

CH_VB 84.033 vom 12. Juni 1984

Bundesverwaltung, 1984-06-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_84.033

FR: CH_VB 84.033 du 12 juin 1984

IT: CH_VB 84.033 del 12 giugno 1984

Erwägungen

E. 28

mars 1984 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Schlumpf
Le chancelier de la Confédération, Buser 1984-220 24 Feuille fédérale. 136e année. Vol. II
345

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 Baie-Campagne» commence à se dessiner: a. Deux cantons (BL, UR) recourent déjà à cette procédure; b. Une initiative cantonale de Baie-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 Baie-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 Baie-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. 346

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

subsidaire, assortie de la régie 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. 347

Message I Partie générale II 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 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, 6e al., est.), 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 est.), 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. 348

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 firent 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, 3e 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. 349

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, 3e 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. - 1 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, 3e 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? - 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. eh. 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 renvoi¹⁷, 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 loi¹⁸.

113.7 Initiative cantonale Le 23 septembre 1982, le canton de Baie-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, 3e 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. 352

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, Baie-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 Baie-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 faîtières de l'économie, une procédure de consultation¹⁹ concernant la modification de la loi fédérale sur les droits politiques (variante de l'initiative de Baie-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 1983(21). 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). 353

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, PDG, UDC, Adi, AN, POCH 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 désappro- bation 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 abso- lument opposés (Vorort, Union centrale des associations patronales, qui s'est d'ailleurs exprimée avec beaucoup de modération; Fédération ro- mande des syndicats patronaux, Union suisse des arts et métiers, résolu- ment 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 organisa- tions 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 solu- tion préconisée. En moyenne, les avis sont donc favorables au projet dans une proportion de 2 contre 1, 354

114.2 Arguments invoqués concernant la procédure de vote avec scrutin subsidiaire Les principaux arguments et desiderata formulés dans les réponses des mi- lieux consultés sont les suivants: 114.21 Analyse de la situation actuelle L'analyse de la situation actuelle qui a été faite dans les documents accom- pagnant 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 par- faitement 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 syn- dicats chrétiens, Fédération des sociétés d'employés); d'autres reconnaissent que la solution préconisée par le Conseil fédéral supprimerait les princi- paux 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 ja- mais, 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 ça 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 pro- cédure préconisée ne permettrait pas au corps électoral de se prononcer ex-

355
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 re- lèvent 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 instau- rerait 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 poli- tique 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 rai- sonner davantage en termes de forme (ZG, SH, AR, AG, TG, VD, NE, PR, Union centrale des associations patronales, Union des syndicats auto- nomes). Le caractère hypothétique de la question subsidiaire ne per- mettrait 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 356

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 Baie-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-

357
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 plaint 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

subsidi- diaire, 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 subsi- diaire. 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, \ " 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). 359

114.43 Terminologie Dans sa réponse SO demande que l'on modifie l'article 76, 2e 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'élec- teur 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'annexé 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 vi- gueur 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 fé- déralisme (Rapport d'égalité entre peuple et cantons ainsi qu'entre initia- tive et contre-projet). Ce sont là les principaux critères à la lumière des- quels doit avoir lieu cet examen. En présentant le projet de nouvelle procé- dure, le Conseil fédéral n'a nullement l'intention de provoquer un effet «de boule de neige» dans les cantons, contrairement à ce qu'espéré l'auteur d'une réponse (cf. ch. 114.26). Aussi n'entend-il pas et ne peut-il pas s'ex- primer dans les passages qui vont suivre sur les autres systèmes qui ont déjà été introduits dans les cantons. Dans ceux-ci, les réalités sont dif- férentes; il n'y a pas lieu, surtout, de tenir compte de la majorité des, voix des cantons. 360

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'expres- sion authentique de la volonté politique, il est indispensable que les ci- toyens aient une possibilité de nuancer celle-ci²², qui corresponde au nom- bre 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, conduite 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
2	I > SQ > CP
3	CP > I > SQ
4	CP > SQ > I
5	SQ > I > CP
6	SQ > CP > I
7	I = CP > SQ
8	I = SQ > CP
9	I > CP = SQ
10	CP = SQ > I
11	CP > I = SQ
12	SQ > I = CP
13	I = CP = SQ

> 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. 25 Feuille fédérale. 136e année. Vol. n 361

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 est.); 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 un n'ait malheureusement 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 exemptes 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- 362

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 est.). 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. 363

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, 1er 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, 6e al., est.) que les électeurs et les cantons (art. 123, 1er al., est.). La réglementation constitutionnelle de la procédure requiert un vote simultané sur l'initiative et le contre-projet (art. 121, 6e al., est.). 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, tabi. 1):

Tableau 2

Appréciation 2. I > SQ > CP 4. CP > SQ > I 12 SQ > I - CP 13. I = CP - SQ

Réponse à la question 1 (initiative) oui non non (blanc)

Réponse à la question 2 (contre-projet) non oui non (blanc)

Signification des symboles et des lettres: > préférence; = indifférence; I initiative; CP contre-projet; SQ statu quo.

123.2 Transparence L'article 123, 1er 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, 1er 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 Tune 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 citoyens^{27*}. 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, 2e al.,...LDP) alors que ceux qui répondent par deux oui ne le sont pas (art. 76, 3e 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'accordent 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. 366

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, 1er 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. U3.1): 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, tabi. 1):

Tableau 3

Appréciation 2	I > SQ > CP
4.	CP > SQ > I
7.	I - SQ > CP
8.	I > CP - SQ
10.	CP = SQ > I
11.	CP > I = SQ
12.	SQ > I = CP
13.	I = CP = SQ

Réponse à la question J (initiative) oui non oui (blanc) oui non (blanc) non (blanc) Réponse à la question 2 (contre-projet) non oui oui non (blanc) (blanc) oui non (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, tabi. 1). Pour le modèle Muheim, les conditions se présentent comme il suit:

Tableau 4

Appréciation 1.	I > CP > SQ
2.	I > SQ > CP
4.	CP > SQ > I
5.	SQ > I > CP
8.	I - SQ > CP
9.	I > CP - SQ
10.	CP - SQ > I
11.	CP > I - SQ
13.	I = CP = SQ

Réponse à la question 1 (initiative) oui oui . . • non non (blanc) ' oui non (blanc) (blanc) Réponse à la question 2 (contre-projet) oui non oui non non (blanc) (blanc) oui (blanc) 368

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

Tableau 5

Appréciation 2.	3.	4.	6.	8.	9.	10.	11.	13.
I > SQ > CP	CP > I > SQ	CP > SQ > I	SQ > CP > I	I - SQ > CP	I > CP - SQ	CP - SQ > I	CP > I - SQ	I = CP - SQ

Réponse lors du premier scrutin (contre-projet) non oui oui non non (blanc) (blanc) oui (blanc) Réponse lors du second scrutin** (initiative) oui oui non non (blanc) oui non (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'accusé 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, 1er 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, tabi. 1), que les quatre réponses qui peuvent être précisément exprimées selon la procédure en vigueur (cf. ch. 123.1, tabi. 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. 370

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. Re- marquons 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. eh. 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.

371

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 373

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, tabi. 1):

Tableau 6	Appréciation	2.	4.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
I	>SQ>CP	CP>SQ>I	I - SQ>CP	I >CP=	SQ CP-	SQ>I	I' CP>I	= SQ	SQ>1 - CP
I	CP = SQ	SQ	SQ>1	- CP	I - CP	= SQ			

Réponse à la question 1 (initiative) oui non (blanc) oui non (blanc) non (blanc) Réponse à la question 2 (cûnLrc-prûjet) non oui non (blanc) (blanc) oui non (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 374

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 Baie-Campagne, en y ajoutant pendant 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 1000000 d'électeurs et de 15 cantons; le contre-projet

est appuyé par 500 000 votants et 56/2 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. 376

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 125/2 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 /> 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: 206/2 cantons = 100% Un canton = 4,3478%³⁴) Un demi-canton = 2,1739%³⁴) Pour l'initiative 8/2 cantons = 36,956% Pour le contre-projet 125/2 cantons = 63,043% Somme des pourcentages Pour l'initiative Pour le contre-projet Peuple 60 0% . . 40,0% Cantons 36,956% 63,043% Total 96 95% 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 26 Feuille fédérale. 136e année. Vol. U 377

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 Baie-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 Baie-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: 378

- 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 Baie-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 (Baie-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 379

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, 1er al., est). 380

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 exempte 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 381

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 Etats. 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, ni.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 382

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, 5e al., est.]). Dans ces cas cependant, les cantons ont la possibilité de codécider ultérieurement de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle (art. 121, 5e al., et art. 123 est.). 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 imperative - 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 383

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 Baie-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 Baie-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 Baie-Campagne, ne permet de porter sur le bulletin de vote que

neuf 384

des treize appréciations concevables, exemptes de contradictions (cf. ch. 121.11, tabi. I):

Tableau 7 Appréciation i. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 12. 13. r >CP>SQ .. I >SQ>CP CP>[>SQ .. CP>SQ>I SQ>I >CP . SQ>CP>I I -CP>SQ SQ>I - CP .. I - CP - SQ Réponse à la question 1 (initiative) oui oui oui non non non oui non (blanc) Réponse à la question 2 (contre-projet) oui non oui oui non non oui non (blanc) Réponse à la question subsidiaire (initiative ou contre-projet) i i CP CP I CP (blanc) (blanc) (blanc) II 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, tabi. 1) peuvent être exprimées comme il suit sur le bulletin de vote: Tableau 8 Appréciation i. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13 I >CP>SQ .. I >SQ>CP . CP>I >SQ CP>SQ>I SQ>I >CP SQ>CP>I I -CP>SQ I = SQ>CP I > CP- SQ ... CP= SQ>I CP>I - SQ SQ>I - CP I - CP- SO Réponse à la question 1 (initiative) oui oui oui non non non oui (blanc) oui non (blanc) non folancĭ Réponse à la question 2 (contre-projet) oui non oui oui non non oui non (blanc) (blanc) oui non (blanc) Réponse à la question subsidiaire (initiative ou contre-projet) i i CP CP i CP (blanc) I I CP CP (blanc) (blanc) 385

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 contra- dictoires (cf. annexe 12), par exemple lorsque les électeurs rejettent l'initia- tive en votation principale (question 1) et acceptent le contre-projet (ques- tion 2) mais donnent, en répondant à la troisième question, la préféré- nce à l'initiative. De tels suffrages pourraient être exclus par des règles de procédure adéquates; mais comme les appréciations contradictoires ne peu- vent 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 déter- miner 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 qua- torze 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 automati- quement l'influence de suffrages contradictoires (cf. annexe 12).

132.34 Double majorité déterminante? L'initiative du canton de Baie-Campagne propose de se fonder également sur la réponse du peuple et des cantons à la question subsidiaire. Ce fai- sant, 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 considé- ration la majorité des suffrages des cantons pour le calcul de la somme des 386

pourcentages (cf. eh. 114.23). Il faut renoncer à cette idée: le calcul de la somme des pourcentages vise à empêcher que les réponses à la question subsidiaire 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 subsi- diaire permet d'établir laquelle des deux modifications proposées a leur fa- veur. Calculer la somme des pourcentages d'après les réponses aux ques- tions 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 dé- mocratie) qui plaident contre l'exclusion de la majorité des cantons ou de celle des électeurs au stade de la question subsidiaire et, partant, de sauve- garder 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 Baie-Campagne propose de poser trois questions sur le bulletin de vote. Les deux premières (questions de la vota- tion principale) servent à établir la volonté de l'électeur d'accepter un nou- veau texte, et ne se bornent donc pas à déterminer s'il préfère un nou-

veau 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 387

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 exclusive⁴⁰¹. Étant 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. 388

132.4 Appréciation d'ensemble Somme toute, la proposition soumise sous la forme de l'initiative du canton de Baie-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 Baie-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 la 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 Baie-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 Baie-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 389

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, y alinéa, et 76. Une disposition transitoire (ch. II) doit établir la délimitation entre le nouveau et l'ancien droit.

22 Article 15, 3e alinéa, LDP L'article 15, 3e 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, 1er 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. 390

231 1er alinéa Le 1er alinéa reprend le contenu de l'initiative du canton de Baie-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 (2e 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 2e alinéa Le 2e 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 (2e al., 2e phrase); selon la règle actuelle (art. 123, 1er al., est., 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, tabi. 1) pourraient être exprimées de manière juridiquement valable sur le bulletin de vote (cf. ch. 132.32, tabi. 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 2e 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 2e alinéa, 2e 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, 1er al., let. d, LDP) continueront de frapper de nullité l'ensemble du bulletin de vote (art. 13 et nouvel art. 76, 1er al., LDP) et 391

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 3e alinéa L'alinéa 3 est repris du droit en vigueur sans modification (art. 76, 4e al, LDP). Il concrétise le contenu de l'article 123, 1er alinéa, de la constitution, en prescrivant en concordance avec l'article 13 LDP et, ce qui est nouveau, avec l'article 76, 2e 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 4e alinéa Le 4e 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 Baie-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. 392

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, 1er al., est.; cf. nouvel art. 76, 3e 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, 1er alinéa, 2e 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 IL 3 Effets

E. 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- 27 Feuille fédérale. 136e année. Vol. H 393

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

E. 32

Application Après la révision de la loi, il faudra modifier légèrement l'annexe Ib 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).

E. 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 394

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, 6e 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, 6e 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, 1er 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, 6e 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 395

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, 1er 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, 3e 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, 1er al., est.). 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).

396

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 (3e question du bulletin de vote, art. 76, 1er et 4e 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 acta⁴⁵). 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 scrutin⁴¹1'. Pour le constituant et le législateur, il résulte donc de l'article-123, 1er alinéa, de la constitution, que c'est la condition de l'entrée en vigueur d'une modification constitutionnelle qui est prescrite de manière imperative; 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

visé 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 est., 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 est. 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, 2e et 3e alinéas, et 74, 1 CT alinéa, de la constitution fédérale, la procédure de vote doit aussi satisfaire au principe exigeant que 397

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. 11 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, 6e al, est.) 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. 29111 398

Notes » Article 24, 1er 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, 3e 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 Kühn; 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 Kühn: Zur Revision des Initiativrechtes im Bunde. Dans: Wirtschafts- politische 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, Nos 410-415; 111. Neuchâtel 1982, 43s., Nos 410-415; - Arnold Fisch: Volksinitiative und Gegenentwurf. «Richtigen) Ausdruck des Volkswillens und Tunlichkeit «leichterer» Verfassungsrevisionen. Die Meinung vor 90 Jahren. In: Schweizer Monatshefte 62 (1982) 475-482; - VOX, 6e An/N° 18 (Analyse de la votation fédérale du 28 novembre 1982), 15-18, 20 et 22. 4) 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. Beni 3' éd. 1931, 817s. et 820 note 2; - Fritz Fleiner/Zaccatìa 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 399 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 Haah: 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 Heßi-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. " 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 Jähr: Das Abstimmungsproblem bei Initiativen. (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, 5.) St. Gallen 1975; - Walter Adolf Jähr: 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 Jähr/Edwin B. Hättenschwiler; 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; - Régula 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 Stimmabstinz und Umweltverschmutzung. Diessenhofen 1979, 28-43; 400

- 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. Solothura 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 zürn 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, Thoune 1983); - Martin Huser: Stimmrechtsgrundsätze und Umenabstimmungsverfahren. Dar- gestellt 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 ver- fassungswidrig. Das Verbot des doppelten «Ja» kann Natur- und Umwelt- schutzinitiativen auf undemokratische Weise zunichte machen. Dans: *Natur und Mensch* 24(1983) 122-125; - Ulrich Ernst Gut: Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie. (Zürcher Studien zum Öffentliches 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 //ä/e/m/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 (paraître 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): BÖ N 1976 81-87; classé le 18. 6. 1979 par approbation du rapport de gestion; - 1976 P 12 188 (N 3. 3. 1976, Muheim): BÖ N 1976 81-87; classé le 18. 6. 1979 par approbation du rapport de gestion; 401

- 1976 P 12 194 (E 7. 10. 1976, Weber): BÖ E 1976 539-541 ; classé le 9. 6. 1982 par approbation du rapport de gestion; - 1982 P 82. 401 (E 5. 10. 1982, Belser): BÖ E 1982 501s.; - 1983 P 82. 403 (N 18. 3. 1983, Muheim): BÖ N 1983 505s.; - Question ordinaire CN Waldner du 7. 10. 1977 (77.791): BÖ N 1977 1732; - Question ordinaire CN Muheim du 17. 6. 1981 (81.694): BÖ N 1981 1406; - Interpellation CN Künzi du 16. 3. 1982 (82.357): BÖ N 1982 1447s.; - Question CN Oester lors de l'heure des questions parlementaires du 4. 10. 1982: BÖ N 1982 1275; - Initiative parlementaire individuelle CN Muheim du 13. 12. 1978 (78.235): BÖ N 1981 1703-1718. 111 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: BÖ 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 poli- tiques. 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 1

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. "> BON 1981 1703-1718. *) BÖ 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 Volkssinitiativen 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 153 s. 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, 6e 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-

mies at Yale University, Monograph 12.) New Haven/London 2e 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 car 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. -7) 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 (totalement) 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). ^ FF 1891 III 967s.; voir aussi FF 1960 I 1501. -" 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. 3Û) 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 nécessaires (FF 1982 II 554-557). 3" Voir la note 26 ci-dessus ainsi que les exemples à l'annexe II. 32) FF 19751 1374s. 3« FF 1980 I I 375, 1377 et 1382s. 34» Arithmétiquement parlant le poids du suffrage de chaque canton est de 100:23, ou de 48/23 ou encore de 4.'3478260869565217391304'. . pour-cent, celui d'un demi-canton de 100:46, ou de 2a/46 ou encore de 2,i 739130434782608695652'... 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 403

probabilité qu'il faille souvent recourir au calcul de la somme des pourcentages peut être qualifiée de très faible (cf. ch. 131.3). "Christoph Haab: Verfahren mit bedingter untergeordneter Eventualabstimmung (cité à la note 10); du même auteur; Abstimmung über Initiative und Gegen-vorschlag: Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (cité à la note 10). 36» Voir Amtsblatt des Kantons Uri 1982 880. "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 Baie-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 Tessili, 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 dégagna 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 Auberf, Traité de droit constitutionnel suisse, III. Neuchâtel- Paris 1982, 43s!, N« 410-413. 40) FF 19751 1375. 4" 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: Juris-prudence des autorités administratives de la Confédération 27 (1957) N° 19; FF 1954 I 745s. 43 Voir l'article 13

LDP; FF 1975 I 1355; article 12 LIVR; RO NS IV 168; article 19, 2e alinéa, de la loi fédérale du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, RS 1 147. «) 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); 404

- 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, 1er 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). <?> ATF 89 I 443; 90 I 73; 91 I 9, 318; 97 I 662s.; 98 la 78, 621; 99 la 183; 101 la 240 consid. 3; 102 la 268 consid. 3; 104 la 223 consid. 2b; 105 la 153 consid. 3a; 106 la 22 consid. 1, 199 consid. 4. 29111 405

O Taux de succès obtenus par les contre-projets de 1891 au 28 mars 1984 Annexe 1
 Initiatives ayant abouti: 152 Contre-projets: 22 Sans contre-projet: 109 Initiatives pendantes: 21 Initiatives retirées en faveur du contre-projet: 10 Initiatives maintenues: 12 - votation sur l'initiative et le contre-projet Contre-projets acceptés en votation populaire: 8 Contre-projets rejetés en votation populaire: 2 L'un des deux textes a été accepté: 8 fois Les deux textes . ont été rejetés: 4 fois L'initiative a été acceptée: 2 fois Le contre-projet a été accepté: 6 fois (co n t re-projet rejeté) (initiative rejetée) Au total: le contre-projet a été accepté dans rejeté dans l'initiative a été acceptée dans rejetée dans 14 cas sur 22 (=64%) 8 cas sur 22 (=36%) 2 cas sur 12 (= 17%) 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) (1880) 1891-1900 1901 - 1910 1911-1920 1921 - 1930 1931 - 1940 1941 - 1950 1951 - 1960 1961 - 1970 1971 - 1980 1981 -28 mars 1984
 Total nitiau'ves déposées CD 6 4 8 9 21 11 23 16 40 17 155 niliativcs n'ayant as abouti 1 1 i 3 nitiativcs yant about (1) 5 4 8 8 21 11 23 16 40 16 152 ns t acceptées nitiativcs si ontre-proje 1 1 2 1 ! 6 Ü e JH nitiativcs s* ; ontre-proje (1) 4 2 5 5 7 6 8 5 17 59 & g. g nitiativcs ac ontre-proje 1 1 2 E. •8Ï nitiativcs re ontre-proje 1 1 1 1 2 6 nitiativcs rejetée -ontre-projet rejeté 1 1 2 4 Initiative retirée en faveur du contre- projet contre-projet accepté 1 1 1 1 1 3 8 rejeté 1 1 2 Initiatives retirées pour d'autres raisons, pas de votation 1 00 — U 0 1 1 1 1 1 39 Initiatives déclarées non valables 1 1 2 in £U 3' •U > -2 1s 6 15 21 '1 > S J3 1

Résultats globaux des votations doubles qui ont eu lieu jusqu'à présent Annexe 3 Initiatives populaires 1. Interdiction des maisons de jeu (21.11.1920) 2. Approvisionnement du pays en blé (3. 3. 1929) .. 3. Industrie privée des armements (20. 2. 1938) 4. Monnaie franche (15.4.1951) 5. Protection des locataires et des consommateurs" (13.3. 1955) 6. Construction de logements (5.3 1972) 7. Prévoyance- vieillesse, sur- vivants et invalidité (3. 12. 1972) Suffrages valables 530627 695611 572 584 720 529 781502 1 244 492 1 884775 Initiative Peuple Sans réponse^{2'} 17239 5 120 88625 9759 7724 48915 108 776 Oui 271 947 18487 65938 88486 392 588 360262 294511 Non 241 441 672 004 418021 622 284 381 130 835 315 1481488 Cantons Oui 11 Vi — — — 62/2 — Non 8"/2 196A 196/2 19«/i 13"/2 19*/3 196/2 Contre-proj Peuple Sans réponse^{2^} 74848 6078 74507 20540 14481 83991 72960 ;t Oui 108300 461 176 394 052 490 326 317934 727 629 1 393 797 Non 347 479 228 357 149025 209 663 449087 432 872 418018 Cantons Oui >/2 18É/2 19S/2 19/i 73/2 186/2 196/2 Non 19S/2 1 — — 12V2 1 — o

Initiatives populaires 8.*' Assurances en cas de maladie et accidents (8. 12. 1974) 9.*' Participation (21,3. 1976) 10. Référendum sur les traités inter- nationaux (13.3. 1977) 11.*' Protection des locataires (25.9.1977) 12. Surveillance des prix (28. 11. 1982) . . . Suffrages valables 1438337 1 457959 1 604 447 1886434 1 302 187 Initiative Peuple Sans réponse^{2'} 44079 19725 94944 45811 40751 Oui 384 155 472 094 351 127 796 825 730 938 Non 1 010 103 966140 1 158 376 1 043 798 530498 Cantons Oui — — — y h 16Vi Non 19V2 190/3 196/2 16Vi 4"/z Contre -projet Peuple Sans réponse^{3*} 97235 51 574 122 623 164024 170175 Oui 457 923 431 690 978 999 777 604 281 132 Non 883179 974 695 502 825 944 806 . 850 880 Cantons Oui — — 18S/2 (Vi — Non 196/2 19*/2 l'/2 18"/2 20/2 "' D'un point de vue purement mathématique, ces initiatives ont probablement été rejetées sous l'effet de l'interdiction du double oui. " 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. O w 00 Ì Ì <o

(FF 1955 I 674s.) Votation populaire du 13 mars 1955 relative à l'arrêté fédéral sur l'initiative Cantons Zurich . . . Berne Lucerne Uri Schwyz . . Unterwald-Ie-Haut . . Unterwald-le-Bas . . . Glans . . . Zoug Fribourg Soleure Baie-Ville Bâie-Campagne Schafhouse Appenzell Rh.-Ext. . Appenzell Rh.-Int. . . Saint-Gall Grisons . . Argovie Thurgovie Tessm ... Vaud Valais Neuchâtel Genève . . Total Electeurs 251 277 250631 ' 67 995 8391 20985 6403 5726 11035 12561 46270 53922 64747

E. 35

190 17469 13905 3698 86982 37210 92198 43 199 49189 115833 47570 41633 63 168 1 447187 Bulletins rentrés 165 732 116618 38270 5273 11386 2766 3367 6946 5792 16263 30350 36483 18790 14738 9256 1693 60265 20596 74039 32952 18558 48070 18179 23423 23887 803 692 Bulletins n'entrant pas en ligne de Compte blancs 3430 621 338 241 59 13

E. 39

119 19 66 381 238 197 785 398 54 I 873 924 4136 I 574 97 593 88 176 56 16515 nuls 922
1 126 208 56 65 6 6 62 17 76 214 260 112 62 67 10 505 147 456 189 158 564 97 243 47
5675 Bulletins entrant en ligne de compte 161380 114871 37724 4976 11262 2747 3322
6765 5756 16121 29-755 35985 18481 13891 8791 1629 57887 19525 69447 31 189 18303
46913 17994 23004 23784 781 502 Majorité absolue dans chaque canton 80691 57436
18863 2489 5632 1374 1662 3383 2879 8061 14878 17993 9241 6946 4396 815 28944
9763 34724 15595 9152 23457 8998 1 1 503 11893 Majorité absolue; 390 752 410

Annexe 4 populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs Initiative
Oui 88215 63677 14304 1883 3586 483 1 158 3 149 2337 6863 14 175 22733 9863 6842
3359 339 20126 7701 32306 13 106 9563 29104 7611 14952 15 153 392 588 Non 71761
50019 23177 3030 7532 2251 2153 3529 3350 9200 15247 12641 8374 6939 5353 1283
37397 11360 35803 17582 8672 17809 10294 7893 8481 381 130 Vote des cantons Oui ii
1/2 '2 1 1 1 1 Non 1 1 I '2 1/2 1 1 1 1 1 1/2 1/2 1 1 1 1 1 Cantons acceptants: 6% Cantons
rejetants: 134/2 Conire-projci de l'Assemblée fédérale Oui 61 168

E. 41

790 '29379 7789 220 167 93801 247 490 100875 139453 298 122 125 780 96852 175781 3
706 105 Participation Bulletins rentrés 273 102 257 799 71 088 10234 21279 5748 7861
7983 17 150 37344 58316 51 472 51 756 30053 12077 2967 86826 35546 94488 48707 50
108 100891 46749 36507 56 111 1 472 162 En% 41,2 41,6 41,3 49,9 39,5 38,3 48,5 35,9
43.0 34,1 43,9 35,8 41,7 71,9 41,1 38,0 39,4 37,8 38,1 48,2 35,9 33,8 37,1 37,6 31,9 41,0
Bulletins n'entrant pas en ligne de compie Blancs 3940 2 197 ' 671 267 207

E. 46

129 98 100 479 575 585 525 1736 190 45 1 007 729 1 199 1 349 556 1 678 727 247 449
19731 Nuls 1 983 1 889 1 187 175 339 88 56 130 58 736 777 270 320 275 73 42 830 50!
422 349 438 1 516 992 471 177 14094 Bulletins entrant en ligne de compte 267 179 253713
69230 9792 20733 5614 7676 7755 16992 36 129 56964 50617 50911 28042 11 814 2880
84989 34316 92867 47009

E. 49

114 97697 45030 35789 55485 1 438 337 Initiative populaire Sans réponse 8603 4347 2089
234 708 242 165 278 569 1 107 ! 770 3 195 2044 1 852 392 108 2934 2334 2805 1 502 816
3014 1 509 582 880 44079 Oui 63 466 72470 11 276 1 615 2882 519 1 247 1 522 2817 12
139 15833 16925 14624 6341 1 574 243 13856 6803 20763 8462 23377 35826 14 136
15224 20215 384 155 Non 195 110 176896 55865 7943 17143 4853 6264 5955 13606
22883 39361 30497 34243 19849 9848 2529 68 199 25 179 69299 37045 24921 58857
29385 19983 34390 1010103 Vole des can- tons Non 1 1 1 1 1 1/2 1/2 1 1 1 1 '2 1/2 1 1/2
1/2 1 1 196/2 Contre-projet Sans réponse 17686 14498 4 102 425 1 356 324 392 557 942
2623 3 169 6230 5261 3400 655 166 4848 2794 5595 2990 1 924 9 158 4398 1 992 1 750
97235 Oui 104489 62884 19011 3828 5479 2 100 3 109 2411 6231 11 349 16735 18521
18326 13 180 3642 1 126 32909 15279 28768 16 182 16798 27461 8801 5224 14080
457923 Non 145 004 176331 46 117 5539 13898 3 190 4 175 4787 9819 22 157 37 060
25866 27324 11 462 7517 1 588 47232 16243 58504 27837 30392 61 078 31 831 28 573
39655 883 179 Vote des cap- tons Non 1 1 1/2 1/2 1 1 1 1 Vi !/2 1 1/2 1/2 1 1 1 1 1 1 1
196/2 -ti

(FF 1976 II 641) Votation populaire du 21 mars 1976. Initiative «sur la participation» et contreprojet Annexe 6 Cantons ZH BE LU UR SZ OW NW GL ZG FR SO BS BL SH AR AI SG GR AG TG TI VD VS NE GE Total Electeurs 669 117 623 756 173774 20793 54701 15294 16828 22292 ^0882 110801 133517 142 324 Î7 MO 42222 29 186 7 776 223 098 97207 2îl 626 102 105 141 883 3C0950 128758 96543 177619 3750 162 Participalion Bulletins rentrés 292 925 24473! 71 343 10377 22359 5073 7506 9416 18037 41 391 61 113 62658 51 498 30 153 12851 3033 87352 35911 97389 49320 48010 87511 43985 36856 48607 1 479 405 En% 43,8 39,2 41,1 50,0 40,9 33,2 44.6 42,2 44,1 37,4 45,8 44,0 40,5 71,4 44,0 39,0 39,2 36,9 38,7 48,3 33,8 32,4 34,2 38,2 27,4 39,4 Bulletins n'entrant pas en ligne de compte Blancs 3049 1 526 413 201 188 30 121 77 63 457 565 732 264 1953 141 20 723 743 1 388 845 550 343 268 304 234 15 198 Nuls 809 • 849 652 66 177 30 26 47 29 267 657 121 78 74 33 4 498 170 154 107 269 427 407 187 110 6248 Bulletins entrant en ligne de compte 289 067 242 356 70278 10 MO 21 994 5013 7359 9292 17945 40667 59891 61 805 51 156 28 126 12677 3009 86 131 34998 95847 48368 47 191 86741 43310 36365 48263 1 457959 Initiative populaire Sans réponse 2865 2582 708 109 285 58 93 77 224 737 852 1406 624 745 270 30 1 253 1 339 1386 577 624 1021 646 558 656 19725 Oui 88390 82902 17581 4057 4649 747 1 604 2586 4444 13765 21 707 26373 19289 9408 2625 420 23 138 8514 29589 11 791 21 783 28025 11 356 16044 21 307 472 094 Non 197812 156872 51 989 5944 17060 4208 5662 6629 13277 26 165 37332 34026 31243 17973 9782 2559 61 740 25 145 64872 36000 24784 57695 31 308 19763 26300 96.6 140 Vole des cantons Oui Non 1/2 >/2 I 1/2 >/2 1 1/1 V: 196/2 Contreprojet Sans réponse 8888 6976 2671 372 861 146 219 248 661 1 644 2513 3410 1 856 2001 512 78 2983 2046 3890 1 790 1426 2801 1 361 1 387 834 51 574 Oui 99363 77 129 14760 1 537 5566 667 1 767 2938 4642 11 118 15 183 20677 16496 10228 4781 815 27814 .11 847 28291 16817 12048 16 160 7047 8275 15724 431 690 Non 180816 158251 52847 8201 15567 4200 5373 6 106 12642 27905 42 195 37718 32804 15897 7384 2 116 55334 21 105 63666 29761 33717 67780 34902 26703 31 705 974695 Vole des cariions Oui Non 1 I 1 1 1 Vi %: 1 1 1 1 1/2 1/1 1/2 V! 1 1| 1 1 1 1 1 196/i i—'

(FF 1977 HI 870) Votation populaire du 25 septembre 1977 Initiative «pour une protection efficace des locataires» et contreprojet Annexe 7 Cantons ZH BE LU UR SZ OW NW GL ZG FR SO BS BL SH AR AI SG GR AG TG TI VD VS NE GE Total Electeurs Total 680373 630654 177481 21 190 55975 15667 17542 22663 42356 112698 135276 141 751 130730 42417 29794 7883 226 633 S7987 2Î8801 104216 146 121 305 989 131011 96961 179257 3811426 dont Suisses de l'étran- ger 412 592 117 3 15 3 8 26 20 79 44 114 57 53 28 8 .191 107 122 54 431 282 107 156 401 3430 Participation Bulletins rentrés 367 828 303 852 110464 12300 31 558 9681 10937 10507 26404 54039 79775 66768 68344 31 710 15514 4660 122797 45699 141 183 61 292 76367 125 156 69224 42801 77321 1966 181 En% 54,1 55,8 62,2 58,0 56,4 61,8 62,3 46,4 62,3 48,0 59,0 47,1 52,3 74,7 52,1 59.1 54,2 46,6 54,6 58,8 52,3 40,9 52,8 44,1 43,1 51,6 Bulletins n'entrant pas en ligne de compte Blancs 9453 5 165 4292 612 1 317 673 291 404 747 1 916 1 597 1 391 1 539 2 134 407 213 2923 1 836 5397 2514 2816 3381 5 121 ' 1 052 1 566 58757 Nuls 3080 1 696 2604 134 470 156 79 207 124 649 1 L72 369 449 261 134 65 1 165 513 845 403 1 288 1482 2250 695 700 20990 Bulletins entrant en ligne de compte 355295 296991 103568 11 554 29771 8852 10567 9896 25533 51 474 77006 65008 66356 29315 14973 4382 118709 43350 134941 58375 72263 120293 61 853 41054 75055 1 886434 Initiative populaire Sans réponse 6019 8111 2759 373 862 281 255 387 820 1 115 2306 1 559 1 434 1 121 489 155 3452 2097 4046 1642 1 528 1 649 1 976 455 920 45811 Oui 156 124 128575 37 143 4352 6689 1 835

2898 3 119 9804 ' 23 788 30460 35926 27596 11 927 4539 893 41298 13760 46996 18521
35046 68485 19553 25540 41 958 796825 Non 193 152 160305 63666 6829 22220 6736
7414 6390 14909 26571 44240 27523 37326 16267 9945 3334 73959 27493 83899 38212
35689

E. 50

159 40324 15059 32 177 1 043 798 Vole des cantons Oui 1/2 1 1 1 3'/2 Non 1 1 1 1 1 1/2 1/2
1 1 1 1 Vi 1 'A 1/2 1 I i 1 1 1 165/2 Contreprojet Sans réponse 26501 25830 10 157 1 284
2796 908 781 1 107 2582 4526 6796 5772 5633 4280 1 694 374 10969 4879 13591 5705 5
136 9358 6062' 3637 3666 164024 Oui 161 179 120363 43886 4901 13043 4238 5643 4874
10813 19735 33 189 23494 29390 12676 6972 2458 56808 21 868 59549 28675 30878
29851 25 588 7696 19837 777 604 Non 167615 150798 49525 5369 13932 3706 4143 3915
12 138 27213 37021 35742 31 333 12359 6307 1 550 50932 16603 61 801 23995 36249 81
084 30203 29721 51 552 944 806 Vole des cantons Oui 1/2 1/2 1 1/2 Non 1 1 1 1 1 1/2 1 1 1
1 1/2 1/2 1 1/2 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 184/>

Annexe 8 Bulletins nuls lors de votations sur des initiatives accompagnées d'un contre-projet comparativement aux votations ordinaires ayant eu lieu simultanément
Dates/Références 21 mars 1920 FF 1920 II 426, 430; 1921 II 300s. Nuls: 3 mars 1929 FF 7929 I 520, 524 Nuls: 20 février 1938 FF 1938 I 535-537 Nuls: 15 avril 1951 FF 1951 II 307 Nuls: . 13 mars 1955 FF 7955 I 674s. Nuls: 5 mars 1972 FF 7972 I 1297s. Nuls: 3 décembre 1972 FF 797.3 I 70, 76 Nuls: 8 décembre 1974 FF 7975 I 487^89 Nuls: 21 mars 1976 FF 7976 II 641 s. Nuls: Initiatives avec contre-projet Maison de jeux au moins 22 181 (pas de chiffre exact) Approvisionnement du pays en blé 9446 Industrie privée des armements 18596 Monnaie franche 5399 Protection des locataires 5675 Construction de logements 14427 Prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité 15614 Assurance-maladie 14094 Participation 6248 Autres objets soumis au vote Loi fédérale portant réglementation des conditions de travail (chiffre non exactement relevé 1724 + env. 1000 »2700) Modification de la loi sur le tarif des douanes 2288 Roman- Modifica- che, lan- tion relative natio- ve au réfe- naie rendum facultatif: 1596 2141 (pas d'autre objet) (pas d'autre objet) Protection des locataires 1959 Accord avec la Commu- nauté économique européenne 3569 Mesures Décisions financières en matière de dépen- ses: 2303 2583 Initiative fiscale 1911 415

Dates/Réfé- rences 1 3 mars 1977 FF 7977 II 197-201 Nuls: 25 septem- bre 1977 FF 7977 III 870-874 Nuls: 28 novem- bre 1982 FF 1983 I 904 Nuls: Initiatives avec contre^ projet Référen- dum en matière de traités in- ternatio- naux 27519 Protection des locatai- res 20990 Surveil- lance des prix 9698 Autres objets soumis au vote 4e initiative 5e initiative contre l'emprise étrangère 2382 2245 Initiative Augmentation du Initiative Albatros nombre des signatures pour la so- requises pour lution du l'initiative le référen- délai dum 2772 2999 3328 3228 (pas d'autre objet) Constatation: Pour tous les votes sur des initiatives accompagnées d'un contre- projet, le nombre des suffrages nuls est nettement plus élevé (entre 3 et 12 fois) que pour les textes soumis sans contre-projet au peu- ple 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. 416

Annexe 9 Résultats cantonaux apparemment contradictoires enregistrés lors de votations fédérales doubles La procédure de vote appliquée jusqu'à présent ne s'est jamais traduite, au

(et des voix des cantons) lors de la votation principale. 419

Le double oui est autorisé et les bulletins de vote déposés dans l'urne peuvent être classés en cinq catégories qui recueillent chacune le pourcentage indiqué ci-après: 1. 2. 3. 1. 2. 3. Initiative Contre-projet Question subsidiaire Initiative Contre-projet Question subsidiaire Oui Non Initiative Non Oui Contre-projet 1. 2. 'i. Initiative Contre-projet Question subsidiaire — — b) 40% d) 29% 1. Initiative 2. Contre-projet 3. Question subsidiaire Oui Oui Contre-projet 1. Initiative 2. Contre-projet 3. Question subsidiaire Non Non Cas B Hypothèse: a) 11% c) 10,5% e) 9,5% . Résultat: Cette situation (hypothétique) conduirait au résultat suivant: Oui Non Sans repense 1. Initiative 51 39,5 9,5 2. Contre-projet 50,5 40 9,5 3. Question subsidiaire: Initiative 11 — „,, ^ Contre-projet 50,5 — L'initiative serait acceptée avec 51% de toutes les voix, de même que le contre-projet qui ne recueillerait «que» 50,5% de toutes les voix; dans ce cas, la question subsidiaire devrait permettre de trancher; son résultat penche en faveur du contre-projet qui l'emporte au stade du scrutin subsidiaire éventuel par 50,5 contre 11%. C'est par conséquent le contre-projet qui entre en vigueur, contre-projet qui avait été accepté au stade de la votation principale et préféré dans le scrutin subsidiaire. NB: Dans les deux exemples ci-dessus nous n'avons pas tenu compte de la majorité des cantons. Si cet élément était pris en considération, la probabilité que de tels résultats apparemment contradictoires se produisent devrait diminuer; il n'est en effet guère vraisemblable que dans une majorité de cantons on enregistre de tels résultats qui donneraient une apparence de contradiction non seulement aux suffrages exprimés par la majorité du peuple mais encore aux voix de la majorité des cantons. 420

Annexe 12 Possibilités de vote sur des initiatives accompagnées d'un contreprojet

Appréciation 1. I > CP > SQ 2. I > SQ > CP a) I > SQ > CP > I ... b) S Q > C P = I > SQ. ... 3. CP > I > SQ 4. CP > SQ > I c) CP > SO > I > CP. .. d) SQ > I = CP > SQ. ... 5. SQ > I > CP 6. SQ > CP > I 7. I = CP > SQ 8. J = SQ > CP e) I = SQ > CP > I ... f) CP = I = SQ > CP. ... 9. I > CP = SQ g) I > SQ = CP > I .. h) SQ = CP = I > SQ. ... 10. CP = SQ > I i) CP = SQ > I > CP. ... k) I = CP = SQ > I ... 11. C P > I = SQ 1) CP > SQ = I > CP. ... m) SQ = I = CP > SQ. ... 12. SQ > I = CP 13. I = CP = SQ n) CP = SQ - 1 > CP. ... o) I = SQ = CP > I ... Réponse à la Question 1 (initiative) oui Oui oui oui oui non non non non non oui (blanc) (blanc) (blanc) oui oui oui non non non (blanc) (blanc) (blanc) non (blanc), (blanc) (blanc) Réponse à la question 2 (contre-projet) oui non non non oui oui oui oui non non oui non non non (blanc) (blanc) (blanc) (blanc) (blanc) (blanc) oui oui oui non (blanc) (blanc) (blanc) Réponse à la question subsidiaire (initiative ou contre-projet) I I CP (blanc) CP CP I (blanc) I CP (blanc) I CP (blanc) I CP (blanc) CP I (blanc) CP I (blanc) (blanc) (blanc) I 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. . 421

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 suivent 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, 1er 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. 422

Annexe 13 Bulletin de vote pour des scrutins sur des initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet selon le nouveau droit préconisé CONFÉDÉRATION SUISSE Votation populaire du ... Réponse: «oui» ou «non» 1. Acceptez-vous l'initiative populaire «...»? 2. Acceptez-vous le contre-projet de l'Assemblée fédérale du ...? 3. Question subsidiaire 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? Réponse: Meure une croix dans la case qui convient Ainsi: Initiative Contre-projet NB: Vous pouvez répondre par «oui» ou par «non» aux questions 1 et 2. Toutefois, 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. 423

Annexe 14 Annexe lb de l'ordonnance sur les droits politiques: Modèle de formule destinée à la constatation du résultat de la votation Gemeinde Commune fYimiinp Vorlage
Objet Oppptrn Kanton Canton Panto-né Datum Date Darà Stimmberechtigte Electeurs
inscrits Elettori iscritti Total Total Totale davon Aus- landschweizer dont Suisses de
l'étranger di cui residenti all'estero Eingelangte Stimmzettel Bulletins Schede rientrale
Ungültige Stimmzettel Bulletins Schede nutle Initiative Initiative Iniziativa leer blancs
bianche Ja Öui Si Nein Non No Gegenentwurf Contre-projet Controprogetto leer blancs
bianche Ja Oui Si Nein Non No Stichfrage Question subsidiaire Domanda sussidiaria
risolutiva leer blancs bianche Initiative Initiative Iniziativa Gegen- entwurf Contre-
projet Contro- progetto

Annexe 15 Procédure de vote selon le projet du Conseil fédéral, illustrée à partir de la rotation de Baie-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 Baie-Campagne concernant l'interdiction du tir le dimanche et au contre-projet du Grand Conseil (cf. Feuille officielle du canton de Baie-Campagne 7975 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 2e 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 Aesch Altschwi! Biel-Benken . . . Binningen BirsFelden Bottmingen . . . , Etlingen Miinehenstein . Muttenz Oberwil Pflfingen Reinach Schönenbuch . , Therwil Dist. Arlesheim initiative populaire sans .22 95 38 8 79 46 26 14 63 95 26 7 77 5 13 614 Oui 813 2 709 1 062 234 2548 1 919 726 555 1 949 2341 1 128 172 2538 126 1 063 19883 Non 947 1 813 1 097 243 1 703 1 278 591 456 1 562 2 123 951 231 1 756 108 756 15615 Communes accepté 1 11 rejeté 1 1 1 1 4 Contre-projet sans 110 193

76 18 175 115 58 52 168 197 80 15 190 8 69 1524 Oui 1 019 2 766 1 374 274 2651 2094
 730 537 2 187 2763 1 161 249 2524 128 1 017 2! 474 Non 653 1 658 747 193 1 504 1 034
 555 436 1219 1 599 864 146 1 657 103 746 13 114 Communes accepté I 1 15 rejeté 0
 Question subsidiaire sans réponse 593 1 387 523 125 1 201 1 148 339 300 1 150 1470 548 105 1
 155 71 461 10576 Initiative Com- 498 1 626 1 716 163 1 583 1 860 511 1 386 1 1 138 1 351
 734 122 1737 1 86 1 718 1 12229 7 Contre- Com- 691 1 1 604 958 1 197 1 1 546 1 235 1
 493 339 1 286 1 1 738 1 823 1 183 1 1 479 82 653 13307 8 ^ (-TI Ì I 3 D|

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 15615 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 (13307/8) à l'initiative (12229/7). 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 sans réponse 581 Oui 18583 Non 14433 Communes accepté 10 rejeté 3 Contre-projet sans réponse 1429 Oui 20064 Non 12 104 Communes accepté 13 rejeté 0 Question subsidiaire sans réponse 9923 Initiative Com- populaire munes • 11 373 7 Contre-Corn- projet munes 12301 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 ta 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.

K) Peuple Coinmunes («cantons») Somme des pourcentages Voles 23674 13 Initiative popula absolu 11 373 7 ire en % 48,04 53 85 101,89 Contre-projet absolu 12301 6 en% 51,96 46 15 98,1 1 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'enregistré le con tre-projet.

Loi fédérale Projet sur les droits politiques Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 28 mars 1984°, arrête: I La loi fédérale du 17 décembre 19762) sur les droits politiques est modifiée comme il suit: Art. 15, 3e 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, 4e 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, 3e 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. ') FF 1984 II 345 « RS 161.1 3)RS 171.11 428

Droits politiques 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. 429

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.