



25% des votants coulent l'initiative «Entreprises responsables»

OPINION

La règle de la double majorité, introduite dans la Constitution de 1848, faisait partie d'un compromis plus large destiné à rallier les cantons catholiques conservateurs, défaits dans la guerre du Sonderbund, au projet d'Etat fédéral. En offrant à une majorité de cantons un droit de veto sur les changements constitutionnels, cette règle protégeait les minorités et servait de garde-fou contre le risque de centralisation galopante des compétences au profit de la Confédération. Avec le bicamérisme intégral, la règle de la double majorité symbolise la combinaison opérée à l'époque entre le principe démocratique («une personne, un vote») et le principe fédéraliste («un canton, un vote»).

Par analogie, l'exigence de la double majorité a été étendue à l'initiative populaire visant la révision partielle de la Constitution, introduite en 1891. A ce jour, l'initiative «Entreprises responsables» n'est certes que la deuxième à faire les frais de la double majorité. Cependant, la liste des votations où la volonté de réforme du peuple a été bloquée par le soutien au statu quo d'une majorité de cantons est bien plus longue. Elle comprend aussi huit amendements constitutionnels initiés par les autorités, la plupart votés au cours des cinquante dernières années (le dernier en 2013).

L'initiative «Entreprises responsables» a été rejetée par une nette majorité de cantons (14,5 sur 23), mais le résultat aurait été identique si trois cantons rejetants avaient voté oui. Si on fait la somme des votants dans les 11,5 cantons les plus petits ayant refusé l'initiative (dans l'ordre décroissant de rejet, Schwytz, Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures, Zoug, Obwald, Uri, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Soleure, Grisons, Glaris, Schaffhouse, Bâle-Campagne et le Valais) et que l'on divise cette somme par le nombre total de votants, on arrive à 23,8%. Ainsi, moins de 25% des votants ont suffi à faire



PASCAL SCIARINI
PROFESSEUR DE POLITIQUE SUISSE,
UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Le vote d'un Uranais valait celui de 17 Zurichois, il en vaut aujourd'hui 36

échouer une initiative pourtant soutenue par une majorité du peuple. Ce n'est pas un cas isolé: dans les autres votations précitées, la minorité de blocage a oscillé entre 20 et 25%. En 1995, lorsque le Conseil fédéral a lancé le chantier de révision complète de la Constitution, il souhaitait y adjoindre une réforme des droits populaires, qui a ensuite été écartée. Dans son message aux Chambres, le Conseil fédéral reconnaissait qu'un problème se posait aussi avec la règle de la double majorité. Dans sa grande sagesse ou par manque de courage, c'est selon, il avait cependant décrété que ce problème était politiquement sensible et qu'il valait donc mieux l'ignorer.

Les propositions de réforme ne manquent pourtant pas. On a par exemple imaginé une nouvelle pondération des cantons, consistant à leur offrir trois, deux ou une voix, selon leur taille; l'introduction d'une majorité populaire qualifiée (par exemple 55%), au-delà de laquelle un objet serait accepté nonobstant l'opposition des

cantons; le remplacement de la majorité simple des cantons par une majorité qualifiée (par exemple deux tiers); le principe de la majorité «la plus forte», qui privilégierait la majorité populaire ou la majorité des cantons, selon laquelle est la plus élevée. Un joli exercice d'ingénierie institutionnelle, mais un peu gratuit: une réforme de la règle de la double majorité exigerait un vote à la double majorité, ce qui limite considérablement ses chances de succès.

Le problème reste donc entier. On peut bien sûr se rassurer en se disant que les cas de collision restent rares et ne justifient pas la remise en cause d'un des fondements de notre démocratie. Cela se discute. D'une part, un examen plus fin des cas où le oui du peuple a été bloqué par le non des cantons montre que l'exigence de la deuxième majorité protège surtout les anciens cantons du Sonderbund de la Suisse centrale et orientale. Cela est conforme aux ambitions initiales, mais se produit généralement aux dépens de la Suisse latine et des centres urbains. D'autre part, avec les mouvements migratoires et l'accroissement plus rapide de la population dans les cantons urbains, le surpoids accordé aux petits cantons ruraux par la deuxième majorité a fortement augmenté au cours du temps. Ainsi, alors qu'en 1848 le vote d'un Uranais valait celui de 17 Zurichois, il en vaut aujourd'hui 36.

Les conséquences de la surreprésentation des petits cantons sont d'autant plus à prendre au sérieux que la géographie du vote sur des enjeux de type ouverture-fermeture ou modernisme-conservatisme est relativement stable. Depuis le rejet de l'EEE en 1992, on sait que, dans un vote de politique extérieure soumis à la double majorité, une majorité populaire bien supérieure à 50% serait nécessaire pour garantir le soutien d'une majorité de cantons. Dans la démocratie suisse, le risque de tyrannie de la minorité l'emporte sur le risque de tyrannie de la majorité. ■