avoir force de loi, sans qu'il soit possible de sortir de ce cercle vicieux. La prise en considération conséquente du vote du peuple et des cantons permet déjà, à vrai dire, d'exclure presque complètement un tel cercle vicieux.

Enfin, l'initiative et le contre-projet ont, selon cette procédure, les mêmes chances d'être acceptés que si ces textes étaient soumis seuls en votation: lorsque le peuple et les cantons n'acceptent qu'un des textes proposés lors du scrutin principal, son entrée en vigueur ne peut pas être empêchée par le texte concurrent qui n'a pas été accepté par le peuple et par les cantons (cf. art. 123, 1^{er} al., cst.).

132.22 Majorités

L'initiative bâloise ne porte pas atteinte à la norme constitutionnelle qui exige une majorité absolue de toutes les voix valables. Le mode classique de poser les questions conduit, à la différence des systèmes permettant d'exprimer des préférences par l'attribution de points, à des majorités acceptantes ou rejetantes au sens de l'article 123 de la constitution.

132.23 Egalité de rang de l'initiative et du contre-projet

L'initiative et le contre-projet sont opposés l'une à l'autre dans chacune des trois questions posées et aucun des deux projets n'est privilégié par rapport au droit existant. Cela signifie que le droit en vigueur, qui a déjà été accepté par le peuple et les cantons, ne peut être modifié que par l'acceptation de l'un des deux textes proposés; aucun de ceux-ci ne peut empêcher l'entrée en vigueur de l'autre qui a été accepté s'il ne l'a pas été lui-même.

132.24 Egalité juridique des votants

Contrairement aux craintes exprimées dans certains avis le nouveau régime proposé donnera le même poids aux suffrages exprimés par les partisans d'une modification constitutionnelle et par les adversaires d'une réforme. Si les partisans du changement auront la possibilité de modifier le régime en vigueur en votant deux fois oui, les partisans du statu quo pourront quant à eux chercher à obtenir son maintien en votant deux fois non. Le double non restera donc valable et tout suffrage négatif sera naturellement compté pour chacune des questions. Au surplus, les électeurs favorables à tout prix au maintien du statu quo, qui auront donné deux réponses négatives aux questions principales, pourront se dispenser de répondre à la question subsidiaire; ils n'auront pas ainsi à opter pour l'un ou l'autre projet de modification (cf. ch. 132.32 et 132.33). Ainsi donc les critiques formulées par certains auteurs de réponses, selon lesquelles la nouvelle procédure préconisée discriminerait les partisans du maintien du statu quo, sont dénuées de tout fondement.

132.25 Détermination du résultat du vote exempt de contradiction

L'auteur d'une réponse redoute que la procédure de vote que nous préconisons n'aboutisse à des résultats contradictoires, en particulier lorsque seul le contre-projet est accepté au stade du scrutin principal et que l'initiative est toutefois préférée au contre-projet au stade du scrutin subsidiaire. Il est *exclu ou presque* qu'une telle éventualité se réalise, puisque la procédure se fonde de manière conséquente sur la volonté du peuple *et* des cantons dans le cas des trois questions: la probabilité qu'aussi bien l'ensemble du peuple suisse qu'au moins douze cantons donnent des résultats allant dans le même sens, mais contradictoires en soi, est extrêmement faible. En

outre, dans la procédure avec scrutin subsidiaire, l'ordre de la succession des scrutins permet dans chaque cas d'éviter qu'un tel résultat, *en apparence* contradictoire, ait des effets juridiques défavorables: les réponses à la troisième question (scrutin subsidiaire) ne jouent un rôle décisif que si les deux textes ont été acceptés par le peuple et les cantons au stade de la votation principale. En revanche, si *seul un* des textes a été accepté à ce stade, les réponses à la troisième question ne produisent aucun effet juridique.

132.26 Majorité des cantons

L'exigence de la majorité des cantons est pleinement respectée. Lors de la votation principale, aucun des textes proposés ne peut être accepté sans la majorité des États. Lors du scrutin subsidiaire (question subsidiaire), peuple *et* cantons décident aussi conjointement; si, lors de ce scrutin subsidiaire (question subsidiaire), l'un des projets obtenait la majorité des voix des électeurs et l'autre celle des suffrages des cantons, peuple et cantons décideraient de nouveau à égalité selon le système de la somme des pourcentages (cf. ch. 131.1, 131.222 et annexe 15).

Contrairement aux craintes exprimées dans divers avis, l'instauration de la question subsidiaire n'affaiblira pas la position des cantons mais la consolidera et les réponses à la question subsidiaire ne peuvent à elles seules emporter définitivement la décision.

Dans le régime *actuel*, les cantons, quand bien même ils sont à une forte majorité favorables à un contre-projet, *ne sont pas en mesure* d'obtenir que celui-ci entre en force, même si ce contre-projet recueille une majorité relative des suffrages d'électeurs. En effet, la minorité des votants qui s'est exprimée contre tout changement peut imposer sa volonté aux cantons.

En revanche, selon la nouvelle procédure de vote préconisée, il n'y aura calcul de la somme des pourcentages que si *les cantons* et le peuple ont accepté à la fois l'initiative et le contre-projet. Il s'agira alors de déterminer lequel des deux projets a la préférence. Il est évident que si les cantons n'ont accepté que *l'un des deux* objets, seul celui-ci peut entrer en vigueur, les réponses à la question subsidiaire ne produisant *aucun* effet. Si les cantons ont rejeté les deux textes, le statu quo sera naturellement maintenu. Là encore les réponses à la question subsidiaire ne produisent aucun effet. Ainsi donc, sous l'empire du nouveau régime préconisé, il ne saurait y avoir de modification de la constitution si la majorité des cantons n'y a pas consenti. La réponse à la question subsidiaire n'a en quelque sorte qu'un *caractère purement procédural*. Si les cantons et le peuple ont accepté à la fois l'initiative *et* le contre-projet, il faut bien par la suite qu'ils décident laquelle des deux modifications doit entrer en force. Au cours de la procédure de consultation quelques auteurs de réponses ont demandé que cette décision revienne exclusivement au peuple. Nous estimons quant à nous que des raisons relevant tant du fédéralisme que de la politique générale militent pour une procédure dans laquelle le peuple *et* les cantons sont appelés à trancher à *parts égales*, leurs réponses à la question subsidiaire

également ayant le même poids. Certes la constitution en vigueur prévoit des décisions à caractère procédural similaires qui ressortissent exclusivement *au peuple* (cf. initiatives populaires demandant la révision totale de la constitution et initiatives populaires conçues en termes généraux [art. 120 et art. 121, 5^e al., cst.]). Dans ces cas cependant, les cantons ont la possibilité de codécider ultérieurement de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle (art. 121, 5^e al., et art. 123 cst.).

Dans le cadre de la procédure de vote avec scrutin subsidiaire, les réponses à la question subsidiaire ne déterminent pas à elles seules si l'initiative ou le contre-projet doit entrer en vigueur, mais bien en étroite relation avec les réponses données aux deux questions principales; ainsi donc aucune modification de la constitution n'entrera en force, si elle n'a pas recueilli *la majorité des suffrages des cantons* (et du peuple) au stade du scrutin principal. A la différence de la procédure de vote sur les initiatives conçues en termes généraux, celle que nous préconisons permettra aux cantons d'avoir le même pouvoir de décision que le peuple au stade de la troisième question. Ce rapport d'égalité est justifié par le fait que scrutin principal et scrutin subsidiaire auront lieu *simultanément*. A la différence de la procédure de vote sur des initiatives conçues en termes généraux, les cantons n'auront pas la possibilité de modifier ultérieurement les nouvelles dispositions arrêtées, dans le cadre de la même procédure. Ce n'est que lors d'une nouvelle procédure – que les cantons n'auraient même pas la possibilité d'imposer de manière impérative – qu'ils pourraient tenter d'obtenir cette modification; ainsi donc le maintien de l'acquis profiterait au nouveau droit qui s'est substitué au statu quo ante (cf. ch. 121.14 et 527.1). C'est précisément pour prévenir une telle discrimination des cantons que nous avons prévu que peuple et cantons participent à parts égales au scrutin subsidiaire.

132.27 **Transparence**

Les bulletins de vote peuvent être conçus de telle manière (cf. annexe 13) que le questionnaire et les possibilités de réponse soient clairs. Aux deux premières questions (votation principale), il y a lieu comme jusqu'ici de répondre par oui ou par non, alors que, dans le cas de la troisième question, il faut donner la réponse en inscrivant une croix dans la case correspondant au texte préféré (initiative ou contre-projet). La portée limitée de la troisième question ressort directement du questionnaire figurant sur le bulletin de vote. La campagne de vote ne sera pas rendue notablement plus difficile pour les partis et les groupements; au lieu d'un double mot d'ordre, il y aura lieu d'en donner un triple (p. ex. non/oui/contre-projet). Les mots d'ordre pourront être formulés de manière claire et succincte dans des annonces ou sur des affiches, si bien que les citoyens pourront en prendre connaissance aussi aisément que c'est le cas aujourd'hui. Le dépouillement du scrutin n'exigerait guère plus d'opérations que la procédure actuelle. Au lieu de devoir compter chaque fois les bulletins «sans réponse» pour l'initiative et le contre-projet, il faudrait, selon la nouvelle procédure, déterminer les suffrages favorables à l'initiative ou au contre-projet exprimés

en réponse à la troisième question. Un «renversement» ultérieur du résultat global ne devrait se produire que dans un cas extrême, savoir lorsque, dans certains cantons, la majorité populaire n'est acquise que d'extrême justesse. Toutefois, il ne faudrait pas accorder à cette probabilité plus de poids qu'elle n'en a lors de votations constitutionnelles simples³⁸⁾ qui, dans leur ensemble, n'ont pas posé de problèmes notables sur le plan fédéral depuis plus de cent ans (cf. ch. 131.3).

132.28 Procédure de vote économique

Selon la procédure proposée, *un seul* scrutin suffit pour voter sur une initiative accompagnée d'un contre-projet. Le système préconisé n'accroît les coûts ni pour les pouvoirs publics, ni pour les partis et groupements engagés dans la campagne de vote. Neutre sur le plan de la décision, et applicable sans modification de la constitution actuelle, le système permet d'éviter que l'authenticité des résultats soit compromise par la procédure, ce qui pourrait susciter de nouvelles initiatives et, partant, augmenter le nombre des scrutins (cf. ch. 121.32 et 123.4).

132.29 Cas de conflit

En fin de compte, la nouvelle procédure offre également, en cas de conflit, une solution en principe valable, compte tenu de la constitution en vigueur. Lorsque l'initiative et le contre-projet sont acceptés simultanément par le peuple et les cantons lors de la votation principale, c'est la question subsidiaire qui départage. Si le choix de la majorité des électeurs et celui de la majorité des cantons divergent lors de ce scrutin subsidiaire, c'est le peuple et les cantons qui décident à parts égales selon le système de la somme des pourcentages (cf. ch. 131.1 et 131.222).

132.3 Inconvénients de la procédure proposée par l'initiative de Bâle-Campagne, et possibilités d'y remédier

132.31 Remarques préliminaires

La procédure prévoyant une votation principale assortie d'un scrutin subsidiaire, telle que la propose l'initiative du canton de Bâle-Campagne, comporte aussi des désavantages. A la différence des inconvénients présentés par la plupart des autres procédures examinées, ces défauts peuvent toutefois être éliminés à l'échelon de la loi, dans la mesure où ils ont une portée juridique. Au cours d'un examen plus poussé, les objections formulées se sont révélées non justifiées ou sans pertinence.

132.32 Possibilités d'exprimer une opinion nuancée

La procédure avec scrutin subsidiaire, telle qu'elle est proposée par le canton de Bâle-Campagne, ne permet de porter sur le bulletin de vote que neuf

des treize appréciations concevables, exemptes de contradictions (cf. ch. 121.11, tabl. 1):

Tableau 7

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)	Réponse à la question subsidiaire (initiative ou contre-projet)
1. I >CP>SQ	oui	oui	I
2. I >SQ>CP	oui	non	I
3. CP>I >SQ	oui	oui	CP
4. CP>SQ>I	non	oui	CP
5. SQ>I >CP	non	non	I
6. SQ>CP>I	non	non	CP
7. I = CP>SQ	oui	oui	(blanc)
12. SQ>I = CP	non	non	(blanc)
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)	(blanc)

Il est loisible de créer les possibilités de réponse qui manquent pour les autres appréciations en déterminant séparément la majorité absolue pour chacune des trois questions. A cet effet, la loi fédérale sur les droits politiques devra prévoir que le bulletin blanc partiel («question sans réponse») a le même effet pour le texte correspondant que le bulletin complètement blanc pour toute la votation; en d'autres termes, il n'entre pas en considération pour le calcul de la majorité absolue s'appliquant au texte en question.

Dans ces conditions, les treize appréciations concevables, exemptes de contradiction (cf. ch. 121.11, tabl. 1) peuvent être exprimées comme il suit sur le bulletin de vote:

Tableau 8

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)	Réponse à la question subsidiaire (initiative ou contre-projet)
1. I >CP>SQ	oui	oui	I
2. I >SQ>CP	oui	non	I
3. CP>I >SQ	oui	oui	CP
4. CP>SQ>I	non	oui	CP
5. SQ>I >CP	non	non	I
6. SQ>CP>I	non	non	CP
7. I = CP>SQ	oui	oui	(blanc)
8. I = SQ>CP	(blanc)	non	I
9. I >CP = SQ	oui	(blanc)	I
10. CP = SQ>I	non	(blanc)	CP
11. CP>I = SQ	(blanc)	oui	CP
12. SQ>I = CP	non	non	(blanc)
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)	(blanc)

Ce système permet de porter des appréciations qui sont réellement nuancées, dont chacune influe sur le résultat du vote dans la mesure où elle est logiquement justifiable. Ainsi donc il est faux de prétendre, comme l'ont fait certains auteurs de réponses, que, sous l'empire du nouveau régime préconisé, le choix final entre initiative et contre-projet appartiendrait aux seuls inconditionnels du statu quo et de la réforme (cf. ch. 114.22). Cette allégation repose sur l'hypothèse erronée que le nombre des partisans de l'un des projets de réforme et le nombre des partisans de l'autre s'équilibreraient d'emblée parfaitement.

132.33 Possibilité de porter des appréciations contradictoires

La procédure de vote avec scrutin subsidiaire permet d'exprimer, outre les treize appréciations exemptes de contradiction, 14 appréciations contradictoires (cf. annexe 12), par exemple lorsque les électeurs rejettent l'initiative en votation principale (question 1) et acceptent le contre-projet (question 2) mais donnent, en répondant à la troisième question, la préférence à l'initiative. De tels suffrages pourraient être exclus par des règles de procédure adéquates; mais comme les appréciations contradictoires ne peuvent guère être délimitées in abstracto par rapport aux appréciations ne comportant pas de contradictions, il faudrait que ces règles énumèrent les quatorze cas de réponses contradictoires. La constatation du résultat du vote s'en trouverait très compliquée. En effet, il faudrait tout d'abord déterminer pour chaque bulletin de vote si, sur les 27 possibilités de réponse, il exprime l'une des treize appréciations sans contradiction ou l'une des quatorze réponses contradictoires exclues par la loi.

L'ordre de succession et l'ordre d'importance de la votation principale et du scrutin subsidiaire ont automatiquement pour effet que la troisième réponse n'a de pertinence que si chacun des textes soumis à la votation principale obtient la majorité des voix d'électeurs et de celles des cantons. En pareil cas, la procédure avec scrutin subsidiaire prévient automatiquement l'influence de suffrages contradictoires (cf. annexe 12).

132.34 Double majorité déterminante?

L'initiative du canton de Bâle-Campagne propose de se fonder également sur la réponse du peuple et des cantons à la question subsidiaire. Ce faisant, elle évite un défaut que comportent d'autres propositions, mais omet de préciser lequel des résultats, savoir celui des deux premières ou celui de la troisième question, doit faire la décision lorsque la réponse à la question subsidiaire donne une majorité des électeurs pour l'un des projets et une majorité des cantons pour l'autre.

Au cours de la procédure de consultation de 1983, l'auteur d'une réponse a demandé que l'on examine l'opportunité de se fonder sur les réponses aux *questions principales*, ce qui permettrait de prendre totalement en considération la majorité des suffrages des cantons pour le calcul de la somme des

pourcentages (cf. ch. 114.23). Il faut renoncer à cette idée: le calcul de la somme des pourcentages vise à empêcher que les réponses à la question *subsidaire* ne débouchent sur une décision nulle. On ne saurait établir cette décision à partir des réponses aux *autres* questions, sans fausser le but de ces réponses. En effet, les questions principales visent à déterminer si les votants préfèrent le changement au statu quo, alors que la question subsidiaire permet d'établir laquelle des deux modifications proposées a leur faveur. Calculer la somme des pourcentages d'après les réponses aux questions principales reviendrait en outre à exclure de la prise de décision déterminante tous les électeurs et tous les cantons qui ont répondu deux fois non ou deux fois oui aux questions principales. Le résultat du vote ne refléterait plus fidèlement la volonté réelle des électeurs.

C'est précisément pour éviter une telle situation que nous préconisons que le calcul de la somme des pourcentages s'opère d'après les réponses à la troisième question. Tout en comprenant les réticences qu'éprouvent l'un ou l'autre des auteurs de réponses à l'égard de ce mode de calcul, nous estimons qu'il constitue le meilleur moyen de trancher en cas de résultats conflictuels. En effet, d'une part, la probabilité d'un recours à ce calcul est très faible (cf. ch. 131.3), d'autre part, seul ce procédé permet de tenir équitablement compte des impératifs d'ordre politique (fédéralisme et démocratie) qui plaident contre l'exclusion de la majorité des cantons ou de celle des électeurs au stade de la question subsidiaire et, partant, de sauvegarder le rapport d'égalité entre le peuple et les cantons.

132.35 Questions posées de manière illogique?

Pour les votations sur une initiative populaire accompagnée d'un contre-projet, l'initiative cantonale de Bâle-Campagne propose de poser trois questions sur le bulletin de vote. Les deux premières (questions de la votation principale) servent à établir la *volonté* de l'électeur *d'accepter* un nouveau texte, et ne se bornent donc pas à déterminer s'il préfère un nouveau texte au droit existant.

A ce propos, on pourrait se demander si, en posant les questions de la sorte, on ne favoriserait pas un mode déficient de formation de la volonté politique, étant donné qu'on ne saurait vouloir adhérer sans réserve à deux solutions qui s'excluent mutuellement (cf. ch. 523). Il est évident que le citoyen ne saurait souhaiter avec la même intensité les deux solutions proposées³⁹⁾; mais il est généralement possible qu'il préfère l'un et l'autre des textes soumis au vote au droit en vigueur. Pour le reste, il faut toutefois opposer à cette argumentation le fait que la modification proposée de la loi subdivise la votation en scrutin principal et en scrutin subsidiaire. Pour le cas où les deux textes concurrents seraient acceptés par le peuple et les cantons, la procédure préconisée permet à l'électeur de préciser quel est le texte qu'il veut voir entrer en vigueur.

Le mode de réponse à la question subsidiaire rompt-il avec le principe selon lequel il importe d'établir de manière absolue la volonté de l'électeur (cf. ch. 114.23)? Dans le projet de bulletin de vote (annexe 13), nous

avons prévu que les votants répondent à la question subsidiaire en inscrivant une croix dans la case qui correspond au projet de leur choix. Ce mode de réponse est dicté par le but de la question subsidiaire, but qui logiquement est différent de celui des questions principales. En effet, celles-ci opposent chacun des deux textes (initiative et contre-projet) au régime en vigueur qui jouit précisément de l'avantage d'être en vigueur et d'y rester tant qu'il n'aura pas été remplacé ou abrogé par une modification constitutionnelle acceptée par le peuple et les cantons (cf. ch. 121.14 et 527.1); en revanche, il ne doit plus être question de cet avantage, dès lors qu'il s'agit d'opposer directement l'initiative au contre-projet (cf. ch. 121.14 et 527.2). Certes, cette confrontation des deux projets de réforme au stade de la question subsidiaire ne s'oppose pas absolument à ce que l'on adopte le mode de réponse par oui et par non; toutefois, dans ce cas il faudrait frapper de nullité pour le scrutin subsidiaire tous les bulletins des électeurs qui en réponse à la troisième question n'ont pas expressément accepté l'un des projets et refusé l'autre; ne pas appliquer cette sanction serait méconnaître le but même de la question subsidiaire, voulu par la constitution, qui est de mettre dans la balance l'initiative et le contre-projet (cf. ch. 521). Le mode de réponse que nous préconisons (inscription d'une croix) rend superflues de telles sanctions qui confinent à la casuistique. En effet, il fait comprendre du premier coup à l'électeur que les deux projets sont opposés l'un à l'autre sous la forme d'une alternative exclusive⁴⁰⁾.

Etant donné que la procédure de vote proposée – sous la forme que nous présentons (cf. ch. 132.32) – permet d'exprimer toute préférence, déposer dans l'urne des suffrages orientés à dessein ne présente aucun intérêt. Dans ces conditions, les oui qu'obtient chacun des textes soumis au vote peuvent sans doute être comparés aux oui exprimés lors de votations sur une initiative non accompagnée d'un contre-projet; en effet, lors de telles votations, les textes de dispositions constitutionnelles contiennent souvent, sans que l'unité de la matière soit compromise, plusieurs particularités que le citoyen, selon son point de vue politique, accepte en se faisant une raison plus que par conviction. En considérant les choses de manière juridiquement correcte, on ne saurait vouloir définir de façon plus stricte pour les initiatives accompagnées d'un contre-projet la notion d'acceptation que pour celles qui sont soumises au vote sans contre-projet, qu'il s'agisse d'initiatives populaires ou d'objets élaborés par l'Assemblée fédérale. L'initiative et le contre-projet devant être traités sur un pied d'égalité (cf. ch. 121.14), il ne serait pas convenable d'exiger qu'un texte constitutionnel soit accepté en votation non seulement contre le droit constitutionnel en vigueur, mais encore simultanément à la majorité des électeurs et des cantons contre un projet concurrent qui, pour sa part, est rejeté et ne mérite donc pas, pas plus qu'il n'a besoin, d'être protégé contre une abrogation⁴¹⁾.

Les questions appelant une réponse sur la *volonté d'acceptation* de l'électeur apparaissent précisément nécessaires parce qu'en fin de compte il ne s'agit pas de connaître une préférence quelconque mais bien de savoir si les citoyens et les cantons acceptent qu'une proposition de révision devienne du *droit applicable*.

132.4 Appréciation d'ensemble

Somme toute, la proposition soumise sous la forme de l'initiative du canton de Bâle-Campagne constitue un modèle valable de solution à apporter aux problèmes que pose la procédure de vote sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet. Elle respecte l'égalité de traitement du peuple et des cantons ainsi que celle de l'initiative populaire et du contre-projet; en outre, elle prévient les résultats contradictoires en fixant un ordre de succession des scrutins et un rapport de subordination entre eux. Les possibilités d'exprimer son opinion sur les bulletins de vote ne sont pas plus difficiles à comprendre que dans le cadre de la procédure actuelle; le dépouillement n'est en outre pas plus complexe que sous le régime actuel. Quant à l'exigence d'un mode de scrutin économique, le modèle donne toute satisfaction. Il règle également le cas de conflit.

Les désavantages qu'il présente peuvent être éliminés ou sont sans importance sur le plan juridique. Nous estimons qu'on peut renoncer à une réglementation excluant les possibilités de réponses contradictoires; les possibilités de différenciation peuvent être étendues par une disposition complétant le texte de l'initiative du canton de Bâle-Campagne. Par souci de précision, nous préconisons que l'on se fonde sur le nombre des voix d'électeurs et de celles des cantons obtenu au stade du scrutin subsidiaire pour calculer la somme des pourcentages. Objecter, comme d'aucuns l'ont fait, que les questions sont posées de manière illogique, c'est omettre que le questionnaire a été établi en trois parties dans un but précis: opposer en *deux* étapes l'initiative et le contre-projet, séparément d'abord au droit en vigueur (qui bénéficie d'un léger avantage que lui confère à juste titre la constitution), puis l'un à l'autre. En d'autres termes, dans le système que nous préconisons, chacun des projets de modification est, au stade du scrutin principal, traité exactement de la même manière que s'il devait faire l'objet d'une votation simple; autrement dit, il doit surmonter des obstacles de la même importance qu'un simple projet de modification de la constitution émanant de l'Assemblée fédérale ou d'un comité d'initiative. La question subsidiaire vise précisément à éviter que les deux projets de réforme qui s'excluent mutuellement soient, contre toute logique, acceptés avec la même intensité. La procédure du canton de Bâle-Campagne peut donc être complétée de manière judicieuse sur les points où elle ne donne pas entière satisfaction (cf. ch. 232 et 234).

14 Le moment choisi pour présenter notre projet est-il opportun?

Des interventions parlementaires et l'initiative du canton de Bâle-Campagne nous invitent à nous attaquer sans retard au problème de la procédure de vote applicable aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet et à ne pas attendre la révision totale de la constitution. Nombre de points en rapport avec ce problème ont été examinés depuis des années sur les plans scientifiques et politiques. En outre, les résultats de la procédure

de consultation de 1983 permettent d'augurer d'un consensus autour de la solution préconisée. En revanche, l'évolution récente montre que «beaucoup d'eau passerait sous les ponts» avant que la révision totale de la constitution voie le jour. Toutes ces raisons ont incité le Conseil fédéral à résoudre maintenant le problème dont il a été question en proposant l'adoption de la procédure qui fait l'objet du présent message. Celle-ci semble constituer une solution d'autant plus judicieuse qu'elle a été avalisée par une forte majorité des autorités et milieux consultés en 1983.

2 Partie spéciale

21 Introduction

Pour instituer la nouvelle procédure de vote, il est nécessaire de modifier la loi fédérale sur les droits politiques. Cette modification touche les articles 15, 3^e alinéa, et 76. Une disposition transitoire (ch. II) doit établir la délimitation entre le nouveau et l'ancien droit.

22 Article 15, 3^e alinéa, LDP

L'article 15, 3^e alinéa, LDP règle généralement, de manière subsidiaire, le moment de l'entrée en vigueur de modifications de la constitution et se réfère en l'occurrence au jour du scrutin. La nouvelle disposition ne modifie en rien la réglementation sur le plan chronologique. En revanche, l'institution de la procédure avec scrutin subsidiaire entraîne une innovation: lors d'une votation sur une initiative accompagnée d'un contre-projet, toute modification de la constitution qui a été acceptée n'entre pas automatiquement en vigueur; dans ce cas spécial, ce sont les critères supplémentaires établis par le nouvel article 76 LDP qui déterminent lequel des projets acceptés doit effectivement entrer en vigueur.

23 Article 76 LDP

Les actuels alinéas 2 et 3 de l'article 76 LDP peuvent être biffés, puisqu'ils définissent les bulletins valables et excluent le double oui. L'introduction du double oui rend donc ces dispositions superflues.

Point n'est besoin d'établir expressément dans la loi la licéité du double oui; c'est du reste ce qui avait été proposé au cours de la procédure de consultation de 1983 (cf. ch. 114.42). En effet, pour affirmer clairement cette licéité, il suffit de supprimer purement et simplement l'actuelle définition des bulletins valables et de faire figurer les indications nécessaires sur le nouveau bulletin de vote (annexe 13). C'est la raison pour laquelle nous avons renoncé à établir des dispositions ayant un caractère purement déclaratoire. Certes, on pourra objecter que l'article 12, 1^{er} alinéa, lettre c, LDP frappe de nullité les bulletins qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électeur; toutefois, cette disposition ne saurait être interprétée qu'en relation avec l'article 76 LDP.

231 1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa reprend le contenu de l'initiative du canton de Bâle-Campagne. L'alternative que constituent les deux premières questions est complétée par une troisième question subsidiaire. Celle-ci ne joue un rôle que si les deux textes proposés sont acceptés simultanément par le peuple et les cantons au stade de la votation principale.

Comme dans le système actuel, les trois questions seront posées sur *un seul et unique* bulletin de vote. Cette présentation exige une disposition précisant que les questions sans réponse ne sont pas prises en considération (2^e al., ch. 232). On pourrait certes obtenir que les réponses laissées en blanc ne produisent aucun effet, en posant les trois questions sur trois bulletins distincts. Toutefois, dans ce cas, il ne serait possible de prévenir les irrégularités (p. ex. le remplacement d'un bulletin concernant les questions subsidiaires par un second bulletin concernant l'une des questions principales) qu'en faisant imprimer les bulletins en trois couleurs différentes et en disposant pour le seul scrutin fédéral trois urnes dans chaque bureau de vote. L'effort demandé serait supérieur à celui qu'exige la procédure que nous préconisons.

232 2^e alinéa

Le 2^e alinéa complète le texte proposé par l'initiative bâloise. Le calcul séparé de la majorité absolue pour chacune des trois questions figurant sur le bulletin de vote a pour conséquence que les réponses faisant défaut pour une ou pour deux des questions posées ne comptent comme suffrages blancs que pour la question correspondante (2^e al., 2^e phrase); selon la règle actuelle (art. 123, 1^{er} al., cst., et art. 13 LDP), de tels suffrages auraient le même effet que des non; ainsi, seules neuf des treize réponses exemptes de contradiction qui sont concevables (cf. ch. 121.11, tabl. 1) pourraient être exprimées de manière juridiquement valable sur le bulletin de vote (cf. ch. 132.32, tabl. 7). La critique émise dans divers avis à l'égard de cette modification repose sur un malentendu (cf. ch. 114.21); c'est ainsi que certains auteurs de réponse ont demandé que les suffrages partiels blancs soient traités comme des suffrages blancs. Or c'est précisément ce que le nouveau 2^e alinéa vise à garantir. Le fait que ces suffrages blancs ne comptent pas et que, par voie de conséquence, la majorité absolue est abaissée pour la question correspondante n'a pas d'effets défavorables parce que le nouvel alinéa 4 de cet article détermine la marche à suivre en cas d'acceptation des deux projets (cf. ch. 234).

La norme énoncée au 2^e alinéa, 2^e phrase, fait partie de cet article et non de l'article 13 LDP, car elle ne s'applique qu'aux votations sur une initiative accompagnée d'un contre-projet. La nouvelle disposition signifie qu'il n'y a que des bulletins partiellement *blancs*, et non pas des bulletins *partiellement nuls*; des signes manifestes ou des remarques portant atteinte à l'honneur (art. 12, 1^{er} al., let. d, LDP) continueront de frapper de nullité *l'ensemble* du bulletin de vote (art. 13 et nouvel art. 76, 1^{er} al., LDP) et

non pas seulement la réponse à la question en regard de laquelle ils ont été inscrits.

Contrairement à un avis exprimé au cours de la procédure de consultation (cf. ch. 114.43), nous maintenons que cette disposition vise la *majorité absolue* et *non* la majorité simple. C'est là du reste la conséquence logique du système préconisé. En effet, puisque les deux projets de réforme sont tout d'abord opposés séparément au droit en vigueur, puis l'un à l'autre à titre subsidiaire, chacun des deux a, au stade de chaque question, le même statut que s'il était soumis seul au vote (votation sur une modification constitutionnelle sans contre-projet). Aussi, pour déterminer la majorité nécessaire à chacune des questions, importe-t-il de ne pas prendre en considération, outre les bulletins entièrement blancs, les suffrages partiellement blancs; chaque question doit être prise en compte séparément (cf. ch. 132.4).

A partir des suffrages valables restants après le décompte des blancs, on établit une majorité *de nature identique* à celle qui prévaut en cas de votation sur une seule et unique modification constitutionnelle. Même si en l'occurrence, majorité absolue et majorité simple coïncident arithmétiquement, il convient, par soin d'objectivité, d'adopter une terminologie uniforme.

L'importance de ce dernier point est du reste mise en lumière par l'objection formulée au cours de la procédure de consultation de 1983, objection selon laquelle le projet qui l'emporte doit encore faire l'objet d'un vote final avant de pouvoir entrer en force (cf. ch. 114.22). Cette allégation est erronée puisqu'aucun des deux textes (initiative ou contre-projet) ne saurait entrer en vigueur, s'il n'a recueilli, au stade du scrutin principal, la majorité absolue des suffrages du peuple et des cantons, suffrages qui se déterminent exactement comme dans le cadre d'une votation simple.

233 3^e alinéa

L'alinéa 3 est repris du droit en vigueur sans modification (art. 76, 4^e al., LDP). Il concrétise le contenu de l'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution, en prescrivant en concordance avec l'article 13 LDP et, ce qui est nouveau, avec l'article 76, 2^e alinéa, LDP (cf. ch. 232) que les électeurs ne sont réputés participer au scrutin et, partant, influencer sur la majorité absolue que si leur suffrage n'est ni nul ni blanc.

234 4^e alinéa

Le 4^e alinéa règle les cas dans lesquels le peuple *et* les cantons ont accepté les deux textes proposés au stade de la votation principale. C'est alors la réponse à la troisième question qui emporte la décision.

Le libellé de cet alinéa s'écarte du texte de l'initiative du canton de Bâle-Campagne en ce sens qu'il précise que c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui est déterminant pour le calcul de la somme des pourcentages.

Notre proposition a encore un autre avantage: à la différence de l'initiative cantonale, elle évite de définir l'*acceptation* d'un texte de deux manières différentes (tout d'abord majorité du peuple et des cantons, puis somme des pourcentages la plus élevée; cf. ch. 114.44). Selon notre projet, la notion d'acceptation continue de répondre exactement à la définition donnée par la constitution (art. 123, 1^{er} al., cst.; cf. nouvel art. 76, 3^e al., LDP); seule est réglée de manière nouvelle la question du texte qui doit entrer en vigueur lorsque l'initiative et le contre-projet sont tous les deux acceptés par le peuple et les cantons au stade de la votation principale. Aussi, au stade de la question subsidiaire est-il également pertinent de ne pas demander à l'électeur d'exprimer purement et simplement sa préférence de manière non contraignante (cf. ch. 114.44 et 132.35), cela même si ladite question n'a en quelque sorte qu'un caractère procédural.

24 Chiffre II

Le chiffre II détermine le champ d'application *ratione temporis*. Les votations populaires sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet, qui ont lieu après l'expiration du délai référendaire s'appliquant à la modification de la loi proposée dans le présent message, doivent se dérouler selon les nouvelles dispositions. A défaut de cette réglementation il faudrait appliquer la disposition transitoire de l'article 90, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, LDP, selon laquelle le droit antérieur continue de régir les cas où des initiatives populaires ont été déposées avant l'entrée en vigueur de la loi. Une telle solution serait difficilement justifiable.

Etant donné le régime transitoire prévu au chiffre II, il est superflu de prendre un arrêté fédéral urgent, pas plus qu'il n'est nécessaire de prévoir que la modification législative qui vous est soumise entrera automatiquement en vigueur à l'expiration du délai référendaire, procédé qui serait inhabituel (cf. ch. 114.46). Pour donner satisfaction aux divers cantons, partis et organisations qui ont exprimé le vœu que le nouveau régime entre rapidement en vigueur, il suffit qu'à l'expiration du délai référendaire plus aucune initiative ne soit soumise au vote selon l'ancienne procédure; c'est bien ce que prévoit le chiffre II.

3 Effets

31 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

L'institution d'une nouvelle procédure de vote sur les initiatives populaires fédérales accompagnées d'un contre-projet n'a de répercussions financières directes ni pour la Confédération ni pour les cantons ou les communes. Le dépouillement des résultats ne sera pas plus complexe ni coûteux que sous le régime actuel; la somme des données numériques de vote à relever est presque la même selon la nouvelle procédure que selon l'ancienne. L'inter-

diction du double oui étant levée, il semble que la constatation du résultat devrait même être légèrement facilitée pour les cantons et les communes.

32 Application

Après la révision de la loi, il faudra modifier légèrement l'annexe 1 b de l'ordonnance sur les droits politiques (RS 161.11; formule-type pour le dépouillement, cf. annexe 14). Cela fait, le nouveau droit pourra être appliqué directement et complètement; il n'y aura pas besoin d'édicter des textes cantonaux d'exécution. Les modifications apportées à la procédure de dépouillement peuvent être explicitées dans des circulaires publiées avant les scrutins, comme cela a déjà été fait dans nombre de cas.

Dans les brochures d'information civique qu'elle publie périodiquement, la Chancellerie fédérale pourra faire œuvre de vulgarisation en expliquant en termes simples le nouveau régime et les conséquences sur la manière de voter (cf. ch. 114.23).

33 Effets sur l'état du personnel

Pour les raisons déjà invoquées sous chiffre 31, le texte proposé n'aura pas d'effets directs sur l'état du personnel, que ce soit sur le plan fédéral ou en ce qui concerne les cantons et les communes.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

La nouvelle procédure de vote sur des initiatives accompagnées de contre-projets est annoncée au chiffre 33 des Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153).

5 Constitutionnalité

51 Fondement juridique de la compétence

A l'instar du régime en vigueur, la modification de la loi qui est proposée se fonde sur l'article 122 de la constitution, qui dispose qu'une loi fédérale détermine les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale.

52 Concordance quant au fond avec le droit constitutionnel

Contrairement à divers avis exprimés au cours de la procédure de consultation de 1983, l'introduction de la nouvelle procédure que nous préconisons n'exige aucune modification matérielle du droit constitutionnel, puisque cette procédure est en parfaite harmonie avec les grands principes énoncés par la constitution. Elle l'est en tout cas plus que la procédure actuelle. A

noter cependant que cette dernière n'est pas explicitement prévue par la constitution, et qu'elle a été appliquée jusqu'ici, faute d'une autre solution plus judicieuse, plus praticable et mieux à même d'aboutir à un consensus.

521 Votation simultanée

L'article 121, 6^e alinéa, de la constitution prescrit qu'un contre-projet de l'Assemblée fédérale doit être soumis au vote *en même temps* que l'initiative populaire. La modification de la loi satisfait à cette exigence et sauvegarde l'égalité de rang de l'initiative et du contre-projet. On ne saurait déduire de la constitution l'obligation d'établir un lien plus strict entre initiative et contre-projet (en les opposant par exemple l'un à l'autre sous la forme d'une alternative exclusive; cf. ch. 114.25). Or, deux arguments principaux ont été invoqués pour justifier une telle obligation: premièrement, l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution, qui confère à l'Assemblée fédérale la compétence d'élaborer un contre-projet lorsqu'elle n'est pas d'accord avec la teneur d'une initiative, exigerait que le contre-projet soit traité sur le même pied qu'une simple recommandation de rejet; deuxièmement, l'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution prescrirait impérativement que toute modification constitutionnelle entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des votants et des cantons (cf. ch. 525).

L'article 121, 6^e alinéa, de la constitution règle la compétence de l'Assemblée fédérale. Le contre-projet émanant du parlement est le texte qui est en concurrence avec l'initiative. Il est donc dans la nature des choses que l'Assemblée fédérale n'adopte le contre-projet que si elle n'est pas entièrement d'accord avec la teneur de l'initiative. On ne saurait en déduire aucun élément de nature à influencer sur la formulation des questions. En effet, avant la votation, *le peuple et les cantons* n'ont pas eu la possibilité de se prononcer sur l'un ou l'autre des deux projets.

Le contre-projet est opposé tant au régime en vigueur qu'à l'initiative. Il est donc sujet à une double concurrence. Il en va du reste de même pour l'initiative. La seule manière de tenir compte comme il se doit de cette double concurrence est de prévoir une procédure en trois étapes qui permette d'établir le rapport arithmétique entre les trois solutions (statu quo, initiative, contre-projet), en opposant chacune d'elles à chacune des deux autres dans le cadre d'une question distincte.

En conséquence, ce n'est qu'au stade de la question subsidiaire qu'il est juste d'opposer initiative et contre-projet sous forme d'alternative exclusive, l'un excluant l'autre et vice-versa (cf. ch. 132.35). En revanche, au niveau des questions principales, les deux projets de réforme sont opposés au régime en vigueur. Ils ne sauraient donc, à ce stade, être opposés encore une fois l'un à l'autre en une alternative exclusive. Une telle confrontation ne ferait en effet que grossir les obstacles qui doivent être franchis par l'un ou l'autre texte avant d'être accepté, et puis d'entrer en vigueur. Aucun des deux ne peut à bon droit discriminer l'autre de cette manière, car, contrairement au régime actuel, aucun des deux n'a encore recueilli la

majorité des suffrages du peuple et des cantons (cf. ch. 527.2). Ainsi donc, la constitution fédérale ne contient aucune norme qui pourra servir de fondement juridique à l'introduction au stade du scrutin principal d'une alternative exclusive supplémentaire opposant les deux projets de révision. Du reste, rien ne force objectivement à prendre une telle mesure, puisque la question subsidiaire, telle qu'elle est formulée, traduit bien que l'on a voulu opposer initiative et contre-projet.

522 Prise en considération des seuls suffrages valables

L'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution dispose que des modifications de la constitution n'entrent en vigueur que lorsqu'elles ont été acceptées «par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats». Comme le droit actuel⁴²⁾, la modification de la loi qui est proposée se fonde, pour le calcul de la majorité des électeurs, sur le nombre des citoyens «ayant voté valablement» (art. 76, 3^e al., LDP).

523 Conditions préalables dont dépend l'acceptation

Toutes les propositions de nouvelle procédure de vote ne font pas appel à une notion d'acceptation ne laissant planer aucun doute du point de vue du droit constitutionnel. Les modèles permettant d'exprimer l'ordre de préférence, par exemple, appellent certaines réserves. La procédure de vote que nous préconisons remplit en revanche les conditions que fixe l'article 123 de la constitution (cf. ch. 132.22 et 132.35).

524 Poids identique des voix d'électeurs et de celles des cantons

Peuple et cantons sont mis sur le même pied lors de votations sur des modifications de la constitution (art. 123, 1^{er} al., cst.). La procédure proposée respecte ce principe. Dans chaque cas, un texte ne peut entrer en vigueur que s'il a été accepté en votation principale par la majorité des électeurs et la majorité des Etats. Nous avons déjà exposé, en 1975⁴³⁾, que la *double majorité* du peuple et des cantons n'est pas nécessaire lors d'un scrutin éventuel ne portant que sur une simple décision imposée par la procédure. Si, en raison de l'admissibilité du double oui, l'initiative et le contre-projet sont acceptés en même temps par une majorité d'électeurs et la majorité des cantons lors de la votation principale, c'est le peuple *et* les cantons qui, selon la procédure proposée, déterminent en commun le texte devant entrer en vigueur, en répondant à la question subsidiaire. Si, à ce stade, la majorité des électeurs et celle des cantons divergeaient, le peuple et les Etats décideraient à parts égales selon le système de la somme des pourcentages (cf. ch. 131.1, 131.222 et 132.29).

525 **Entrée en vigueur de modifications constitutionnelles**

L'article 123 de la constitution fédérale ne détermine pas seulement dans quelles conditions un projet soumis au vote est réputé accepté, mais prévoit également que les modifications de la constitution acceptées *entrent en vigueur*. Toutefois, l'article 76 LDP (nouveau texte) est en harmonie avec la constitution lorsqu'il prescrit que seule l'une de deux modifications constitutionnelles acceptées simultanément peut entrer en vigueur (3^e question du bulletin de vote, art. 76, 1^{er} et 4^e al., LDP). L'article 123 de la constitution n'exige pas forcément et dans tous les cas un vote du peuple et des cantons sur des propositions de modification constitutionnelle adoptées par les Chambres ou ayant abouti (initiatives): En effet, les initiatives peuvent être retirées⁴⁴⁾ et les projets de révision constitutionnelle de l'Assemblée fédérale classés *ad acta*⁴⁵⁾. Même des modifications constitutionnelles dûment acceptées n'entrent pas en force si elles sont liées à d'autres modifications constitutionnelles qui ont été rejetées au cours du même scrutin⁴⁶⁾. Pour le constituant et le législateur, il résulte donc de l'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution, que c'est la *condition* de l'entrée en vigueur d'une modification constitutionnelle qui est prescrite de manière impérative; par contre, la *conséquence* juridique peut, dans un cas particulier et pour des motifs suffisants, être négligée. Une telle exception existe également dans le cas du double scrutin car cet article vise précisément à exclure que deux dispositions constitutionnelles concurrentes soient simultanément acceptées par le peuple et les cantons, et entrent en vigueur en même temps, car il serait impossible en l'occurrence d'appliquer le principe selon lequel le droit le plus récent prime l'ancien. L'article 123 de la constitution n'a dès lors un caractère absolument impératif que dans la mesure où il protège le peuple et les cantons du risque que des modifications constitutionnelles entrent en vigueur sans leur assentiment. Ainsi donc, lorsque le législateur fédéral, se fondant sur l'article 122 *ct.*, fait dépendre d'une condition supplémentaire l'entrée en vigueur d'une modification constitutionnelle pour parer à un résultat de scrutin à caractère conflictuel, il ne viole en rien l'article 123 *ct.*

526 **Liberté de vote**

Le droit constitutionnel non écrit relatif à la liberté de vote exige une procédure garantissant qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il n'exprime pas de manière sûre et authentique la libre volonté des citoyens⁴⁷⁾.

La procédure proposée permet – dans les limites des questions posées – à tout électeur d'exprimer sans qu'elle soit faussée toute appréciation concevable du texte soumis au vote, et partant, sa libre volonté.

527 **Valeur égale de l'initiative et du contre-projet**

En vertu des articles 43, 2^e et 3^e alinéas, et 74, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale, la procédure de vote doit aussi satisfaire au principe exigeant que

les textes qui visent à une modification de la constitution soient traités sur le même pied et que cette égalité soit également respectée par rapport au statu quo. Cette exigence doit être mise en relation avec la liberté de vote.

527.1 Droit en vigueur et propositions de modification

Le principe de l'égalité de traitement donne à chaque citoyen la certitude qu'aucun des projets concurrents n'est favorisé ou défavorisé par la procédure. En revanche, *le droit existant* a déjà été accepté expressément ou tacitement par le peuple et les cantons. C'est pourquoi, il ne doit pas être mis sur le même pied que les propositions de modification. La procédure de vote proposée respecte aussi sur le plan des conséquences juridiques cette différence caractérisant les conditions préalables.

527.2 Egalité de procédure pour les propositions de modification

La *procédure* de vote ne doit favoriser aucun des projets de modification. Ce principe s'applique non seulement au cas où une certaine initiative est opposée à un contre-projet, mais aussi à toutes les modifications de la constitution, quelles qu'elles soient. Il ne sied pas que quelques modifications constitutionnelles ne soient soumises, quant à leur acceptation, qu'aux conditions fixées par l'article 123 de la constitution, alors que d'autres devraient satisfaire à des exigences supplémentaires plus sévères. En conséquence, les chances d'acceptation d'une initiative accompagnée d'un contre-projet ne doivent pas être réduites par rapport à celles d'une initiative à laquelle on n'oppose aucun contre-projet ou qu'un contre-projet indirect (cf. ch. 121.14).

Le contre-projet de l'Assemblée fédérale (art. 121, 6^e al., cst.) ne peut donc concurrencer l'initiative que sur le plan de sa teneur. En revanche, la procédure de vote doit rester neutre sur le plan de l'arithmétique électorale. La modification de la loi, qui est proposée, tient compte de ces considérations.

53 Conclusion

La procédure de vote proposée remplit toutes les conditions posées par le droit constitutionnel écrit et non écrit. Elle peut, en vertu de l'article 122 de la constitution, être instaurée au niveau de la loi.

Notes

- 1) Article 24, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LRC), RS 171.11; article 75 de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), RS 161.1.
- 2) Article 27, 3^e alinéa, LRC; autrefois, article 10 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale (LIVR), RO NS XII 742.
- 3) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 22 juillet 1891 concernant la loi réglant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale, FF 1891 III 964-973, spécialement 967s.
- 4) Articles 11-13 LIVR.
- 5) A côté de la littérature mentionnée dans les notes 6, 8 et 11, voir sur ce sujet en particulier:
 - Jakob *Schollenberger*: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I. Zürich 1900, 99;
 - Emil *Klaus*: Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung. Zürich 1906, 104-109;
 - Manfred *Kuhn*: Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung. Ein Beitrag zu den Problemen des Volksinitiativrechtes im Bunde. Winterthur 1956, 51-53;
 - Manfred *Kuhn*: Zur Revision des Initiativrechtes im Bunde. Dans: Wirtschaftspolitische Mitteilungen 13 (1957) N° 11, 15-17;
 - Walter *Buser*: Die Organisation der Rechtsetzung. Dans: Revue de droit suisse NS 93 (1974) II 377-456, ici: 445s.;
 - Andreas *Auer*: Les droits politiques dans les cantons suisses. (Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève, 59.) Genève 1978, 146-150;
 - Etienne *Grisel*: Le mode de votation sur l'initiative et le contre-projet en droit fédéral. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 80 (1979) 551-572;
 - Jean-François *Aubert*: Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées. Lausanne 1978, 134-136, N° 227;
 - Jean-François *Aubert*: Traité de droit constitutionnel suisse, I. Neuchâtel 1967, 159-161, N°s 410-415; III. Neuchâtel 1982, 43s., N°s 410-415;
 - Arnold *Fisch*: Volksinitiative und Gegenentwurf. «Richtiger» Ausdruck des Volkswillens und Tunlichkeit «leichterer» Verfassungsrevisionen. Die Meinung vor 90 Jahren. In: Schweizer Monatshefte 62 (1982) 475-482;
 - VOX, 6^e An/N° 18 (Analyse de la votation fédérale du 28 novembre 1982), 15-18, 20 et 22.
- 6) Voir notamment:
 - Alphonse *Dunant*: La législation par le peuple en Suisse. Etude historique. Genève 1894, 79;
 - Jakob *Schollenberger*: Die schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart. Berlin 1910, 304s.;
 - Walther *Burckhardt*: Zur Annahme der Glückspielinitiative. Dans: Revue Suisse de Jurisprudence 16 (1920) 297-299;
 - Walther *Burckhardt*: Noch einmal die Glückspielinitiative. Dans: Revue Suisse de Jurisprudence 17 (1921) 183s.;
 - Walther *Burckhardt*: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung. BE 11 3^e éd. 1931, 817s. et 820 note 2;
 - Fritz *Fleiner/Zaccaria Giacometti*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949=1969=1975, 724s.;en outre, une motion du conseiller national Grünenfelder, transmise au Conseil fédéral le 8 décembre 1919, reproduite par Walther *Burckhardt*: Le droit fédéral

suisse, II. Neuchâtel 1931, N° 572 I. La motion a été classée en 1943/1944 par manque d'intérêt, voir rapport de gestion 1943, 9s. et 15s.; rapport de gestion 1944, 4.

A propos de la votation du 21 mars 1920 sur l'initiative concernant les maisons de jeu, voir FF 1920 II 425-427, III 595s., IV 289-311, 1921 II 295-302; d'autres détails chez Richard et Christoph *Haab*: Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag. Kritische Würdigung der Vorschläge der nationalrätlichen Kommission Cevey und Vergleich mit dem Verfahren Basel-Land. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 82 (1981) 520s.

⁷⁾ Voir notamment:

- Ursula *Hefti-Spoerry*: Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund. Goldach 1959, 52-56 et 61-64;
- Hans *Nef*: Erneuerung des Finanzreferendums. Dans: Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für Max Imboden, pb. par P. Saladin et L. Wildhaber. Basel-Stuttgart 1972, 255-268, ici: 258-264.

⁸⁾ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 25 avril 1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution (Loi sur les initiatives populaires), FF 1960 I 1491-1506, ici: 1501s.

⁹⁾ Articles 8 et 9 de la loi sur les initiatives populaires, RO 1962 827.

¹⁰⁾ Voir notamment la littérature scientifique suivante:

- Josef *Keller*: Initiative und Gegenentwurf: Wie soll die Abstimmung formuliert werden? Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 76 (1975) 177-191;
- Walter Adolf *Jöhr*: Das Abstimmungsproblem bei Initiativen. (Publications de l'Institut suisse de cours administratifs à l'École des Hautes Etudes économiques et sociales de Saint-Gall, pb. par Y. Hangartner, Nouvelle Série, 5.) St. Gallen 1975;
- Walter Adolf *Jöhr*: Ein systematischer Ansatz zum Studium des Abstimmungsproblems bei drei Alternativen. Dans: Umstrittene Fragen bei Abstimmungen in Parlamenten und bei Volksabstimmungen. (Schriftenreihe des Philipp-Albert-Stapfer-Hauses auf der Lenzburg, 10.) Aarau (1976), 34-51;
- Christoph *Haab*: Verfahren mit bedingter untergeordneter Eventualabstimmung. Dans: Umstrittene Fragen bei Abstimmungen in Parlament und bei Volksabstimmungen. Seminar vom 22. Mai 1976 im Stapferhaus, Schloss Lenzburg. Zusammenfassung der Diskussionen. Alternativvorschläge von Teilnehmern. Einführung durch den Tagungsleiter. (Lenzburg 1976), 22-25;
- Walter Adolf *Jöhr*/Edwin B. *Hüttenschwiler*: Das Abstimmungsproblem bei drei Alternativen. Versuch einer systematischen Klärung. Dans: Revue suisse d'Economie politique et de statistique 112 (1976) 469-534;
- Georg *Pankow*: Gedanken zum Abstimmungsmodus. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976) 147s.;
- Christoph *Haab*: Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976) 377-385;
- Andreas *Dalcher*: Zum Modus der Abstimmungen bei Initiative und Gegenvorschlag (Speziell bei eidgenössischen Abstimmungen). Dans: Revue suisse d'Economie politique et de statistique 114 (1978) 79-88;
- Richard *Bäumlin*: Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision. Basel 1978, 94 et 133 note 82;
- Regula *Fischer*: Das verfassungsmässige Recht auf unverfälschte Willenskundgabe. (Thèse de licence non publiée, Berne, septembre 1978), 98s.;
- Markus *Stadler*: Wahl und Sachzwang. Einige grundsätzliche Überlegungen zum Problem der Wahl zwischen Alternativen im politischen und wirtschaftlichen System der Schweiz, anhand der Beispiele Stimmabstinenz und Umweltverschmutzung. Diessenhofen 1979, 28-43;

- Yvo *Hangartner*: Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, I; Organisation. Zürich 1980, 224;
- Alfred *Kölz*: Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn. Dans: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund. Solothurn 1981, 13-62, ici: 20 note 28;
- Christoph et Richard *Haab*: Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag (cité dans la note 6), 509-521;
- John *Favre*: Initiative populaire et contreprojet. Le droit d'initiative compromis par le mode de votation en cas de contreprojet. Dans: Revue syndicale suisse 73 (1981) 3-22;
- Markus *Stadler*: Politische Ökonomie. Ein institutioneller Ansatz. Frankfurt am Main 1981, 329-341 et 400-411;
- Alfred *Kölz*: Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Darstellung und kritische Betrachtung. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 83 (1982) 1-48, ici: 32-35;
- Markus *Stadler*: Für eine gerechtere Abstimmungsordnung. Ein Vorschlag zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag auf der Basis eines Präferenz- und Indifferenzsystems. Dans: Revue syndicale suisse 74 (1982) 80-89;
- Margrit *Gauglhofer-Witzig*/Hans *Loeffel*: Ein Beitrag aus formallogischer Sicht zur Diskussion des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag. Dans: Revue suisse d'Economie politique et de statistique 119 (1983) 23-48;
- Markus *Stadler*: Für eine Abstimmungsordnung mit echteren Wahlmöglichkeiten. Ein Vorschlag zum eidgenössischen Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag auf der Basis eines Präferenz- und Indifferenzsystems. Dans: Revue de la Société des juristes bernois 119 (1983) 187-215;
- Christoph *Winzeler*: Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht. (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, 10.) Basel-Frankfurt am Main 1983, 138-141;
- Bruno *Hofer*: Initiative und Gegenvorschlag. Eine Untersuchung über Geschichte und Verfassungskonformität des Abstimmungsverfahrens auf Bundesebene. (Thèse de licence non publiée, Thoue 1983);
- Martin *Huser*: Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren. Dargestellt am Beispiel der eidgenössischen und st. gallischen Volksabstimmungen. (St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, 14.) St. Gallen 1983, 242-261;
- Alfred *Kölz*: Das Abstimmungsverfahren bei Initiative - Gegenvorschlag ist verfassungswidrig. Das Verbot des doppelten «Ja» kann Natur- und Umweltschutzinitiativen auf demokratische Weise zunichte machen. Dans: Natur und Mensch 24 (1983) 122-125;
- Ulrich Ernst *Gut*: Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie. (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 40.) Zürich 1983, 289-292;
- Alfred *Kölz*: Wahl- und Abstimmungsfreiheit; Zulässigkeit der gleichzeitigen Volksabstimmung über zwei Initiativen und einen Gegenvorschlag; Frage des anwendbaren Verfahrens. Dans: Recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 2 (1984) 28-32, spécialement 30s.;
- Ulrich *Häfelin*/Walter *Haller*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss. Zürich 1984, 279, N° 960;
- Christoph *Haab*: Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag. Thèse établie à l'université de Zurich 1984 (paraîtra prochainement).

Les objections formulées par la littérature précitée ont aussi été soulevées dans la presse et largement reprises dans le cadre des procédures de consultation de 1980 et 1983.

Dans le domaine des interventions parlementaires, on peut mentionner à ce sujet:

- 1976 P 12 171 (N 3. 3. 1976, Trottmann): BO N 1976 81-87; classé le 18. 6. 1979 par approbation du rapport de gestion;
- 1976 P 12 188 (N 3. 3. 1976, Muheim): BO N 1976 81-87; classé le 18. 6. 1979 par approbation du rapport de gestion;

- 1976 P 12 194 (E 7. 10. 1976, Weber): BO E 1976 539-541; classé le 9. 6. 1982 par approbation du rapport de gestion;
 - 1982 P 82. 401 (E 5. 10. 1982, Belser): BO E 1982 501s.;
 - 1983 P 82. 403 (N 18. 3. 1983, Muheim): BO N 1983 505s.;
 - Question ordinaire CN Waldner du 7. 10. 1977 (77.791): BO N 1977 1732;
 - Question ordinaire CN Muheim du 17. 6. 1981 (81.694): BO N 1981 1406;
 - Interpellation CN Künzi du 16. 3. 1982 (82.357): BO N 1982 1447s.;
 - Question CN Oester lors de l'heure des questions parlementaires du 4. 10. 1982: BO N 1982 1275;
 - Initiative parlementaire individuelle CN Muheim du 13. 12. 1978 (78.235): BO N 1981 1703-1718.
- 11) Message du Conseil fédéral du 9 avril 1975 à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I 1337-1407, ici: 1372-1377.
- 12) Article 76 LDP. Délibérations parlementaires: BO N 1976 80-88; E 1976 538-541; pour plus de détails sur les résultats des délibérations préparatoires, voir Eduard *Amstad*: Référendum et initiative. Dans: La loi fédérale sur les droits politiques. Exposés présentés lors de la conférence organisée le 14 octobre 1977 par l'Institut suisse de cours administratifs ainsi que documents et bibliographie se rapportant aux thèmes traités lors de cette manifestation. (Publications de l'Institut suisse de cours administratifs à l'Ecole des Hautes Etudes économiques et sociales de Saint-Gall, pb. par Y. Hangartner, Nouvelle Série, 16.) Saint-Gall 1980, 93-120, ici: 115-120.
- 13) FF 1980 I 1369-1374, ici: 1370.
- 14) FF 1980 I 1367-1386.
- 15) Résumé des résultats de la procédure de consultation, voir FF 1981 III 155-157.
- 16) FF 1981 III 151-161.
- 17) BO N 1981 1703-1718.
- 18) BO E 1982 502; N 1983 506.
- 19) *Chancellerie fédérale*: Rapport du 29 juin 1983 concernant une nouvelle réglementation de la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet (projet de loi, rapport et bulletin de vote).
- 20) FF 1983 II 1266.
- 21) *Chancellerie fédérale*: Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. (Vernehmlassungsunterlagen, Synopse über die eingegangenen Antworten, Katalog der vertretenen Argumente und ihrer Verfechter). Berne, 13 décembre 1983.
- 22) Voir aussi Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 1979/80 (Zug 1983) 3-10 N° 1, spécialement 7, consid. 3a.
- 23) FF 1981 III 153s.
- 24) Voir ATF 90 I 73; Hans *Huber*: Die Formulierung der Abstimmungsfragen bei Eventualabstimmungen gemäss Art. 30 Abs. 2 der Zürcher Kantonsverfassung. Rechtsgutachten. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 77 (1976) 177-192, ici: 179, chiffres 3 et 4.
- 25) Article 121, 6^e alinéa, de la constitution fédérale; en outre, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 44 (1980) N° 75, chiffres 2, lettre a et 3.
- 26) Le phénomène porte le nom de l'auteur qui l'a découvert; voir Kenneth J. *Arrow*: Social Choice and Individual Values. (Cowles foundation for Research in Econo-

mics at Yale University, Monograph 12.) New Haven/London 2^e éd. 1963, 2s., 48, 59 et 61–63, qui parle du «Paradox of voting». Abstraction faite de l'opinion qu'il porte sur les divers points d'un projet, chaque électeur, pris isolément, n'a en définitive que le choix entre l'acceptation et le rejet. En revanche, s'il y a plusieurs électeurs, l'avis nuancé de tous retrouve toute sa pertinence comme le montre l'exemple suivant:

Soit trois électeurs (X, Y et Z) ayant trois options possibles (A, B et C). X préfère la solution A à la solution B et la solution B à la solution C; Y par contre préfère B à C et C à A; en revanche, Z préfère C à A et A à B.

Une majorité préfère donc B à C et A à B. Suivant l'axiome des préférences (où $A > C$ est la conséquence de $A > B > C$), la majorité des trois électeurs devrait également préférer A à C. Or, en réalité, la majorité préfère C à A; les préférences collectives ne sont donc pas soumises à l'axiome susmentionné, mais telle est précisément la condition qui est supposée dans le système du vote subsidiaire. Voir Harald Huber: *Das Problem der Willensbildung bei Änderungen im Bestand der Gliedstaaten im Bundesstaat*. Winterthur 1962, 25–32.

- 27) Le bien-fondé de cette constatation n'est pas seulement démontré par l'abondance du courrier reçu à la suite de la remarque insérée à ce propos dans les explications du Conseil fédéral relatives à la votation du 28 novembre 1982 concernant l'initiative populaire sur la surveillance des prix et le contre-projet (p. 8): ce courrier émanait par exemple de responsables de bureaux de vote; la manière erronée dont deux cantons ont traité les bulletins de vote «à moitié blancs», en les considérant comme (totale)ment blancs, lors de la votation du 28 novembre 1982, constitue également un indice qui tend à infirmer sans ambage la transparence de ce mécanisme (FF 1983 I 904).
- 28) FF 1891 III 967s.; voir aussi FF 1960 I 1501.
- 29) Voir aussi Jean-François Aubert: Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées (cité à la note 5), 134, N° 227.
- 30) Le double rejet de l'initiative pour la protection des locataires et du contre-projet lors de la votation du 25 septembre 1977 (FF 1977 III 870) n'apaisa pas le débat politique; dès le mois de mai 1979, le lancement d'une nouvelle initiative pour la protection des locataires fut décidé (cf. Année politique suisse 1979, pb. par P. Gilg e. a., Berne 1980, 122s.); à la fin de l'année 1980, la récolte des signatures à l'appui de cette nouvelle initiative a réellement débuté (FF 1980 III 1245s.) et, en mai 1982, l'initiative fut déposée à la Chancellerie fédérale munie du nombre de signatures nécessaire (FF 1982 II 554–557).
- 31) Voir la note 26 ci-dessus ainsi que les exemples à l'annexe 11.
- 32) FF 1975 I 1374s.
- 33) FF 1980 I 1375, 1377 et 1382s.
- 34) Arithmétiquement parlant le poids du suffrage de chaque canton est de $100:23$, ou de $4\frac{8}{23}$ ou encore de $4\frac{3478260869565217391304}{100}$. . . pour-cent, celui d'un demicanton de $100:46$, ou de $2\frac{1}{46}$ ou encore de $2\frac{17391304347826086956521}{100}$. . . pour-cent. Dans les deux cas, la proportion afférente à un canton s'exprime par un nombre décimal infini, comportant une suite périodique de 22 chiffres après la virgule. Du point de vue statistique, il est infiniment peu probable qu'au stade de la question subsidiaire, la majorité du peuple, qui se serait portée sur l'un des projets et celle des cantons sur l'autre, aient exactement le même poids arithmétique, c'est-à-dire donnent exactement le même résultat lors du calcul de la somme des pourcentages. Pour qu'une telle éventualité se produise, il faudrait que les voix des électeurs se répartissent entre l'initiative et le contre-projet selon un rapport qui, divisé par 23, donne un quotient décimal infini dont la virgule serait suivie de la même suite périodique de 22 chiffres. A vrai dire, le résultat d'un scrutin qui serait très proche de ce rapport tiendrait du hasard et restreindrait la chance de voir tous les citoyens s'accommoder du nouveau régime. La seule

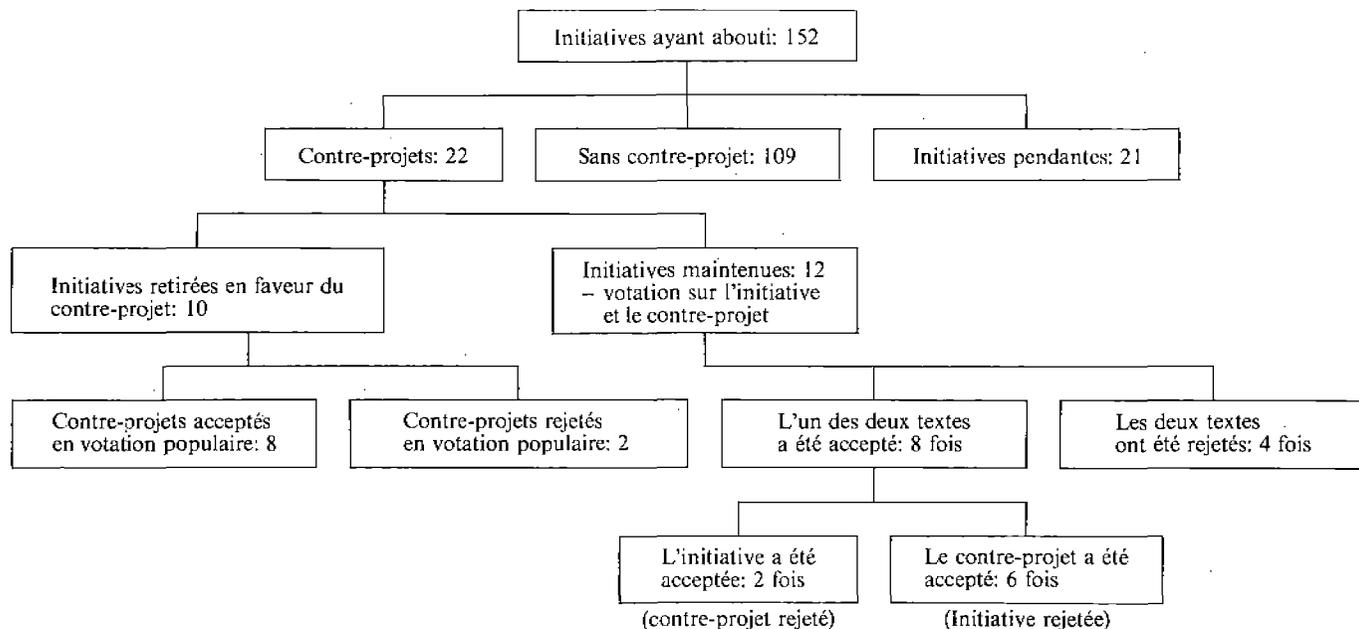
probabilité qu'il faille souvent recourir au calcul de la somme des pourcentages peut être qualifiée de très faible (cf. ch. 131.3).

- ³⁵ Christoph *Haab*: Verfahren mit bedingter untergeordneter Eventualabstimmung (cité à la note 10); *du même auteur*: Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (cité à la note 10).
- ³⁶ Voir Amtsblatt des Kantons Uri 1982 880.
- ³⁷ Voir Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft 1978 266–271. – C'est cependant un contenu d'une nature différente qui était à la base de la votation qui s'est déroulée le 26 février 1984 dans le canton de Bâle-Campagne sur le principe d'une limitation de la durée des fonctions eu égard à la révision totale de la constitution cantonale, bien que cette votation ait aussi été formellement exécutée selon la procédure de vote avec scrutin subsidiaire (cf. Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft 1984 316–321). En effet, aussi bien une simple atténuation que la suppression totale de la limitation de la durée des fonctions par rapport au maintien du droit existant dans la nouvelle constitution cantonale, furent rejetés. Il s'agissait pourtant matériellement d'une votation avec variantes comprenant trois alternatives équivalentes. Les résultats de la votation ne peuvent par conséquent pas être utilisés tels quels dans la discussion sur la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet (cf. ch. 121.14).
- ³⁸ En réalité, dans le canton du Tessin, le résultat provisoire de la votation populaire du 26 septembre 1976 concernant l'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision était extrêmement serré, au point même qu'il fut infirmé par le résultat définitif qui dégagait une majorité acceptante, et partant, modifia le vote du canton:
Résultat provisoire: 17 107 oui 17 111 non rejeté
Résultat définitif: 17 108 oui 17 073 non accepté.
(cf. Neue Zürcher Zeitung N° 226 du lundi 27 septembre 1976, 13 par rapport à la FF 1976 III 1186).
Des corrections de cet ordre de grandeur se produisent quasiment à chaque votation ou presque; cependant, elles ne se répercutent que rarement sur le vote du canton.
- ³⁹ Voir Jean-François *Aubert*: Traité de droit constitutionnel suisse, III, Neuchâtel-Paris 1982, 43s., N°s 410–413.
- ⁴⁰ FF 1975 I 1375.
- ⁴¹ Cela résulte du principe selon lequel une initiative populaire doit *juridiquement* rester sans effet tant qu'elle n'a pas été acceptée par le peuple et les cantons: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 27 (1957) N° 19; FF 1954 I 745s.
- ⁴² Voir l'article 13 LDP; FF 1975 I 1355; article 12 LIVR; RO NS IV 168; article 19, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, RS I 147.
- ⁴³ FF 1975 I 1374.
- ⁴⁴ Voir l'article 68, lettre c, et l'article 73 LDP.
- ⁴⁵ L'histoire des votations fédérales connaît trois pareils cas:
– La seconde partie de la réforme du régime des alcools – celle relative au commerce des boissons fermentées (arrêté fédéral du 13 octobre 1922) – n'a jamais été soumise, après le rejet de la première partie lors de la votation populaire du 3 juin 1923 (FF 1923 II 548), au verdict du peuple et des cantons (cf. FF 1922 III 396–398 ch. 1 préambule et ch. 2; cf. à ce sujet Robert *Briner*: Der tatsächliche Einfluss der Bundesversammlung auf die Verfassungsgesetzgebung. Zürich 1958, 73);

- L'arrêté fédéral du 11 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales (FF 1940 428-434), qui devait compléter les dispositions transitoires de la constitution fédérale, ne fut jamais soumis au vote du peuple et des cantons et n'entra jamais en vigueur (cf. Peter *Herold*: Zur Geschichte des Finanzreferendums im Bunde. Dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 81 [1980] 64-85, ici: 72s.);
 - L'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 portant révision des articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique (FF 1940 199-202): la votation populaire sur cet objet, renvoyée tout d'abord à la suite d'un postulat des Chambres fédérales (FF 1942 481-496), n'a jamais eu lieu par la suite; l'arrêté fédéral n'entra donc jamais en vigueur non plus (cf. Jean-François *Aubert*: Traité de droit constitutionnel suisse, I [cité à la note 5], 158, N° 406).
- ⁴⁶⁾ L'arrêté fédéral du 4 octobre 1974 freinant les décisions en matière de dépenses (FF 1974 II 884s.), qui fut adopté lors de la votation populaire du 8 décembre 1974 (FF 1975 I 488 et 933), n'a pas pu entrer en vigueur en raison de son chiffre II, 1^{er} alinéa, car, simultanément, l'arrêté fédéral du 4 octobre 1974 instituant des mesures propres à améliorer les finances fédérales (FF 1974 II 880) fut rejeté (cf. FF 1975 I 487 et 933).
- ⁴⁷⁾ ATF 89 I 443; 90 I 73; 91 I 9, 318; 97 I 662s.; 98 Ia 78, 621; 99 Ia 183; 101 Ia 240 consid. 3; 102 Ia 268 consid. 3; 104 Ia 223 consid. 2b; 105 Ia 153 consid. 3a; 106 Ia 22 consid. 1, 199 consid. 4.

Taux de succès obtenus par les contre-projets de 1891 au 28 mars 1984

Annexe 1



Au total: le contre-projet a été accepté dans 14 cas sur 22 (= 64%)
 rejeté dans 8 cas sur 22 (= 36%)
 l'initiative a été acceptée dans 2 cas sur 12 (= 17%)
 rejetée dans 10 cas sur 12 (= 83%)

Statistique des contre-projets de 1891 au 28 mars 1984

Annexe 2

Période (La date de référence est celle du dépôt de l'initiative)	Initiatives déposées	Initiatives n'ayant pas abouti	Initiatives ayant abouti	Initiatives sans contre-projet acceptées	Initiatives sans contre-projet rejetées	Initiative acceptée contre-projet rejeté	Initiative rejetée contre-projet accepté	Initiative rejetée contre-projet rejeté	Initiative retirée en faveur du contre-projet		Initiatives retirées pour d'autres raisons, pas de votation	Initiatives déclarées non valables	Initiatives en suspens	Initiatives classées
									contre-projet					
									accepté	rejeté				
(1880)	(1)	-	(1)	-	(1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1891 - 1900	6	1	5	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1901 - 1910	4	-	4	1	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-
1911 - 1920	8	-	8	2	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1921 - 1930	9	1	8	1	5	1	-	-	1	-	-	-	-	-
1931 - 1940	21	-	21	-	7	-	1	-	1	1	10	-	-	1
1941 - 1950	11	-	11	1	6	-	1	-	1	-	2	-	-	-
1951 - 1960	23	-	23	-	8	-	-	1	1	1	11	1	-	-
1961 - 1970	16	-	16	-	5	-	1	1	-	-	8	-	-	1
1971 - 1980	40	-	40	-	17	1	2	2	3	-	7	1	6	1
1981 - 28 mars 1984	17	1	16	-	-	-	-	-	-	-	1	-	15	-
Total	155	3	152	6	59	2	6	4	8	2	39	2	21	3

Résultats globaux des votations doubles qui ont eu lieu jusqu'à présent

Initiatives populaires	Suffrages valables	Initiative					Contre-projet				
		Peuple			Cantons		Peuple			Cantons	
		Sans réponse ²⁾	Oui	Non	Oui	Non	Sans réponse ²⁾	Oui	Non	Oui	Non
1. Interdiction des maisons de jeu (21. 3. 1920)	530 627	17 239	271 947	241 441	11½	8½	74 848	108 300	347 479	½	19½
2. Approvisionnement du pays en blé (3. 3. 1929) ..	695 611	5 120	18 487	672 004	—	19½	6 078	461 176	228 357	18½	1
3. Industrie privée des armements (20. 2. 1938)	572 584	88 625	65 938	418 021	—	19½	74 507	394 052	149 025	19½	—
4. Monnaie franche (15. 4. 1951)	720 529	9 759	88 486	622 284	—	19½	20 540	490 326	209 663	19½	—
5. Protection des locataires et des consommateurs ¹⁾ (13. 3. 1955)	781 502	7 724	392 588	381 130	6½	13½	14 481	317 934	449 087	7½	12½
6. Construction de logements (5. 3. 1972)	1 244 492	48 915	360 262	835 315	—	19½	83 991	727 629	432 872	18½	1
7. Prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité (3. 12. 1972)	1 884 775	108 776	294 511	1 481 488	—	19½	72 960	1 393 797	418 018	19½	—

Initiatives populaires	Suffrages valables	Initiative					Contre-projet				
		Peuple			Cantons		Peuple			Cantons	
		Sans réponse ²⁾	Oui	Non	Oui	Non	Sans réponse ²⁾	Oui	Non	Oui	Non
8.) Assurances en cas de maladie et accidents (8. 12. 1974)	1 438 337	44 079	384 155	1 010 103	—	19½	97 235	457 923	883 179	—	19½
9.) Participation (21. 3. 1976)	1 457 959	19 725	472 094	966 140	—	19½	51 574	431 690	974 695	—	19½
10. Référendum sur les traités internationaux (13. 3. 1977)	1 604 447	94 944	351 127	1 158 376	—	19½	122 623	978 999	502 825	18½	1½
11.) Protection des locataires (25. 9. 1977)	1 886 434	45 811	796 825	1 043 798	3½	16½	164 024	777 604	944 806	1½	18½
12. Surveillance des prix (28. 11. 1982) ...	1 302 187	40 751	730 938	530 498	16½	4½	170 175	281 132	850 880	—	20½

^{*)} D'un point de vue purement mathématique, ces initiatives ont probablement été rejetées sous l'effet de l'interdiction du double oui.

¹⁾ Rejetée par les cantons et non par le peuple.

²⁾ Sans réponse: Ce sont des suffrages valables ne portant pas de réponse à la proposition en question (initiative ou contre-projet), mais ayant donné une réponse à la solution de rechange. Il ne s'agit donc pas de bulletins blancs. Ce n'est donc pas sans raison que l'on suppose que de tels bulletins «sans réponse» proviennent surtout de citoyens qui ont accepté la solution de rechange et qui ne pouvaient valablement mettre un second oui.

Votation populaire du 13 mars 1955 relative à l'arrêté fédéral sur l'initiative

Cantons	Electeurs	Bulletins rentrés	Bulletins n'entrant pas en ligne de compte		Bulletins entrant en ligne de compte	Majorité absolue dans chaque canton
			blancs	nuls		
Zurich	251 277	165 732	3 430	922	161 380	80 691
Berne	250 631	116 618	621	1 126	114 871	57 436
Lucerne	67 995	38 270	338	208	37 724	18 863
Uri	8 391	5 273	241	56	4 976	2 489
Schwyz	20 985	11 386	59	65	11 262	5 632
Unterwald-le-Haut ..	6 403	2 766	13	6	2 747	1 374
Unterwald-le-Bas ...	5 726	3 367	39	6	3 322	1 662
Glaris	11 035	6 946	119	62	6 765	3 383
Zoug	12 561	5 792	19	17	5 756	2 879
Fribourg	46 270	16 263	66	76	16 121	8 061
Soleure	53 922	30 350	381	214	29-755	14 878
Bâle-Ville	64 747	36 483	238	260	35 985	17 993
Bâle-Campagne	35 190	18 790	197	112	18 481	9 241
Schaffhouse	17 469	14 738	785	62	13 891	6 946
Appenzell Rh.-Ext. .	13 905	9 256	398	67	8 791	4 396
Appenzell Rh.-Int. .	3 698	1 693	54	10	1 629	815
Saint-Gall	86 982	60 265	1 873	505	57 887	28 944
Grisons	37 210	20 596	924	147	19 525	9 763
Argovie	92 198	74 039	4 136	456	69 447	34 724
Thurgovie	43 199	32 952	1 574	189	31 189	15 595
Tessin	49 189	18 558	97	158	18 303	9 152
Vaud	115 833	48 070	593	564	46 913	23 457
Valais	47 570	18 179	88	97	17 994	8 998
Neuchâtel	41 633	23 423	176	243	23 004	11 503
Genève	63 168	23 887	56	47	23 784	11 893
Total	1 447 187	803 692	16 515	5 675	781 502	Majorité absolue: 390 752

populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs

Initiative				Contre-projet de l'Assemblée fédérale			
Oui	Non	Vote des cantons		Oui	Non	Vote des cantons	
		Oui	Non			Oui	Non
88 215	71 761	1		61 168	96 967		1
63 677	50 019	1		41 584	70 897		1
14 304	23 177		1	19 654	17 682	1	
1 883	3 030		1	2 670	2 236	1	
3 586	7 532		1	5 934	5 097	1	
483	2 251		1/2	1 847	878	1/2	
1 158	2 153		1/2	1 821	1 482	1/2	
3 149	3 529		1	2 455	4 208		1
2 337	3 350		1	2 797	2 850		1
6 863	9 200		1	8 163	7 850	1	
14 175	15 247		1	13 550	15 760		1
22 733	12 641	1/2		11 389	23 189		1/2
9 863	8 374	1/2		6 989	11 049		1/2
6 842	6 939		1	3 890	9 410		1
3 359	5 353		1/2	3 187	5 460		1/2
339	1 283		1/2	963	564	1/2	
20 126	37 397		1	31 839	25 442	1	
7 701	11 360		1	9 997	8 931	1	
32 306	35 803		1	28 097	39 671		1
13 106	17 582		1	13 915	16 521		1
9 563	8 672	1		8 332	9 838		1
29 104	17 809	1		14 314	32 229		1
7 611	10 294		1	9 029	8 827	1	
14 952	7 893	1		6 424	16 255		1
15 153	8 481	1		7 926	15 614		1
392 588	381 130	Cantons acceptants: 6 ² / ₂ Cantons rejetants: 13 ⁴ / ₂		317 934	449 087	Cantons acceptants: 7 ³ / ₂ Cantons rejetants: 12 ³ / ₂	

Votation populaire du 8 décembre 1974 concernant l'arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour une meilleure assurance-maladie et la révision de la constitution en matière d'assurance-maladie, accidents et maternité

Cantons	Electeurs	Participation		Bulletins n'entrant pas en ligne de compte		Initiative populaire					Contre-projet			
		Bulletins rentrés	En %			Sans réponse	Oui	Non	Vote des cantons	Sans réponse	Oui	Non	Vote des cantons	
				Blancs	Nuls									Non
Zurich	661 316	273 102	41,2	3 940	1 983	267 179	8 603	63 466	195 110	1	17 686	104 489	145 004	1
Berne	618 415	257 799	41,6	2 197	1 889	253 713	4 347	72 470	176 896	1	14 498	62 884	176 331	1
Lucerne	171 913	71 088	41,3	671	1 187	69 230	2 089	11 276	55 865	1	4 102	19 011	46 117	1
Uri	20 487	10 234	49,9	267	175	9 792	234	1 615	7 943	1	425	3 828	5 539	1
Schwyz	53 836	21 279	39,5	207	339	20 733	708	2 882	17 143	1	1 356	5 479	13 898	1
Unterw.-le-Haut	14 997	5 748	38,3	46	88	5 614	242	519	4 853	1/2	324	2 100	3 190	1/2
Unterw.-le-Bas	16 194	7 861	48,5	129	56	7 676	165	1 247	6 264	1/2	392	3 109	4 175	1/2
Glaris	22 214	7 983	35,9	98	130	7 755	278	1 522	5 955	1	557	2 411	4 787	1
Zoug	39 846	17 150	43,0	100	58	16 992	569	2 817	13 606	1	942	6 231	9 819	1
Fribourg	109 356	37 344	34,1	479	736	36 129	1 107	12 139	22 883	1	2 623	11 349	22 157	1
Soleure	132 585	58 316	43,9	575	777	56 964	1 770	15 833	39 361	1	3 169	16 735	37 060	1
Bâle-Ville	143 573	51 472	35,8	585	270	50 617	3 195	16 925	30 497	1/2	6 230	18 521	25 866	1/2
Bâle-Campagne	124 094	51 756	41,7	525	320	50 911	2 044	14 624	34 243	1/2	5 261	18 326	27 324	1/2
Schaffhouse	41 790	30 053	71,9	1 736	275	28 042	1 852	6 341	19 849	1	3 400	13 180	11 462	1
Appenzell-Rh.-Ext.	29 379	12 077	41,1	190	73	11 814	392	1 574	9 848	1/2	655	3 642	7 517	1/2
Appenzell-Rh.-Int.	7 789	2 967	38,0	45	42	2 880	108	243	2 529	1/2	166	1 126	1 588	1/2
Saint-Gall	220 167	86 826	39,4	1 007	830	84 989	2 934	13 856	68 199	1	4 848	32 909	47 232	1
Grisons	93 801	35 546	37,8	729	501	34 316	2 334	6 803	25 179	1	2 794	15 279	16 243	1
Argovie	247 490	94 488	38,1	1 199	422	92 867	2 805	20 763	69 299	1	5 595	28 768	58 504	1
Thurgovie	100 875	48 707	48,2	1 349	349	47 009	1 502	8 462	37 045	1	2 990	16 182	27 837	1
Tessin	139 453	50 108	35,9	556	438	49 114	816	23 377	24 921	1	1 924	16 798	30 392	1
Vaud	298 122	100 891	33,8	1 678	1 516	97 697	3 014	35 826	58 857	1	9 158	27 461	61 078	1
Valais	125 780	46 749	37,1	727	992	45 030	1 509	14 136	29 385	1	4 398	8 801	31 831	1
Neuchâtel	96 852	36 507	37,6	247	471	35 789	582	15 224	19 983	1	1 992	5 224	28 573	1
Genève	175 781	56 111	31,9	449	177	55 485	880	20 215	34 390	1	1 750	14 080	39 655	1
Total	3 706 105	1 472 162	41,0	19 731	14 094	1 438 337	44 079	384 155	1 010 103	19 1/2	97 235	457 923	883 179	19 1/2

Votation populaire du 21 mars 1976. Initiative «sur la participation» et contreprojet

Cantons	Electeurs	Participation		Bulletins n'entrant pas en ligne de compte		Bulletins entrant en ligne de compte	Initiative populaire				Contreprojet					
		Bulletins rentrés	En %	Blancs	Nuls		Sans réponse	Oui	Non	Vote des cantons		Sans réponse	Oui	Non	Vote des cantons	
										Oui	Non				Oui	Non
ZH	669 117	292 925	43,8	3 049	809	289 067	2 865	88 390	197 812		1	8 888	99 363	180 816		1
BE	623 756	244 731	39,2	1 526	849	242 356	2 582	82 902	156 872		1	6 976	77 129	158 251		1
LU	173 774	71 343	41,1	413	652	70 278	708	17 581	51 989		1	2 671	14 760	52 847		1
UR	20 793	10 377	50,0	201	66	10 110	109	4 057	5 944		1	372	1 537	8 201		1
SZ	54 701	22 359	40,9	188	177	21 994	285	4 649	17 060		1	861	5 566	15 567		1
OW	15 294	5 073	33,2	30	30	5 013	58	747	4 208		1/2	146	667	4 200		1/2
NW	16 828	7 506	44,6	121	26	7 359	93	1 604	5 662		1/2	219	1 767	5 373		1/2
GL	22 292	9 416	42,2	77	47	9 292	77	2 586	6 629		1	248	2 938	6 106		1
ZG	40 882	18 037	44,1	63	29	17 945	224	4 444	13 277		1	661	4 642	12 642		1
FR	110 801	41 391	37,4	457	267	40 667	737	13 765	26 165		1	1 644	11 118	27 905		1
SO	133 517	61 113	45,8	565	657	59 891	852	21 707	37 332		1	2 513	15 183	42 195		1
BS	142 324	62 658	44,0	732	121	61 805	1 406	26 373	34 026		1/2	3 410	20 677	37 718		1/2
BL	127 110	51 498	40,5	264	78	51 156	624	19 289	31 243		1/2	1 856	16 496	32 804		1/2
SH	42 222	30 153	71,4	1 953	74	28 126	745	9 408	17 973		1	2 001	10 228	15 897		1
AR	29 186	12 851	44,0	141	33	12 677	270	2 625	9 782		1/2	512	4 781	7 384		1/2
AI	7 776	3 033	39,0	20	4	3 009	30	420	2 559		1/2	78	815	2 116		1/2
SG	223 098	87 352	39,2	723	498	86 131	1 253	23 138	61 740		1	2 983	27 814	55 334		1
GR	97 207	35 911	36,9	743	170	34 998	1 339	8 514	25 145		1	2 046	11 847	21 105		1
AG	251 626	97 389	38,7	1 388	154	95 847	1 386	29 589	64 872		1	3 890	28 291	63 666		1
TG	102 105	49 320	48,3	845	107	48 368	577	11 791	36 000		1	1 790	16 817	29 761		1
TI	141 883	48 010	33,8	550	269	47 191	624	21 783	24 784		1	1 426	12 048	33 717		1
VD	360 950	87 511	32,4	343	427	86 741	1 021	28 025	57 695		1	2 801	16 160	67 780		1
VS	128 758	43 985	34,2	268	407	43 310	646	11 356	31 308		1	1 361	7 047	34 902		1
NE	96 543	36 856	38,2	304	187	36 365	558	16 044	19 763		1	1 387	8 275	26 703		1
GE	177 619	48 607	27,4	234	110	48 263	656	21 307	26 300		1	834	15 724	31 705		1
Total	3 750 162	1 479 405	39,4	15 198	6 248	1 457 959	19 725	472 094	966 140		19 1/2	51 574	431 690	974 695		19 1/2

Votation populaire du 25 septembre 1977

Initiative «pour une protection efficace des locataires» et contreprojet

Cantons	Electeurs		Participation		Bulletins n'entrant pas en ligne de compte		Bulletins entrant en ligne de compte	Initiative populaire			Contreprojet						
	Total	dont Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	En %				Sans réponse	Oui	Non	Vote des cantons		Sans réponse	Oui	Non	Vote des cantons	
					Oui	Non					Oui	Non					
	Blancs	Nuls															
ZH	680 373	412	367 828	54,1	9 453	3 080	355 295	6 019	156 124	193 152		1	26 501	161 179	167 615		1
BE	630 654	592	303 852	55,8	5 165	1 696	296 991	8 111	128 575	160 305		1	25 830	120 363	150 798		1
LU	177 481	117	110 464	62,2	4 292	2 604	103 568	2 759	37 143	63 666		1	10 157	43 886	49 525		1
UR	21 190	3	12 300	58,0	612	134	11 554	373	4 352	6 829		1	1 284	4 901	5 369		1
SZ	55 975	15	31 558	56,4	1 317	470	29 771	862	6 689	22 220		1	2 796	13 043	13 932		1
OW	15 667	3	9 681	61,8	673	156	8 852	281	1 835	6 736		1/2	908	4 238	3 706		1/2
NW	17 542	8	10 937	62,3	291	79	10 567	255	2 898	7 414		1/2	781	5 643	4 143	1/2	
GL	22 663	26	10 507	46,4	404	207	9 896	387	3 119	6 390		1	1 107	4 874	3 915		1
ZG	42 356	20	26 404	62,3	747	124	25 533	820	9 804	14 909		1	2 582	10 813	12 138		1
FR	112 698	79	54 039	48,0	1 916	649	51 474	1 115	23 788	26 571		1	4 526	19 735	27 213		1
SO	135 276	44	79 775	59,0	1 597	1 172	77 006	2 306	30 460	44 240		1	6 796	33 189	37 021		1
BS	141 751	114	66 768	47,1	1 391	369	65 008	1 559	35 926	27 523		1/2	5 772	23 494	35 742	1/2	
BL	130 730	57	68 344	52,3	1 539	449	66 356	1 434	27 596	37 326		1/2	5 633	29 390	31 333	1/2	
SH	42 417	53	31 710	74,7	2 134	261	29 315	1 121	11 927	16 267		1	4 280	12 676	12 359		1
AR	29 794	28	15 514	52,1	407	134	14 973	489	4 539	9 945		1/2	1 694	6 972	6 307	1/2	
AI	7 883	8	4 660	59,1	213	65	4 382	155	893	3 334		1/2	374	2 458	1 550	1/2	
SG	226 633	191	122 797	54,2	2 923	1 165	118 709	3 452	41 298	73 959		1	10 969	56 808	50 932		1
GR	97 987	107	45 699	46,6	1 836	513	43 350	2 097	13 760	27 493		1	4 879	21 868	16 603	1	
AG	258 801	122	141 183	54,6	5 397	845	134 941	4 046	46 996	83 899		1	13 591	59 549	61 801		1
TG	104 216	54	61 292	58,8	2 514	403	58 375	1 642	18 521	38 212		1	5 705	28 675	23 995		1
TI	146 121	431	76 367	52,3	2 816	1 288	72 263	1 528	35 046	35 689		1	5 136	30 878	36 249		1
VD	305 989	282	125 156	40,9	3 381	1 482	120 293	1 649	68 485	50 159		1	9 358	29 851	81 084		1
VS	131 011	107	69 224	52,8	5 121	2 250	61 853	1 976	19 553	40 324		1	6 062	25 588	30 203		1
NE	96 961	156	42 801	44,1	1 052	695	41 054	455	25 540	15 059		1	3 637	7 696	29 721		1
GE	179 257	401	77 321	43,1	1 566	700	75 055	920	41 958	32 177		1	3 666	19 837	51 552		1
Total	3 811 426	3 430	1 966 181	51,6	58 757	20 990	1 886 434	45 811	796 825	1 043 798		3 1/2	164 024	777 604	944 806	1 2/2	18 4/2

Bulletins nuls lors de votations sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet comparativement aux votations ordinaires ayant eu lieu simultanément

Dates/Références	Initiatives avec contre-projet	Autres objets soumis au vote	
21 mars 1920 FF 1920 II 426, 430; 1921 II 300s. Nuls:	Maison de jeux au moins 22 181 (pas de chiffre exact)	Loi fédérale portant réglementation des conditions de travail (chiffre non exactement relevé 1724 + env. 1000 ≈ 2700)	
3 mars 1929 FF 1929 I 520, 524 Nuls:	Approvisionnement du pays en blé 9446	Modification de la loi sur le tarif des douanes 2288	
20 février 1938 FF 1938 I 535-537 Nuls:	Industrie privée des armements 18 596	Romanche, langue nationale	Modification relative au référendum facultatif: 2141
15 avril 1951 FF 1951 II 307 Nuls:	Monnaie franche 5399	(pas d'autre objet)	
13 mars 1955 FF 1955 I 674s. Nuls:	Protection des locataires 5675	(pas d'autre objet)	
5 mars 1972 FF 1972 I 1297s. Nuls:	Construction de logements 14 427	Protection des locataires 1959	
3 décembre 1972 FF 1973 I 70, 76 Nuls:	Prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité 15 614	Accord avec la Communauté économique européenne 3569	
8 décembre 1974 FF 1975 I 487-489 Nuls:	Assurance-maladie 14 094	Mesures financières	Décisions en matière de dépenses: 2583
21 mars 1976 FF 1976 II 641s. Nuls:	Participation 6248	Initiative fiscale 1911	

Dates/Références	Initiatives avec contre-projet	Autres objets soumis au vote		
13 mars 1977 FF 1977 II 197-201 Nuls:	Référendum en matière de traités internationaux 27 519	4 ^e initiative contre l'emprise étrangère 2382		5 ^e initiative contre l'emprise étrangère 2245
25 septembre 1977 FF 1977 III 870-874 Nuls:	Protection des locataires 20 990	Initiative Albatros 2772	Augmentation du nombre des signatures requises pour l'initiative le référendum 2999 3328	Initiative pour la solution du délai 3228
28 novembre 1982 FF 1983 I 904 Nuls:	Surveillance des prix 9698	(pas d'autre objet)		
<p><i>Constatation:</i> Pour tous les votes sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet, le nombre des suffrages nuls est nettement <i>plus élevé</i> (entre 3 et 12 fois) que pour les textes soumis sans contre-projet au peuple lors de la même votation. Il faut sans doute attribuer pour le moins une partie de ces suffrages nuls à l'interdiction du double oui, un double oui sur le même bulletin entraînant la nullité de celui-ci.</p>				

Résultats cantonaux apparemment contradictoires enregistrés lors de votations fédérales doubles

La procédure de vote appliquée jusqu'à présent ne s'est jamais traduite, au niveau de l'ensemble de la Confédération, par des résultats apparemment contradictoires; dans certains cantons cependant, lors de votations fédérales sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet, cette procédure a abouti à diverses reprises à un suffrage cantonal négatif malgré une majorité de oui, parce que ces oui n'avaient pas atteint la majorité *absolue*. Il est arrivé régulièrement que la publication de tels résultats paradoxaux (rejet par le canton/majorité de voix acceptantes) suscite des réactions (parfois véhémentes). Ces résultats partiels apparemment contradictoires sont récapitulés dans le tableau suivant:

Date de la votation	Objet	Canton	Projet	Oui	Non	Sans réponse	Vote du canton	Cf. Feuille fédérale
21. 03. 1920	Interdiction des maisons de jeu	BE	Initiative	41 258	40 272	(5 371)	rejetée	1920 IV 311
05. 03. 1972	Construction de logements	SZ	Contre-projet	8 651	7 634	1 394	rejeté	1972 I 1297
08. 12. 1974	Assurance-maladie	SH	Contre-projet	13 180	11 462	3 400	rejeté	1975 I 489
13. 03. 1977	Référendum en matière de traités internationaux	SZ OW	Contre-projet Contre-projet	10 548 2 913	9 475 1 908	2 005 1 035	rejeté rejeté	1977 II 201 1977 II 201
25. 09. 1977	Protection des locataires	OW GL SH AR SG TG	Contre-projet Contre-projet Contre-projet Contre-projet Contre-projet Contre-projet	4 238 4 874 12 676 6 972 56 808 28 675	3 706 3 915 12 359 6 307 50 932 23 995	908 1 107 4 280 1 694 10 969 5 705	rejeté rejeté rejeté rejeté rejeté rejeté	1977 III 870 1977 III 870 1977 III 870 1977 III 870 1977 III 870 1977 III 870
28. 11. 1982	Surveillance des prix	GR	Initiative	16 620	14 427	2 203	rejetée	1983 I 904

Possibilités d'exprimer une opinion selon les divers systèmes

Appréciations concevables, exemptes de contradiction	Droit en vigueur	Vote avec possibilité du double oui	Modèle Mubeim	Modèle SH	Votation principale pouvant être suivie d'un second scrutin ?	Proposition FR	Votation principale et votation subsidiaire simultanée	Modification de la pratique sans révision formelle	Vote subsidiaire (Haab)	Initiative du canton de BL
1. I > CP > SQ	-	-	a	-	-	a	a	-	a	a
2. I > SQ > CP	a	a	a	a	a	-	a	a	a	a
3. CP > I > SQ	-	-	-	a	-	a	a	-	a	a
4. CP > SQ > I	a	a	a	a	a	-	a	a	a	a
5. SQ > I > CP	-	-	a	-	-	a	a	-	a	a
6. SQ > CP > I	-	-	-	a	-	a	a	-	a	a
7. I = CP > SQ	-	a	-	-	-	a	a	-	a	a
8. I = SQ > CP	-	a	a	a	-	-	a	a	a	-
9. I > CP = SQ	-	a	a	a	-	-	a	a	a	-
10. CP = SQ > I	-	a	a	a	-	-	a	a	a	-
11. CP > I = SQ	-	a	a	a	-	-	a	a	a	-
12. SQ > I = CP	a	a	-	-	a	a	a	a	a	a
13. I = CP = SQ	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
Total exprimable	4	9	9	9	4	7	13	8	13	9
Total non exprimable	9	4	4	4	9	6	0	5	0	4
a exprimable - non exprimable *) Lors d'un éventuel deuxième scrutin, les possibilités d'exprimer son opinion s'accroissent dans une proportion qui, dépendant de la situation du moment, ne peut être déterminée à l'avance.										

Possibilités de vote sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet

Appréciation	Réponse à la question 1 (initiative)	Réponse à la question 2 (contre-projet)	Réponse à la question subsidiaire (initiative ou contre-projet)
1. I > CP > SQ	oui	oui	I
2. I > SQ > CP	oui	non	I
a) I > SQ > CP > I ...	oui	non	CP
b) SQ > CP = I > SQ ...	oui	non	(blanc)
3. CP > I > SQ	oui	oui	CP
4. CP > SQ > I	non	oui	CP
c) CP > SQ > I > CP ...	non	oui	I
d) SQ > I = CP > SQ ...	non	oui	(blanc)
5. SQ > I > CP	non	non	I
6. SQ > CP > I	non	non	CP
7. I = CP > SQ	oui	oui	(blanc)
8. I = SQ > CP	(blanc)	non	I
e) I = SQ > CP > I ...	(blanc)	non	CP
f) CP = I = SQ > CP ...	(blanc)	non	(blanc)
9. I > CP = SQ	oui	(blanc)	I
g) I > SQ = CP > I ...	oui	(blanc)	CP
h) SQ = CP = I > SQ ...	oui	(blanc)	(blanc)
10. CP = SQ > I	non	(blanc)	CP
i) CP = SQ > I > CP ...	non	(blanc)	I
k) I = CP = SQ > I ...	non	(blanc)	(blanc)
11. CP > I = SQ	(blanc)	oui	CP
l) CP > SQ = I > CP ...	(blanc)	oui	I
m) SQ = I = CP > SQ ...	(blanc)	oui	(blanc)
12. SQ > I = CP	non	non	(blanc)
13. I = CP = SQ	(blanc)	(blanc)	(blanc)
n) CP = SQ = I > CP ...	(blanc)	(blanc)	I
o) I = SQ = CP > I ...	(blanc)	(blanc)	CP

I initiative

CP contre-projet

SQ statu quo

> préféré, préférence

= équivalent, indifférence

... ici, l'appréciation commence à se répéter à l'infini (cercle vicieux).

— cette partie n'a, en ce qui concerne les appréciations contradictoires qui sont portées lors d'une votation selon la procédure comprenant un scrutin subsidiaire (il en va autrement dans un système où les trois questions sont mises sur un pied d'égalité) qu'une importance *secondaire*.

Commentaire:

Théoriquement, l'on dénombre 27 appréciations possibles qui peuvent être portées lors de votations populaires sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet. Treize sont claires et univoques (elles sont reproduites par des *chiffres* dans le tableau) alors que 14 sont contradictoires et ambiguës (elles sont représentées par des lettres dans le tableau). Toutefois, dans la procédure de vote avec scrutin subsidiaire (proposition du Conseil fédéral), les trois votes ne sont pas mis sur un pied d'égalité: la question subsidiaire n'a d'importance que si tant le peuple que les cantons ont répondu par l'affirmative aux deux questions principales. Cette subordination de la question subsidiaire a pour incidence que des résultats globaux contradictoires ne se produisent plus qu'en apparence sans toutefois pouvoir déployer des effets juridiques. Les différentes appréciations concevables sont énumérées dans le tableau qui précède – celles qui sont contradictoires suivant immédiatement celles qui ne le sont point – appréciations auxquelles la subordination de la question subsidiaire aux deux questions principales confère pour l'essentiel une pertinence.

En ce qui concerne les appréciations contradictoires mentionnées sous lettres b, d, f, h, k et m, relevons que l'indifférence marquée pour l'initiative et le contre-projet tend de toute façon – en vertu de l'article 123, 1^{er} alinéa, de la constitution – au maintien du droit constitutionnel existant. En effet, cette indifférence n'accroît nullement le nombre des oui qui doit atteindre la majorité absolue pour que la constitution puisse être modifiée.

**Bulletin de vote pour des scrutins sur des initiatives populaires
accompagnées d'un contre-projet selon le nouveau droit préconisé**

	<p>CONFÉDÉRATION SUISSE</p> <p>Votation populaire du . . .</p>			
<p>1. Acceptez-vous l'initiative populaire « . . . »?</p>	<p>Réponse: «oui» ou «non»</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 50px; margin: 10px auto; text-align: center;"> <p>.....</p> </div>			
<p>2. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale du . . . ?</p>	<p>Réponse: «oui» ou «non»</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 50px; margin: 10px auto; text-align: center;"> <p>.....</p> </div>			
<p>3. <i>Question subsidiaire</i></p> <p>Si le peuple et les cantons accep- taient à la fois l'initiative populaire « . . . » et le contre-projet: Est-ce l'initiative populaire ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur?</p>	<p>Réponse: Mettre une croix dans la case qui convient</p> <p>Ainsi: </p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Initiative</td> <td style="width: 50%; text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Contre-projet</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 60px; margin-top: 10px;"></td> </tr> </table>	Initiative	Contre-projet	
Initiative	Contre-projet			
<p>NB: Vous pouvez répondre par «oui» ou par «non» aux questions 1 et 2. Toute- fois, vous ne devez cocher qu'une seule case à la question 3, faute de quoi l'on considérerait que vous n'avez pas répondu à cette question.</p>				

Procédure de vote selon le projet du Conseil fédéral, illustrée à partir de la votation de Bâle-Campagne du 26 février 1978

Les *calculs hypothétiques* suivants se fondent sur les résultats enregistrés dans le district d'Arlesheim lors de la votation cantonale du 26 février 1978 relative à l'initiative populaire qui avait été lancée dans le canton de Bâle-Campagne concernant l'interdiction du tir le dimanche et au contre-projet du Grand Conseil (cf. Feuille officielle du canton de Bâle-Campagne 1978 266s.). Dans les calculs ci-dessous, les voix des communes sont assimilées aux «votes des cantons», le district d'Arlesheim (et une partie de celui-ci dans le 2^e tableau) jouant le rôle de la «Suisse». Le double oui était admis lors de cette votation; c'est la procédure de vote avec scrutin subsidiaire qui a été appliquée.

Commune	Initiative populaire					Contre-projet					Question subsidiaire				
	sans réponse	Oui	Non	Communes		sans réponse	Oui	Non	Communes		sans réponse	Initiative populaire	Com-munes	Contre-projet	Com-munes
				accepté	rejeté				accepté	rejeté					
Aesch	22	813	947		1	110	1 019	653	1		593	498		691	1
Allschwil	95	2 709	1 813	1		193	2 766	1 658	1		1 387	1 626	1	1 604	
Arlesheim	38	1 062	1 097		1	76	1 374	747	1		523	716		958	1
Biel-Benken ...	8	234	243		1	18	274	193	1		125	163		197	1
Binningen	79	2 548	1 703	1		175	2 651	1 504	1		1 201	1 583	1	1 546	
Birsfelden	46	1 919	1 278	1		115	2 094	1 034	1		1 148	860		1 235	1
Bottmingen	26	726	591	1		58	730	555	1		339	511	1	493	
Ettlingen	14	555	456	1		52	537	436	1		300	386	1	339	
Münchenstein ..	63	1 949	1 562	1		168	2 187	1 219	1		1 150	1 138		1 286	1
Muttenz	95	2 341	2 123	1		197	2 763	1 599	1		1 470	1 351		1 738	1
Oberwil	26	1 128	951	1		80	1 161	864	1		548	734		823	1
Pfefflingen	7	172	231		1	15	249	146	1		105	122		183	1
Reinach	77	2 538	1 756	1		190	2 524	1 657	1		1 155	1 737	1	1 479	
Schönenbuch ...	5	126	108	1		8	128	103	1		71	86	1	82	
Therwil	13	1 063	756	1		69	1 017	746	1		461	718	1	653	
Dist. Arlesheim	614	19 883	15 615	11	4	1524	21 474	13 114	15	0	10 576	12 229	7	13 307	8

Il ressort de ce tableau que le district d'Arlesheim, qui représente la Suisse, a approuvé, au stade du scrutin principal, aussi bien l'initiative (peuple: 19 883 oui contre 15 615 non; communes en tant que «votes des cantons»: 11 voix pour et 4 contre) que le contre-projet (peuple: 21 474 oui contre 13 114 non/«votes des cantons»: 15 voix pour, aucune voix contre). C'est par conséquent la question subsidiaire qui permet de trancher. Il ressort que tant le peuple que les «cantons» préfèrent le contre-projet (13 307/8) à l'initiative (12 229/7). Vu les votes concordants du peuple et des «cantons», il est inutile de procéder au calcul de la somme des pourcentages.

Afin d'illustrer cependant en quoi consiste le calcul de la somme des pourcentages, nous avons repris notre exemple en négligeant les communes d'Oberwil et de Pfeffingen. Après déduction des résultats de ces deux communes, le district d'Arlesheim, représentant la «Suisse», enregistre le résultat global suivant:

Initiative populaire					Contre-projet					Question subsidiaire				
sans réponse	Oui	Non	Communes		sans réponse	Oui	Non	Communes		sans réponse	Initiative populaire	Com-munes	Contre-projet	Com-munes
			accepté	rejeté				accepté	rejeté					
581	18 583	14 433	10	3	1429	20 064	12 104	13	0	9923	11 373	7	12 301	6

Dans ce cas encore, aussi bien l'initiative (avec 18 583 oui contre 14 433 non et 10 voix de «cantons» contre 3) que le contre-projet (avec 20 064 oui contre 12 104 non et 13 voix de «cantons» contre 0) ont à nouveau été approuvés au stade du scrutin principal; c'est donc là encore la question subsidiaire qui permet de trancher. Cependant, en l'occurrence, le vote du peuple (majorité en faveur du contre-projet) diffère du «vote des cantons» (majorité en faveur de l'initiative). Il y a donc lieu de recourir au calcul de la somme des pourcentages, prévu dans le projet du Conseil fédéral.

	Votes valables	Initiative populaire		Contre-projet	
		absolu	en %	absolu	en %
Peuple	23 674	11 373	48,04	12 301	51,96
Communes («cantons»)	13	7	53,85	6	46,15
Somme des pourcentages			101,89		98,11

Dans ce calcul hypothétique, c'est donc l'initiative populaire qui, selon le projet du Conseil fédéral, entrerait en vigueur car elle obtient une somme des pourcentages plus élevée que celle qu'enregistre le contre-projet.

Loi fédérale sur les droits politiques

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 mars 1984¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 17 décembre 1976²⁾ sur les droits politiques est modifiée
comme il suit:

Art. 15, 3^e al., deuxième phrase (nouvelle)

³ . . . Lorsque, dans une votation sur une initiative populaire accompagnée
d'un contre-projet, les deux textes proposés sont acceptés, c'est l'article 76,
4^e alinéa, qui est applicable.

Art. 76 Votation sur une initiative et un contre-projet

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte un contre-projet (art. 27, 3^e al., de la
loi sur les rapports entre les conseils³⁾), les questions suivantes sont sou-
mises aux électeurs sur le même bulletin de vote:

1. Acceptez-vous l'initiative populaire?
2. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale?
3. Si le peuple et les cantons acceptaient à la fois l'initiative populaire et
le contre-projet:
Est-ce l'initiative populaire ou le contre-projet qui doit entrer en
vigueur?

² La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des ques-
tions. Dans ce calcul, les questions sans réponse ne sont pas prises en
considération.

³ Une modification de la constitution est acceptée lorsque plus de la moitié
des électeurs ayant voté valablement et des cantons ont donné une réponse
affirmative.

¹⁾ FF 1984 II 345

²⁾ RS 161.1

³⁾ RS 171.11

⁴ 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. Le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons entre en vigueur. En revanche, si l'un des textes obtient le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, le texte qui entre en vigueur est celui qui, en réponse à la troisième question a enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix d'électeurs et des voix des cantons.

II

La présente loi s'applique à toutes les initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet, qui sont soumises à la votation, après l'expiration du délai référendaire.

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant une nouvelle réglementation de la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet du 28 mars 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1984
Date	
Data	
Seite	345-429
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 034

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.