

Initiative populaire et contreprojet : le droit d'initiative compromis par el mode de votation en cas de contreprojet

Autor(en): **Favre, John**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **73 (1981)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386041>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Initiative populaire et contreprojet

Le droit d'initiative compromis par le mode de votation en cas de contreprojet

Par John Favre, ancien directeur général aux CFF

Le problème

L'Assemblée fédérale a le droit d'opposer à toute initiative populaire de révision partielle de la constitution (sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces) un contreprojet (art. 121 al. 6 de la Constitution fédérale). Généralement, le contreprojet porte, plus ou moins, sur la même question, mais lui donne une réponse différente, non seulement dans la forme, mais dans le fond (ambitions moins vastes, moyens différents, etc.).

Initiative et contreprojet sont soumis simultanément au peuple (et par son intermédiaire aux cantons), par *deux questions alternatives*. Les électeurs doivent dire sur le même bulletin de vote s'ils acceptent l'initiative ou s'ils approuvent le contreprojet.

Chaque citoyen ne peut accepter que l'une ou l'autre. *Il ne peut voter deux fois oui*, même s'il est prêt à accepter initiative et contreprojet, indifféremment ou dans un ordre de préférence excluant le statu quo. En revanche, *il peut voter deux fois non*, repoussant ainsi l'initiative et le contreprojet (art. 76 al. 2 de la loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques).

Toute modification de la Constitution fédérale exige la majorité des électeurs ayant voté valablement *et* celle des cantons à majorité affirmative (art. 123 Constitution fédérale; art. 76 de la loi précitée).

Dans ces conditions, les voix des partisans d'un changement risquent de se diviser entre l'initiative et le contreprojet, alors que celles des adversaires de tout changement peuvent se concentrer sur l'immobilisme. Le citoyen peut opter entre 3 manières de voter: oui/non; non/oui; non/non. Toutes choses égales d'ailleurs, le non a plus de chances.

En présence d'un contreprojet, l'initiative n'a pratiquement aucune chance. Une seule a été acceptée depuis 1891 (date d'introduction de l'initiative constitutionnelle partielle), face à un contreprojet. C'était en 1920, sur un sujet spécial, propre à mobiliser les passions populaires: l'interdiction des maisons de jeux.

Au début, les contreprojets étaient assez rares (3 seulement jusqu'en 1930), soit que les risques d'acceptation de l'initiative parussent plus faibles, soit que l'on eût scrupule à soumettre au peuple une solution s'écartant par trop de celle de l'initiative.

Depuis lors, les contreprojets se sont multipliés sur des questions essentielles, souvent économiques: armements, transports, pouvoir d'achat et plein emploi, protection des locataires et des consommateurs, assu-

rances sociales, construction de logements, participation des travailleurs. Les contreprojets ont été particulièrement nombreux depuis 1970. Trois fois depuis 1970, les électeurs ayant voté valablement pour l'initiative ou pour le contreprojet, donc *pour un changement*, ont eu la majorité, *sans qu'aucune modification se produise*.

Auparavant, cela ne s'était passé qu'une seule fois en 1955 (protection des locataires et des consommateurs). La somme des acceptants de l'initiative ou du contreprojet atteignait alors, en vain 90% des votants. Dans les trois cas postérieurs à 1970 (assurance maladie 1974, participation des travailleurs 1976, protection des locataires 1977), elle se montait respectivement à 58, 55 et 85%.

Certains contestent la portée de ces résultats. Il n'est pas certain, disent-ils que tous les acceptants d'un projet eussent voté pour l'autre, simultanément ou subsidiairement, s'ils en avaient eu la possibilité.

Il n'en reste pas moins que *le système actuel limite considérablement les possibilités de choix*. L'option portant sur trois éventualités – initiative (I), contreprojet (CP), statu quo (S) – l'électeur devrait pouvoir choisir également entre les trois et les ranger dans l'ordre de préférence qui lui convient:

Or, il ne dispose actuellement que de deux ordres de préférence – initiative ou contreprojet – tout en ayant la possibilité de marquer qu'il est à la fois contre l'initiative et le contreprojet, sans pouvoir exprimer de priorité entre les deux.

Certes, il n'est jamais certain qu'un autre mode de votation donnerait un résultat différent. Mais cela est assez probable, au moins dans les cas limitant trop les priorités exprimables ou en avantageant certaines. La démocratie ne doit pas pouvoir être soupçonnée de truquage, de manipulation et de partialité. Non seulement le résultat du vote ne doit pas être faussé, mais le système ne doit pas freiner abusivement l'initiative ni contraindre à des retraits contestables.

Certains cantons ont déjà tenté d'améliorer le système actuel, par différentes solutions:

- a) *Double oui autorisé*: 3 cantons et demi (ZH, GE, BS, JU) + 1 canton (BE) en train de l'adopter.
- b) *Double oui avec question subsidiaire* pour le cas où les 2 projets seraient acceptés: 1½/UR, BL.
- c) *Votation sur le contreprojet, puis sur l'initiative* au cas où le contreprojet est repoussé: 1/SZ.
- d) *Votations échelonnées* (I ou CP à titre éventuel; projet majoritaire/statu quo): 2/SG, TI.
- e) *Votations simultanées sur le principe d'un changement, et sur le changement désiré*: 1/VD.

Tous les cantons paraissent satisfaits de leur système, mais ils ne connaissent pas la difficulté de la double majorité (peuple et cantons).

Le 13 décembre 1978, le conseiller national socialiste *Anton Muheim* (Lucerne) a déposé une initiative parlementaire tendant à permettre de

voter simultanément pour l'initiative et pour le contreprojet, au cas où l'initiative serait repoussée. Si l'initiative populaire et le contreprojet de l'Assemblée fédérale étaient tous deux acceptés, seule l'initiative entrerait en vigueur.

La commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative Muheim propose de la repousser, à la majorité de 8 voix contre 7. Elle lui préfère par 8 voix contre 2 et 5 abstentions, la *solution prévoyant 2 votations échelonnées*, comme dans les cantons de Saint-Gall et du Tessin. En première votation, le peuple se prononce, à titre éventuel, entre l'initiative et le contreprojet; en seconde votation, le peuple et les cantons tranchent à titre définitif, entre le texte préféré en votation éventuelle et le statu quo.

Le rapport de la commission du Conseil national a été soumis aux cantons et aux organisations politiques, économiques, etc.

Le moment est donc venu d'examiner la portée des reproches adressés à la solution actuelle, les remèdes proposés et ceux qui pourraient être encore envisagés.

Les structures économiques et politiques ne doivent pas renforcer la puissance des privilégiés et leur influence sur les moyens d'information et de décision. Cela donne encore plus d'acuité à l'élimination de toute altération inadmissible du droit d'initiative ou de la procédure de vote.

Résultats du mode de votation actuel

(double oui interdit, double non admis)

Sur 133 initiatives populaires tendant à une révision partielle de la Constitution fédérale (de 1891 à mars 1980), 2 ont été déclarées nulles, 43 retirées (dont 8 en présence d'un contreprojet), 70 repoussées (dont 10 en présence d'un contreprojet); 11 sont encore en instance et n'ont pas encore fait l'objet d'une votation.

7 initiatives seulement ont été acceptées, 1 seule en confrontation avec un contreprojet (interdiction des maisons de jeux, 21 mars 1920).

La liste des initiatives acceptées est instructive:

1. *Interdiction d'abattre le bétail sans l'avoir étourdi*, art. 25 bis Cst. féd.; 20.8.1839
2. *Interdiction de l'absinthe*, art. 32 Cst. féd.; 5.7.1908
3. *Election proportionnelle du Conseil national*, art. 73 Cst. féd.; 13.10.1918
4. *Interdiction des maisons de jeux*, art. 35, 21.3.1920
5. *Référendum facultatif en matière de traités internationaux*, art. 89, 30.1.1921.
6. *Assouplissement de l'interdiction des maisons de jeux dans les kursalts*, art. 35; 2.12.1928
7. *Retour à la démocratie directe*, art. 89; 11.9.1949

Trois constatations s'imposent:

- a) *Un très petit nombre d'initiatives ont été acceptées*: 7 sur 120 au total, et sur 77 non retirées. La proportion d'acceptations est particulièrement faible en cas de contreprojet (1 sur 19).
- b) *Jamais les initiatives de caractère purement économique, financier ou social, ne sont acceptées*. Celles qui l'ont été sont plutôt de nature politique ou morale.
- c) *La proportion des initiatives acceptées baisse considérablement avec le temps*: 5 sur 13 dans les 30 premières années (1891 à 1912), 2 sur 43 pendant les 30 années suivantes (1921–1951), 0 sur plus de 60 pendant les 28 dernières années.

Il est difficile de démêler les causes de cette détérioration. L'éparpillement politique, le régime du consensus imparfait entre grands partis, la participation de l'opposition au pouvoir, la montée de l'abstentionnisme, le caractère plus nettement politico-économique de certaines initiatives ont certainement une influence. Il est cependant probable que la *prolifération des contreprojets* à partir de 1921, et encore plus depuis 1951, joue, avec le *mode de votation*, un rôle important dans le recul des initiatives acceptées.

De 1891 à 1921, 2 fois seulement un contreprojet a été opposé à une initiative; de 1921 à 1950, 7 fois; de 1951 à nos jours 10 fois.

Au total, 19 initiatives ont fait l'objet d'un contreprojet de l'Assemblée fédérale. 12 contreprojets ont été *acceptés*, 6 après retrait de l'initiative, 6 en confrontation avec elle. 7 ont été *repoussés* (2 après retrait de l'initiative, 4 avec elle, 1 seul au bénéfice de l'initiative).

4 fois, le total des partisans de l'initiative et du contreprojet a dépassé la majorité absolue des bulletins valables, sans que le statu quo subisse de changement (voir détails ci-dessus).

Tous ces résultats confirment que *les initiatives ont de moins en moins de chance, surtout face à un contreprojet, et que les chances des contreprojets faiblissent aussi*, si l'initiative est maintenue dans un système de votation avantageant le statu quo et divisant les partisans du changement.

Tant que le mode actuel de votation sera maintenu, on ne saura pas, avec certitude, si, comme c'est probable, certains partisans de l'initiative voteraient pour le contreprojet au cas où elle était repoussée; ni si des adeptes du contreprojet accepteraient subsidiairement l'initiative; sans parler des partisans du statu quo qui pourraient accepter subsidiairement le contreprojet.

Lorsqu'on compare la proportion d'initiatives acceptées, avec ou sans contreprojet, il faut aussi tenir compte de celles retirées en face d'un contreprojet, certain ou probable. On doit songer également à celles qui n'ont pas vu le jour, à cause du mode de votation.

Seul un changement du système actuel de votation peut rétablir l'équilibre et la confiance démocratique.

Le maintien d'un système critiquable, aux résultats pour le moins surprenants, ne peut que renforcer l'abstention civique ou la contestation sous d'autres formes. Même si le changement du mode de votation devait être sans grand effet pratique sur les résultats, il devrait être réalisé. En démocratie, surtout directe, il est essentiel que le mode de votation ou d'élection ne prête pas à des critiques fondées touchant à l'équité et à la transparence du mode de scrutin choisi. Le manque de confiance dans la démocratie peut avoir des conséquences redoutables.

Avantages et inconvénients du système actuel

Le système paraît *simple* pour les citoyens, les organisations politiques et les autorités. Il ne l'est guère pour ceux qu'il empêche de voter comme ils le désirent (ordre de priorité ou d'indifférence non exprimables, abstentions mal interprétées sur certaines questions, bulletins annulés, etc.). L'apparente simplicité est compromise par l'insuffisance de choix, d'autant plus que certains cantons ont introduit des modes de votation plus libéraux.

A première vue, le vote alternatif, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, a l'avantage de comporter *un seul scrutin* comprenant deux questions alternatives. Il semble *réduire* autant que possible, les travaux et les *coûts* de votation et de dépouillement, non seulement pour les autorités, mais pour les partis, les autres organisations et les moyens d'information. Il peut entraîner, cependant, des votations successives sur des initiatives réitérées ou sur des projets parlementaires portant pratiquement sur le même objet (AVS, protection des locataires et des consommateurs, avortement, etc.).

La réglementation actuelle respecte, formellement, le principe majoritaire et celui de la double majorité, du peuple et des cantons. En réalité, elle peut empêcher la véritable majorité de l'emporter, certaines ordres de priorité entre initiative, contreprojet et statu quo n'étant pas exprimables. Elle peut d'ailleurs provoquer certaines *déviations tactiques* de l'ordre de priorité réelle de l'électeur, amené par exemple à voter le contreprojet, au lieu de l'initiative (qu'il préfère), afin de faire œuvre utile et d'éviter la dispersion des voix.

En regard de ces avantages, partiellement contestables, le mode de votation fédéral présente *deux défauts majeurs*, sources d'autres inconvénients.

Il favorise le statu quo et ne permet pas d'exprimer les ordres de priorités possibles entre les 3 options (I, CP, S).

Nous ne nous attarderons pas sur le premier défaut, tant il est évident, compte tenu de ce que nous avons déjà dit. En autorisant le double non, tout en interdisant le double oui, on permet aux adversaires de tout changement de se rassembler, mais on divise les partisans d'un changement. Les chiffres mentionnés ci-dessus (1 seule initiative acceptée en cas de contreprojet, 0 initiative acceptée depuis 1950 avec ou sans

contreprojet, 4 cas de majorité inutilement favorable au changement) sont assez éloquents.

Les abstentions sur une question ou sur l'autre étant considérées comme négatives, dans la logique du système, il n'ouvre que deux ordres de priorité ($I > S > CP$; $CP > S > I$)¹ et une priorité avec indifférence sans nuance possible ($S > \frac{I}{CP}$). Sur 6 ordres de priorité sans indifférence, 4 lui sont interdits ($I > CP > S$; $CP > I > S$; $S > CP > I$; $S > I > CP$). Sur 6 ordres de priorité avec une indifférence, il ne peut en exprimer qu'un, faute de pouvoir nuancer. L'indifférence entre toutes les options ne peut pas être exprimée autrement que par l'abstention, mais cela n'a guère d'importance.

Les insuffisances d'ordres de priorités normaux (4 sur 6) sont plus regrettables que celles comportant une indifférence (5 sur 6). Les ordres de priorité complets sont plus fréquents et plus désirables, surtout si les plus normaux sont ouverts et s'ils permettent de s'exprimer autrement que par une indifférence partielle et contrainte. L'indifférence ne doit pas être trop facilitée.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, le mode de votation actuel ne favorise pas, juridiquement, le contreprojet par rapport à l'initiative, mais bien le statu quo par rapport au changement. Si le contreprojet passe beaucoup plus souvent que l'initiative, cela est dû au système du contreprojet et aux tendances conservatrices, plutôt qu'au mode de votation proprement dit. En fait, l'admission du double non et l'interdiction du double oui diminuent encore les chances de l'initiative, même par rapport au contreprojet pour lequel certains partisans de l'initiative votent principalement, faute de pouvoir le faire subsidiairement.

Quoi qu'il en soit, le privilège accordé actuellement au statu quo et l'insuffisance des choix (ordres de priorités) offerts condamnent le système en vigueur. Il faut chercher à l'améliorer, sans trop renoncer, si possible, à ses autres avantages.

Recherche d'une meilleure solution

1. Suppression du problème

Au lieu de chercher à améliorer le mode de votation, on peut être tenté de supprimer la difficulté en évitant que le peuple et les cantons aient à choisir entre trois possibilités (initiative, contreprojet, statu quo).

Trois moyens permettraient théoriquement d'y parvenir:

- a) *renoncer à l'institution du contreprojet;*
- b) *laisser au comité d'initiative le droit de choisir si c'est l'initiative ou le contreprojet qui sera opposé à la réglementation en vigueur;*
- c) *modifier la législation dans le sens souhaité par les initiants qui ont*

¹ > signifie plus grand que ou ici préféré à

choisi la voie de l'initiative constitutionnelle, faute d'initiative législative.

La première solution supprimerait le droit du Parlement de proposer une solution susceptible de recueillir la majorité du peuple et des cantons, mais elle augmenterait les chances de l'initiative. Même si le contreprojet était interdit, rien n'empêcherait pourtant le Conseil fédéral et le Parlement de faire connaître qu'il existe, à leur avis, une meilleure solution. Cette déclaration, éventuellement plus ambiguë qu'un projet concret, pèserait de toute façon sur la votation. On peut objecter que les autorités devraient proposer un changement plus tôt, si elles veulent éviter une initiative, ou plus tard, après refus de l'initiative.

Politiquement, la suppression du droit de contreprojet n'a guère de chance, dans le cadre d'une révision partielle de la Constitution fédérale. Le *projet de révision totale* proposé par la commission d'experts en 1977 modifie considérablement le système d'initiative constitutionnelle et *supprime la notion de contreprojet*. Dans le cadre de l'*initiative de type unique*, les initiants n'auraient plus à se demander si leurs propositions doivent figurer dans la constitution ou dans la loi. Si l'Assemblée fédérale n'approuve pas la demande, elle serait soumise au vote du peuple sans contreprojet. Si elle l'approuve ou si le peuple le fait, l'Assemblée fédérale serait tenue d'établir un projet qui la réalise, sous la forme constitutionnelle ou légale, et sous réserve de référendum.

Une variante maintient le système du contreprojet pour les initiatives sous forme de projet entièrement rédigé, mais elle précise qu'*en cas de contreprojet, le vote porte sur l'initiative et simultanément pour le cas où elle est rejetée, sur le contreprojet*.

Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de cette dernière solution, qui correspond à l'initiative Muheim.

La proposition de suppression du contreprojet en cas d'initiative de type unique, méritera de retenir l'attention dans le cadre de la révision totale de la Constitution. Et cela, malgré les questions difficiles que posent le principe même de l'initiative hybride et la renonciation au contreprojet, notamment en cas d'initiative absolument précise, rédigée de toutes pièces.

L'élimination du contreprojet, dans le cadre d'un nouveau système d'initiative, risque bien sûr de se poser avec plus d'acuité si, contre toute attente, on ne parvient pas à améliorer le mode de votation actuel dans un délai raisonnable.

La *deuxième solution*, laissant au comité d'initiative le choix du projet (I ou CP), à soumettre au vote, ne semble pas réaliste. Elle se heurte, en partie aux mêmes objections que la précédente. Elle ferait des promoteurs de l'initiative et de leur comité les arbitres décidant, au mépris du Parlement et des citoyens, ce qui peut être soumis au peuple et aux cantons. Le peuple n'aurait aucune garantie que le projet éliminé de vote lui sera soumis en cas de rejet.

La *troisième solution* (modification de la législation dans le sens sou-

haité) ne résoudrait que très partiellement le problème. Le Parlement peut très bien être adversaire du changement souhaité. Pour que cette solution diminue vraiment le nombre de votations sur des initiatives et des contreprojets faussement constitutionnels, il faudrait d'abord que l'initiative législative fût introduite; on retrouverait alors le problème du mode de votation entre initiative, contreprojet et statu quo législatifs. Le problème resterait de toute façon entier pour les initiatives vraiment constitutionnelles.

La difficulté paraissant actuellement inéluctable, il faut lui chercher une solution meilleure.

2. Critères à observer

L'exigence de la *majorité absolue du peuple et des cantons* est impérieuse pour des raisons démocratiques et fédéralistes. Tout mode de votation ne la respectant pas doit être purement et simplement éliminé. Restent alors les objectifs suivants, dont il convient de se rapprocher dans toute la mesure du possible:

1. *Nombre d'ordres de priorité exprimables* entre les 3 solutions possibles (initiative, contreprojet, statu quo).
2. *Egalité de chaque option*. Absence de privilège pour l'une ou l'autre.
3. *Simplicité et clarté* des questions et de la procédure de votation pour l'électeur.
4. *Limitation du nombre de scrutins*.
5. *Limitation des coûts* et autres prestations.

Contrairement à d'autres auteurs (voir notamment Jöhr et Hättenschwiler, *Revue suisse d'économie politique*, 1976, pp. 469, 464 et 485) je ne tiendrai pas compte de deux autres critères: *exclusion de manœuvres tactiques* incitant l'électeur à s'écarter de son ordre de préférence réel; *risque de contradiction* collective entre les ordres de préférence (paradoxe de Condorcet ou d'Arrow).

Le premier risque existe plus ou moins dans toutes les solutions et les différences sont difficiles à estimer. L'abus paraît difficile. Pratiqué ouvertement sur le plan collectif, par un parti qui risque de se discréditer, l'abus est peu probable.

Un risque de contradiction entre priorités collectives ne peut guère se réaliser que dans les solutions comportant simultanément ordre strict de préférence ou pondération des voix, sans exigence de majorité absolue, ce que nous excluons.

Quant au *premier critère* (nombre d'ordres de priorité exprimables), je rappelle qu'entre 3 possibilités (I, CP, ST), il y a 6 ordres de priorité, selon qu'on préfère d'abord une des possibilités et qu'on range, ensuite les deux autres dans des ordres différents. Six autres ordres sont possibles, si l'on permet d'exprimer l'indifférence entre deux possibilités et une troisième, soit à titre prioritaire, soit à titre subsidiaire. Pour les raisons déjà dites, les ordres de priorité comportant une indifférence (équiva-

lence), me paraissent moins essentiels que les ordres de priorité normaux, surtout si la plupart de ces derniers sont exprimables.

Peu de modes de votation permettent d'exprimer tous les ordres de priorité théoriquement possibles. Lorsqu'ils le font, ils ont en général d'autres inconvénients (complication, augmentation des coûts, etc.).

Il n'est guère de solution parfaite. On en est réduit à choisir la meilleure, ou la moins mauvaise, compte tenu de l'ensemble des critères, éventuellement pondérés si certains paraissent plus importants que d'autres.

Le *deuxième critère* (*égalité des chances* de chaque possibilité: I, CP, St) est clair. Il est violé par le mode de votation actuel, qu'il s'agit de corriger, notamment à cet égard.

La *simplicité* et la *clarté* de la procédure (bulletin de vote et déroulement) pour l'électeur sont des critères essentiels.

Certains juristes ou spécialistes de l'informatique se font des illusions sur les complications encore imposables aux électeurs (voir notamment Jöhr op. cit. p. 487. Rapport de la commission du Conseil national, pp. 11 et 17). La capacité d'assimilation et les risques d'erreur ou de refus des électeurs sont grands. Ils ne sont pas spécialistes et ne s'accommodent pas de procédures compliquées.

Le critère de simplicité pour l'électeur pourrait sembler faire partiellement double emploi avec les deux suivants (limitation des scrutins et des coûts). Ces derniers concernent avant tout: le nombre de scrutins (à distinguer de la simplicité de la procédure, quant au reste, pour l'électeur), le travail et les coûts occasionnés par les votations, notamment pour les autorités, les partis et autres organisations, y compris les moyens de communication. Avec un peu d'attention, la distinction est facile.

Limitation du nombre de scrutins

Certains modes de votation nécessitent (obligatoirement ou conditionnellement) deux scrutins échelonnés dans le temps, alors que d'autres se contentent, plus ou moins bien, d'un seul scrutin comportant plusieurs questions, dont l'une au moins a un caractère éventuel, permettant d'établir un ordre de préférence.

Deux votations sont notamment nécessaires dans la solution proposée par la commission du Conseil national sur l'initiative Muheim (1. I ou CP à titre éventuel; 2. projet majoritaire ou statu quo, à titre définitif). Elles peuvent l'être dans la *solution Schaffhouseise* (1. CP; 2. I au cas où CP repoussé), dans les solutions autorisant le *double oui* pour autant qu'une nouvelle votation s'imposerait au cas où les deux projets (I et CP) seraient acceptés; dans le cas aussi où l'on serait tenté de prévoir une nouvelle votation pour améliorer le système actuel, *en cas de majorité pour le chargement*.

Si les solutions à scrutins successifs avaient tous les autres avantages ou presque (ordres de priorité exprimables, égalité des chances, simplicité et clarté pour l'électeur, coûts supportables), on pourrait se résigner à la

multiplication des scrutins et des coûts. Comme nous le verrons, ces conditions ne sont guère réunies.

De toute façon, l'organisation de scrutins successifs, sur le même problème, à plusieurs mois d'intervalle, risque de *surcharger* les électeurs, les autorités, les partis et autres organisations, les moyens de communication de masse, à un moment où l'indigestion et l'abstention civique se manifestent déjà dangereusement. Les électeurs ne comprendront pas toujours le sens et la nécessité des votations successives. Le résultat final dépendra, dans une certaine mesure du hasard, étant donné que les participants ne seront plus les mêmes dans les deux votations. Il ne sera pas toujours possible de combiner les 2 votations nécessaires, avec d'autres scrutins. Dans la mesure où ce serait faisable, les sujets de votation seraient néanmoins multipliés, d'autant plus que les retraits d'initiative pourraient être moins fréquents.

Surtout, les modes de votations échelonnées entraîneraient une *augmentation considérable des coûts*, des travaux et des inconvénients, non seulement pour les autorités et les électeurs, mais pour les partis, les organisations et toutes les instances qui participent à la formation de l'opinion publique. La campagne devra être reprise, parfois dans un climat de lassitude ou d'exaspération, sur des questions qui ne seront pas exactement les mêmes (par exemple contreprojet/statu quo, au lieu d'initiative/contreprojet). Les circonstances auront peut-être changé ainsi que les électeurs motivés pour voter. Non seulement les partis, les autres organisations, mais les journaux, la radio, la télévision devront remonter sur la brèche, avec tous les frais que cela comporte, sans que l'électeur moyen ait l'impression d'y voir beaucoup plus clair. Certaines volte-face, apparentes ou réelles, entre les deux scrutins risquent d'accroître l'insécurité et les risques d'abstention.

La limitation des coûts et autres prestations provoqués par les votations peut sembler faire double emploi avec la réduction des scrutins. Ce n'est pas le cas. Les coûts peuvent provenir d'autres causes que du nombre de scrutins: questions trop compliquées ou trop nombreuses pour un seul scrutin, imposant par exemple l'usage général d'ordinateurs ou de gros efforts pour éclairer les électeurs. Il vaut donc mieux séparer les 2 critères, tout en étant conscient du fait que de nombreux scrutins augmentent souvent les coûts, mais que les critères ne sont pas forcément superposables et doivent être distingués.

Le terme coûts doit être entendu au sens large (Aufwand). Il comprend tout ce que les autorités, les électeurs, les partis, etc., dépensent en argent ou en autres prestations pour la préparation de la votation, son déroulement, le dépouillement et la communication des résultats.

3. Solutions théoriquement possibles

On peut classer les solutions possibles de bien des manières, selon qu'elles prévoient un seul scrutin (à questions alternatives, cumulatives;

éventuelles ou définitives; à ordre de préférence), ou *deux scrutins* (éventuels ou obligatoires).

On peut aussi distinguer les *modes de votation habituels* (définitifs ou éventuels, combinés ou non, en un scrutin ou deux) de ceux qui obligent systématiquement à indiquer les *ordres de préférence* (entre initiative, contreprojet et statu quo) ou à *pondérer les choix*.

On peut même aller plus loin en faisant une place à certains modes de votation, plutôt théoriques, s'inspirant de certaines procédures d'élection (p. ex. majorité relative au deuxième tour) ou prévoyant des votations absolument séparées, sur l'initiative et sur le contreprojet (le second texte accepté abroge le premier, p. ex.).

Pour des raisons de commodité, je m'en tiendrai à la classification choisie par *Jöhr et Hettenschwiler*, dans la remarquable étude déjà citée.

Ces auteurs prévoient:

4 solutions classiques, à votation définitive et simultanée sur l'initiative et le contreprojet (indirectement sur le statu quo):

- 1) Double oui interdit, double non autorisé (système fédéral actuel).
- 2) Double oui permis, double non interdit.
- 3) Double oui et double non interdits.
- 4) Double et double non permis (Zurich, Genève, Bâle-Ville, Jura, Berne, projet).

Deux solutions à votations éventuellement échelonnées:

- 5) Votation principale sur l'initiative, puis éventuellement et postérieurement sur le contreprojet, au cas où l'initiative est repoussée.
- 6) Votation principale sur le contreprojet puis éventuellement sur l'initiative, au cas où le contreprojet est repoussé (Schaffhouse).

Quatre solutions combinant obligatoirement votation éventuelle et définitive, en deux scrutins ou en un seul

- 7) En deux scrutins. Première votation entre initiative et contreprojet, à titre éventuel. Deuxième votation postérieure entre le texte (I ou CP) l'emportant dans la première votation et le statu quo.
Procédure inspirée des méthodes parlementaires, appliquée dans 2 cantons (Tessin et St-Gall), proposée par la commission du Conseil national sur l'initiative Muheim.
- 8) Initiative Muheim. On demande aux électeurs
 - a) s'ils acceptent l'initiative
 - b) s'ils acceptent le contreprojet, au cas où l'initiative serait repoussée.Le double oui et le double non seront autorisés.
- 9) L'ordre des questions prévu sous 8 est renversé. La première question porte sur le contreprojet, la seconde sur l'initiative pour le cas où le CP serait repoussé.

- 10) Solution vaudoise. On demande d'abord aux électeurs s'ils veulent modifier le statu quo, puis s'ils préfèrent l'initiative ou le contreprojet, au cas où la majorité se prononcerait pour le changement.
- 8, 9 et 10) Combinaisons de votations à titre éventuel et définitif, en un seul scrutin.

Ordres de préférence ou pondération

- 11) Jeu complet de questions permettant aux électeurs d'exprimer tous les ordres de préférence possibles. On peut par exemple demander à l'électeur de se prononcer, à titre éventuel, entre l'initiative et le contreprojet (2 questions), puis, dans le même scrutin, entre le contreprojet et le statu quo (1 question) ainsi qu'entre l'initiative et le statu quo (1 question), au cas où ils auraient la préférence. Au total, 4 questions, toutes hypothétiques.
- Dans le cadre de cette solution, on peut distinguer 2 variantes (11a et b), selon que l'abstention à certaines questions est interdite ou autorisée.
- 12) *Ordre de préférence*: Le citoyen est invité à classer les 3 possibilités (initiative, contreprojet, statu quo) en première, deuxième et troisième position, dans des cadres horizontaux. Ici aussi deux variantes existent, selon que le bulletin n'autorise que les ordres de préférence (12a) ou également les indifférences (12b). Dans ce cas, deux ou trois possibilités peuvent figurer au même rang.
- 13) *Pondération des voix*: L'électeur attribue à chaque possibilité des points selon une échelle fixée.
- Ces solutions se rapprochent des précédentes (ordre de préférence), en ce qui concerne les possibilités de choix. Elles peuvent s'en écarter par leur complication et par le risque d'inobservation du principe majoritaire.

Nous n'examinerons pas spécialement les procédures calquées sur les élections ou prévoyant des votations absolument séparées. Ou bien ces solutions ressemblent à d'autres, déjà mentionnées; ou bien elles ne représentent aucun progrès. Dans certains cas, elles ne respectent pas les exigences majoritaires, nécessitent plusieurs scrutins ou peuvent être source d'incertitudes.

Choix des solutions à étudier de plus près

Nous retiendrons les solutions suivantes pour un examen plus approfondi:

- 1) *Système actuel*, complété éventuellement par une seconde votation, si la somme des oui à I et CP dépasse la majorité des bulletins valables.
- 4) *Double oui et double non* permis.
- 7) *Deux scrutins échelonnés* (1. I ou CP, à titre éventuel; 2. texte majoritaire/statu quo). *Commission CN, Tessin, St-Gall.*

- 8) *Votation en 1 seul scrutin sur I et sur CP pour le cas où I repoussée (Muheim).*
- 10) *Système vaudois. Votations simultanées sur changement et choix entre I ou CP si volonté de changement l'emporte.*
- 12) *Votation par ordre de préférence. Classement des possibilités offertes par rang de préférence.*

Pour les raisons que nous allons indiquer, nous éliminons les autres solutions (2, 3, 5, 6, 9, 11 et 13).

La solution 2 (double oui permis, double non interdit) et la solution 3 (double oui et double non interdits) ouvrent moins d'ordres priorités que la quatrième (double oui et double non permis). La solution 2 privilégie le changement, la 3^e condamne le statu quo.

Les modalités 5 et 6 (votation principale sur l'I [ou le CP], votation postérieure éventuelle sur CP ou I en cas de 1^{re} votation négative) offrent moins de possibilités d'exprimer les vraies priorités que la solution actuelle. Certaines possibilités ne sont offertes qu'au cas où la première votation n'aboutit pas. Il n'est pas satisfaisant que la première votation soit définitive ou non selon son résultat.

La *procédure 5* privilégie l'initiative et la 6^e, le contreprojet. Elles ont l'une et l'autre l'inconvénient de *pouvoir entraîner deux scrutins successifs et les coûts* correspondants, sans offrir d'autres avantages suffisants sur le plan des choix et de la simplicité.

La solution 9 (votations simultanées sur le contreprojet, et, sur l'initiative pour le cas où le premier serait repoussé) présente à peu près les mêmes avantages et inconvénients que la solution 8 (votation simultanée sur I et sur CP pour le cas où I repoussée). Elle n'offre guère de possibilités nouvelles de choix. Elle suscite également des difficultés en cas de double acceptation de l'I et du CP. Elle privilégie sans raison le contreprojet, alors que la solution 8 avantage l'initiative, au moins en apparence.

La *procédure 11* (jeu complet de questions, permettant d'exprimer, sans lacune, tous les ordres de préférence) est plus compliquée encore que celle permettant de ranger les solutions dans des cases (12). Elle a, au surplus, les mêmes avantages et inconvénients.

Nous éliminons les solutions comportant une *pondération des voix* (13). Elles sont plus difficiles encore que le mode 12 (votation par ordre de préférence exprimé dans des cases rangées en conséquence). Elles risquent au surplus, de ne pas respecter le principe majoritaire.

Examen détaillé des solutions retenues

Système actuel

- 1) Il présente de graves défauts: choix insuffisant (2 ordres de priorité seulement sur 6, ou 3 sur 12 si on compte l'indifférence imparfaite)

$S > \overset{|}{CP}$, qu'ouvre le double non), privilège en faveur du statu quo, chances infirmes de l'initiative, nombreux bulletins nuls (beaucoup ne comprennent pas qu'il leur soit interdit de voter deux fois oui ou que les abstentions à l'une des questions soient comptées pour non.)

On pourrait être tenté de remédier à certains défauts du système en prévoyant une seconde votation sur le projet au meilleur score, au cas où la somme des oui à I ou CP dépasse la majorité des bulletins valables. Les ordres de priorité exprimables seraient assez peu augmentés et cela à titre conditionnel seulement. Un certain avantage au statu quo subsisterait. L'amélioration peu importante serait acquise au prix de la complication et des coûts d'un second scrutin.

Système actuel, plus double oui permis (comme double non)

- 4) Cette solution augmente les ordres de priorités exprimables en permettant à l'électeur d'indiquer (en votant deux fois oui) qu'il préfère l'initiative et le contreprojet au statu quo; sans d'ailleurs qu'il puisse exprimer, dans ce cas, sa préférence éventuelle entre I et CP. Autre avantage, le privilège donné au statu quo est supprimé. Au total cependant, les possibilités d'exprimer les diverses priorités possibles ne sont pas suffisamment améliorées (2 ordres de priorités normaux sur 6 [$I > S > CP$; $CP > S > I$], 2 ordres avec 1 équivalence imparfaite [$S > \overset{|}{CP}$, $\overset{|}{CP} > S$] sur 6).

En droit fédéral, ce mode de votation présente une difficulté supplémentaire. Comment choisir le projet qui entrera en vigueur (I ou CP) lorsqu'ils sont tous deux acceptés, notamment si les majorités du peuple et des cantons ne sont pas concordantes? La majorité du peuple peut-être plus grande, p. ex. pour l'initiative, celle des cantons pour le contreprojet, ou inversement.

Il y a certes, plusieurs moyens de sortir de cette difficulté:

- a) avantage donné a priori, par la loi, à l'initiative (ou au contreprojet), si elle est acceptée, même à une majorité inférieure;
- b) avantage au projet (I ou CP) qui obtient, au total, la plus grande proportion de oui du peuple et des cantons;
- c) questions supplémentaires (I ou CP) dans le même scrutin, pour le cas où les 2 seraient acceptés en réponse aux premières questions (Uri et Bâle-Campagne);
- d) second vote alternatif entre I et CP, au moins lorsque les majorités peuple et cantons ne sont pas concordantes.

La première solution avantage, apparemment, l'initiative ou le contreprojet. La deuxième (la moins mauvaise) peut paraître donner plus d'importance à une majorité qu'à l'autre.

La troisième méthode (questions supplémentaires alternatives dans le même scrutin) complique le bulletin de vote et la procédure (4

questions dont les liens ne sont pas très faciles à comprendre, double oui et non permis aux deux premières, interdit aux deux dernières). Les questions supplémentaires n'ouvrent guère de nouvelles possibilités de choix. Si elles le font, c'est conditionnellement et insuffisamment. Elles compliquent aussi la campagne et le dépouillement

Enfin, le système du second vote alternatif éventuel nécessite une deuxième votation, avec tous les inconvénients et les coûts que cela comporte pour la campagne, la procédure de vote et le dépouillement (électeurs, autorités, partis, moyen de communication, etc.).

Deux scrutins échelonnés

- 7) 1: éventuel entre I et CP; 2: définitif entre texte majoritaire et statu quo – solution St-Gall et Tessin, recommandée par la commission du Conseil national sur l'initiative Muheim. Cette commission propose de ne pas exiger la double majorité (peuple et cantons) pour la première votation, à caractère éventuel.

Cette méthode permet d'exprimer 4 ordres de priorités (au lieu de 2), mais à titre conditionnel, seulement, selon le projet qui l'emporte dans la première votation ainsi que 4 ordres conditionnels avec une indifférence imparfaite.²

L'inconvénient majeur de ce système c'est de nécessiter deux votations successives sur le même objet et d'augmenter les coûts et les dérangements pour tous ceux qui s'en occupent. Les électeurs plus ou moins différents dans les deux votations, auront parfois peine à comprendre leur sens (éventuelle et définitive) et la nécessité du second scrutin, surtout si l'un des projets a recueilli une majorité très nette, en première votation. Des tactiques troublant l'expression des véritables préférences en première votation peuvent en être facilitées.

Votation simultanée sur l'initiative et sur le contreprojet pour le cas où l'initiative serait repoussée

- 8) (Initiative Muheim). Elle comporte une question à caractère hypothétique. Elle avantage apparemment l'initiative, afin d'éviter d'avoir à choisir autrement (voir ci-dessus) entre I et CP également acceptés.

La méthode a, à peu près, les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que la solution (double oui), en ce qui concerne les ordres de priorité exprimables (2 ordres complets, sur 6 + 2, avec une indifférence obligée.) Elle est cependant plus simple. La deuxième question (CP) vise seulement le cas où l'initiative serait repoussée. En réalité, l'inégalité apparente en faveur de l'initiative ne se traduira

² Selon le projet qui l'emporte dans la première votation et sans possibilité de nuancer entre 2 solutions.

guère dans les faits; il arrivera rarement que les deux projets soient acceptés et que le contreprojet recueille, dans ce cas, plus de voix que l'initiative.

Système vaudois

- 10) (votations simultanées: 1: sur le principe du changement, 2: I ou CP en cas de changement). Double majorité nécessaire pour les 2 groupes de questions.

Double oui ou non interdits aux questions alternatives, 1 abstention = non. Même s'il répond non à la première question, l'électeur reste libre de se prononcer entre l'initiative et le contreprojet. S'il est partisan du changement, mais non de ceux proposés, il peut voter pour le changement et s'abstenir pour les deux possibilités offertes. Ce système supprime le privilège accordé actuellement au statu quo. Il permet d'exprimer 4 ordres de priorités principaux. Il est simple et compréhensible. Il évite les déviations tactiques et surtout les doubles scrutins successifs avec leurs inconvénients et leurs coûts.

Alors que le mode actuel ne permet d'exprimer que deux ordres de priorités (sur 6) non les plus vraisemblables d'ailleurs ($I > S > CP$ et $CP > S > I$), et une priorité avec une indifférence imparfaite

$S > \frac{I}{P}$, le système vaudois permet 4 ordres de priorités complets les plus vraisemblables.

$$\begin{array}{l} I > CP > S \\ CP > I > S \\ S > I > CP \\ S > CP > I \end{array}$$

D'autres ordres de priorité, comprenant une indifférence, pourraient être ouverts, si contrairement à l'esprit de cette solution, on voulait permettre l'abstention sur certaines questions alternatives et la considérer comme telle.

Le désavantage par rapport au système de votation par ordre de préférence est assez faible quant aux priorités exprimables. La simplicité et les coûts réduits font plus que le compenser.

Votation par ordre de préférence

- 12) rangeant I, CP et S dans un ordre (cases).

Cette solution permet d'exprimer, en un seul scrutin, tous les ordres de priorité possibles, avec ou sans indifférence entre certaines solutions, par ex. I préférable à CP ou S, sans nuance.

Elle réalise l'égalité entre les différentes possibilités (I, CP, S).

En revanche, elle n'est pas aussi simple ni aussi peu coûteuse que le prétendent Jöhr et Hättenschwiler.

Même s'il suffit de remplir un bulletin de vote à 3 cases horizontales en y inscrivant par ordre de préférence, I, CP, S (dans un des 6 ordres

possibles) les électeurs qui ont l'habitude de répondre par oui ou par non à des questions précises seront désarçonnés. Ils le seront d'autant plus que la votation, par ordre de préférence, n'est nulle part habituelle. De difficiles problèmes d'application, d'abstention, de dépouillement (conversion des ordres de préférence ternaires en ordres binaires) et d'établissement des résultats se poseront. Les ordinateurs deviendront partout indispensables et leur utilisation demandera du temps, compte tenu de la préparation des données à leur fournir.

Les difficultés seront encore plus grandes si de nouvelles cases doivent être ajoutées pour permettre l'expression d'indifférences totales ou partielles entre 3 possibilités ou entre 2 sur 3 (possibilités supplémentaires). Tout paraîtra très compliqué, n'inspirera guère confiance et accroîtra encore les coûts de la campagne de la votation et du dépouillement. Les risques d'abstention civique en seront accrus.

Choix entre les solutions retenues

Pour faciliter ce choix, nous avons établi un tableau portant, à gauche, les solutions restant en présence et, en haut, les 5 critères retenus.

Ce tableau permet d'indiquer les ordres de priorité exprimables dans chaque solution et de donner à chacune un nombre de points (minimum 0, maximum 6) pour chaque critère. Le total des points de chaque mode facilite le classement. Une variante augmente de 50% les points obtenus pour le premier critère. Si on prétendait les doubler, il faudrait augmenter le poids d'autres critères (simplicité, égalité, etc.).

Les résultats obtenus sont moins arbitraires qu'on pourrait le craindre. La subjectivité est pratiquement absente des notes attribuées pour les critères 1, 2 et 4 (ordres de priorité exprimables, égalité, nombre minimum de scrutins). Les estimations pour les critères 3 et 5 (simplicité, coûts minimums) laissent plus de place à la subjectivité ou à l'erreur, faute de données exactement chiffrables. Les risques sont cependant assez faibles et peuvent entraîner des estimations voisines, mais non profondément divergentes.

Comme on peut le voir, le *système vaudois* se détache nettement, suivi du système *Muheim*, puis du mode de *votation actuel amélioré par l'admission du double oui*. Le *vote par ordre de préférence* recommandé par Jöhr et Hättenschwiler se hisse péniblement à la 3^e place si on augmente l'importance du 1^{er} critère, sans en pondérer également d'autres, comme on devrait probablement le faire.

De toute façon, le score de la *solution recommandée par la Commission du Conseil national* (2 scrutins échelonnés, le premier éventuel, l'autre définitif) est *franchement mauvais*, puisque cette solution arrive en queue de liste. Ce résultat n'est guère surprenant puisque le progrès, minime sur le plan des ordres de priorité exprimables, est chèrement payé par la complication, le nombre de scrutins et les coûts. Le choix de cette

variante ne peut guère s'expliquer que par l'habitude des votes éventuels parlementaires. Ceux-ci ont l'avantage de se faire séance tenante, entre les mêmes députés. Vouloir reporter ce système en votations populaires échelonnées, c'est compromettre tout véritable progrès. Nous nous refusons à croire que ce résultat soit consciemment recherché.

Conclusions

Le mode de votation actuel entre initiative et contreprojet doit absolument être modifié, malgré son apparente simplicité, étant donné ses inconvénients. Les ordres de priorité qu'il permet d'exprimer sont absolument insuffisants; l'inégalité qu'il comporte en faveur du statu quo est inadmissible, ainsi que les risques de confusion (bulletins nuls).

Le système vaudois paraît préférable aux autres. Il consiste à demander simultanément aux électeurs: 1: s'ils veulent un changement (en fait le bulletin de vote précisera qu'on vise un changement dans le sens de l'initiative ou du contreprojet); 2: lequel (I ou CP), en cas de majorité pour le changement. Ce système est bon à presque tous points de vue. Son avance serait encore renforcée si on lui donnait également le maximum du point de vue de la simplicité et des coûts. Nous n'avons pas voulu le faire, eu égard aux trois questions (simples, mais partiellement nouvelles qu'il comporte).

Contrairement à ce que certains prétendent, ce système ne présente aucune difficulté du point de vue de la double majorité en droit fédéral. Elle est nécessaire aussi bien sur la première question (changement ou pas) que sur les deux autres (I ou CP, en cas de changement).

Le peu d'intérêt manifesté pour cette solution ne peut guère s'expliquer que par la méconnaissance ou le refus de l'examiner systématiquement et en détail.

A trois ou quatre points du système vaudois viennent les *systèmes* Muheim (I et CP au cas ou I repoussée), *double oui* et *ordre de préférence*.

Le premier pourrait être très légèrement amélioré si, au lieu d'avantager apparemment l'initiative, on se basait sur la plus grande proportion de oui (cantons et peuple).

Le système *Muheim* (classé en second rang) devrait être préféré au cas où, contre toute attente, la solution vaudoise ne l'emporterait pas, pour des raisons que nous discernons mal. Il n'a ni l'ambiguïté du double oui, ni la complication et les coûts de la solution par ordres de préférence. Cette dernière solution a peu de chances d'être acceptée tant qu'il en existera d'autres, meilleures ou pratiquement d'égale valeur. Si on voulait pondérer les critères, on ne pourrait se limiter au premier.

De toute façon, la solution à *2 scrutins échelonnés*, proposée par la commission du Conseil national devrait être écartée. Sans progrès suffisant, du point de vue démocratique des choix (ordres de priorité), elle est compliquée et mauvaise du point de vue du nombre de scrutins et

des coûts, le système ne jouant pas séance tenante, comme dans un parlement.

Encore une fois, il n'y a pas de solution parfaite à tous égards. Il faut choisir la meilleure ou la moins mauvaise. Il s'agit apparemment du système vaudois ou, éventuellement, de l'initiative Muheim.

Nous n'avons pas voulu compliquer les choses en admettant systématiquement les abstentions et en les comptant comme telles. Nous seulement cela serait contraire à bien des systèmes, mais compliquerait considérablement, sans changer nettement le rang des systèmes en présence. De toute façon, il faut souhaiter qu'il n'y ait pas, pour cette modification constitutionnelle, initiative et contreprojet, sur la base du mode de votation actuel. Ce serait favoriser le maintien du statu quo ou l'acceptation d'une solution contestable. On peut l'éviter, en restant sur le plan de l'initiative parlementaire et en s'efforçant de réaliser un consensus aussi large que possible.

De toute façon, l'opinion publique doit être bien préparée. Il serait souhaitable que d'autres cantons adoptent le système vaudois.

Une fois qu'on a opté pour un système, sa présentation peut être plus simple que le présent article, obligé de confronter beaucoup de possibilités sur un sujet difficile et mal connu.

Les juristes le savent. La plus grande clarté est souvent d'accès difficile. Seule elle permet la simplification progressive, ouvrant la voie au progrès.

Estimation des modes de votation restant en présence

(sans tenir compte des abstentions comme équivalences)

	1 Ordres de priorité exprimables		2 Egalité	3 Simplicité	Minimisation		Total Points	Avec majoration de 50% pour 1
		Points			4 Scrutins	5 Coûts		
1) <i>Système actuel</i>	2 + 1 ii	2,5	2	4	6	5	19,5	20,75
2) <i>Système actuel complété par 2e votation</i> si somme des oui supérieure à majorité	2 + 2 c	3	4	4	4	4	19	20,5
3) <i>Double oui</i> avec nouveau scrutin si I et CP acceptés à majorités contradictoires	2 + 1 c. + 1 ii	3	6	4	4	5	22	23,5
4) <i>Système Muheim</i> (votation simultanée sur I et CP pour le cas où I repoussée)	2 + 2 ii	3	4	5	6	5	23	24,5
5) <i>Système vaudois</i> (changement ou non? I ou CP, en un scrutin)	4	4	6	5	6	5	26	28
6) <i>2 scrutins échelonnés.</i> 1. éventuel I ou CP 2. texte majoritaire ou statu quo	4 c + 4 ii c	3	6	4	2	2	17	18,5
7) <i>Vote par ordre de préférence</i>	6	6	6	2	6	2	22	25

i = indifférence
 ii = indifférence imparfaite } comptent pour ½
 c = conditionnel