

# FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

## ET RECUEIL DES LOIS SUISSES

70<sup>e</sup> année. Berne, le 29 novembre 1918. Volume V

---

Paraît une fois par semaine. Prix: 12 francs par an; 6 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.  
Insertions: 15 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

---

958

### Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité.

(Du 26 novembre 1918.)

Messieurs,

L'initiative de 1913 pour les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité a été acceptée, à la votation du 13 octobre 1918, par 299.550 voix contre 149.036 et par 19½ cantons contre 2½. L'article 73 de la constitution fédérale ainsi conçu: « Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu dans les collèges électoraux fédéraux, qui ne peuvent toutefois être formés de parties de différents cantons », a été abrogé conformément à la demande d'initiative et remplacé par l'article suivant:

« Article 73. Les élections pour le Conseil national sont directes.

*Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton ou demi-canton formant un collège électoral.*

*La législation fédérale édictera les dispositions de détail pour l'application de ce principe. »*

Cette modification constitutionnelle exige l'élaboration d'une loi. Nous avons l'honneur de vous soumettre aujourd'hui le projet de cette loi, tel qu'il est issu des délibérations d'une commission consultative convoquée par le département politique.

Le nouvel article 73 modifie sur deux points le droit fédéral jusqu'ici en vigueur: En premier lieu, au système ma-

goritaire prescrit pour les élections au Conseil national, non par la constitution, il est vrai, mais par la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, il substitue le système proportionnel. En second lieu, il apporte une nouvelle solution à la question des collèges électoraux. D'après l'ancien article 73, les collèges électoraux pour les élections au Conseil national étaient déterminés par une loi fédérale. Une seule mais importante restriction à ce principe interdisait qu'un collège électoral fût formé de parties de différents cantons ou demi-cantons. Le nouvel article constitutionnel fixe définitivement les collèges électoraux en statuant que chaque canton ou demi-canton forme un collège électoral. La division de certains cantons en deux ou plusieurs collèges électoraux, admissible précédemment, ne l'est donc plus aujourd'hui.

La réglementation technique de l'application du système proportionnel est le seul objet que puisse avoir la loi à élaborer; la question des collèges électoraux est en effet résolue par l'article constitutionnel, et il n'est pas recommandable d'aborder dans le même projet des questions qui ne concernent pas directement la procédure à suivre pour les élections proportionnelles, comme, par exemple, celle du vote obligatoire. La tâche à réaliser ne présente pas de difficultés particulières. Sans doute, il y a, comme on sait, différents systèmes de représentation proportionnelle. Mais il est évident que le système de la concurrence des listes, suivi dans tous les 13 cantons et demi-cantons ayant la représentation proportionnelle, est entré dans les habitudes des citoyens; il devra donc aussi être adopté pour les élections proportionnelles au Conseil national. Il est vrai que les lois cantonales sur les élections proportionnelles présentent encore d'autres différences, dont la plus importante consiste dans la manière dont elles ont résolu la question si controversée de la « concurrence des suffrages nominatifs » ou de la « concurrence des suffrages de listes ». C'est en se plaçant sur le terrain des principes, sans négliger toutefois les expériences faites et le champ d'application des différents systèmes, qu'on pourra décider quelle est la meilleure solution. En outre, dans tous les cantons qui ont introduit la représentation proportionnelle, la procédure à suivre pour les élections au Conseil national devra nécessairement différer de la procédure suivie pour les élections cantonales ou communales. Mais les différences ne seront jamais bien grandes; il n'est pas à craindre qu'elles soient difficilement comprises et qu'elles donnent lieu à des

confusions dans l'esprit des électeurs. Si la procédure adoptée pour les élections au Conseil national donne de bons résultats, ceux de nos cantons, tout au moins, qui n'ont pas encore introduit le système proportionnel, adapteront autant que possible leur procédure à celle employée pour les élections fédérales.

Les dispositions en vigueur jusqu'à présent sur les élections au Conseil national sont celles de la loi du 19 juin 1872 sur les élections et votations fédérales, chapitre B: « Dispositions spéciales pour les élections au Conseil national. » La plupart de ces dispositions doivent être remplacées par celles sur les élections proportionnelles au Conseil national.

Il pourrait paraître indiqué, la loi ayant besoin d'une revision d'ensemble, de saisir cette occasion pour la remplacer par une nouvelle loi. En examinant de plus près cette question, on arrive cependant à la conclusion que cela entraînerait un retard considérable dans l'élaboration du projet de loi. Outre la question de l'introduction du vote obligatoire, la revision comporterait alors un examen approfondi de divers problèmes importants, comme, par exemple, la question du domicile électoral, le remaniement des articles concernant les contestations sur les élections et votations, l'adoption de nouvelles dispositions d'ordre pénal, ainsi que la fusion de cette loi avec la loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux du 17 juin 1874; ces études demanderaient beaucoup de temps. Il est donc préférable d'adopter une loi spéciale sur les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité et de renvoyer à plus tard la revision totale de la loi de 1872. On pourrait, lors de cette revision, réunir en une loi les divers textes légaux concernant les élections et votations.

L'article constitutionnel prévoyant que chaque canton ou demi-canton forme un collège électoral a enlevé sa raison d'être à la loi fédérale du 23 juin 1911 concernant les arrondissements pour les élections des membres du Conseil national; elle cessera d'être en vigueur à la date du renouvellement intégral du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité.

## I.

Bien que les arrondissements électoraux soient fixés par la constitution, la *question des arrondissements électoraux* doit être examinée à deux points de vue.

Les arrondissements sont de grandeur très différente suivant le chiffre de leur population. En prenant pour base les chiffres de la population domiciliée d'après le recensement de l'année 1910, on obtient les arrondissements suivants :

Nombre des représentants de l'arrondissement	Nombre des arrondissements fédéraux
1	5 (Uri, Unterwald-le-haut, Unterwald-le-bas, Zoug, Appenzell-Rh. int.)
2	2 (Glaris, Schaffhouse)
3	2 (Schwyz, Appenzell-Rh. ext.)
4	1 (Bâle-campagne)
6	3 (Soleure, Grisons, Valais)
7	4 (Fribourg, Bâle-ville, Thurgovie, Nenchâtel)
8	3 (Lucerne, Tessin, Genève)
12	1 (Argovie)
15	1 (St-Gall)
16	1 (Vaud)
25	1 (Zurich)
32	1 (Berne).

Des 189 conseillers nationaux, il y en aura donc à élire : 5 dans les arrondissements qui n'ont droit qu'à un député, 4 dans les arrondissements ayant droit à deux députés, 6 dans les arrondissements ayant droit à trois députés. Il est évident que la représentation proportionnelle ne peut pas être réalisée dans les arrondissements n'ayant qu'un député à élire et qu'elle ne peut l'être que d'une manière peu satisfaisante dans ceux qui n'en ont que deux ou trois à élire. Cela tient à ce que la Suisse est un Etat fédératif; aussi, pour la division en arrondissements électoraux, les auteurs de l'initiative n'ont-ils pas voulu toucher aux frontières cantonales.

Le système de la représentation proportionnelle est applicable à tous les arrondissements électoraux, même à ceux qui n'ont qu'un député à élire. Dans les arrondissements à un député, le quotient provisoire (art. 17, alinéas 1 et 2) est identique à la majorité absolue et le quotient définitif (art. 17, alinéas 3 et 4) est identique à la majorité relative. L'application du système proportionnel dans ces arrondissements aboutit ainsi au même résultat que le système majoritaire avec majorité relative au premier tour de scrutin. Le système proportionnel et le système majoritaire se con-

fondent donc dans les arrondissements à un député. C'est pourquoi, si on y voit des avantages pratiques, on peut, dans ces arrondissements, s'abstenir, sans violer le principe posé à l'article 73 de la constitution, d'appliquer les dispositions sur la forme à suivre pour les élections proportionnelles — dispositions valables pour les autres arrondissements — et les remplacer par le système majoritaire ordinaire avec majorité relative. La communication des listes de présentation, leur examen et leur publication, ainsi que la détermination du résultat de l'élection proportionnelle sont autant de formalités dont on peut se passer sans inconvénient. L'avant-projet propose donc de prescrire que ces élections auront lieu à la majorité relative et de ne pas leur appliquer les dispositions sur les élections d'après le principe de la proportionnalité (art. 1, alinéa 3). En cas de vacance d'un siège au cours d'une législature, une élection complémentaire aura toujours lieu dans ces arrondissements. Ce serait aussi le cas si l'on appliquait les dispositions sur les élections proportionnelles, à moins de prescrire spécialement l'élection de suppléants; mais cela compliquerait la procédure; d'ailleurs, dans les arrondissements qui ne sont représentés au Conseil national que par un seul député et où les élections complémentaires sont rares, il vaut mieux procéder à une élection de ce genre.

Dans la lutte contre l'initiative pour l'élection proportionnelle, on a vivement critiqué la formule « un canton, un arrondissement »; on a fait observer que, dans le canton de Berne notamment, d'une si grande étendue et composé de deux régions de langues différentes, il doit y avoir, à côté de la représentation proportionnelle des partis, une représentation proportionnelle des diverses régions du canton; or, quelle garantie a-t-on qu'elles seront représentées si le canton tout entier ne doit former qu'un seul arrondissement? Encore qu'on ait souvent exagéré l'importance de cette objection, elle n'est cependant pas dénuée de toute valeur. Sans doute, en dressant la liste de ses candidats, chaque parti s'efforcera dans son propre intérêt de tenir équitablement compte de toutes les régions d'un canton; sinon, il devrait craindre que divers groupes régionaux ne présentent leurs propres listes et n'amènent ainsi la dissémination des suffrages. Néanmoins, — surtout quand le cumul des suffrages n'est pas autorisé —, il n'est pas certain que les candidats qui ont obtenu le plus de voix et qui sont élus représentent d'une manière satisfaisante les diverses

régions d'un canton. On peut obvier à cet inconvénient par des *listes conjointes*. Ce système a déjà été proposé en Belgique en 1887 et recommandé en 1896 par Hagenbach-Bischoff dans un supplément à son mémoire de 1892 sur l'application du principe de la proportionnalité aux élections du Conseil national (il proposait que pour ces élections toute la Suisse ne formât qu'un seul collège électoral). Il consiste en ceci qu'il est permis aux partis de se subdiviser en plusieurs groupes pour les élections, lesquels groupes ne constituent cependant qu'une unité à l'égard des autres partis pour la répartition des sièges. Chaque groupe présente une liste de candidats, mais toutes les listes portent la déclaration qu'elles sont conjointes. Les sièges que le groupe des listes conjointes, considéré comme une liste simple, a obtenus sur la base de la totalité des suffrages en sa faveur, sont ensuite répartis proportionnellement entre les listes conjointes. L'apparementement des listes peut aussi avoir lieu pour réunir non seulement des groupes du même parti localement séparés, mais encore des groupes qui poursuivent essentiellement les mêmes buts politiques, tout en différant sur des questions d'ordre secondaire. Les opinions sont partagées sur la question de savoir s'il est désirable d'admettre, dans ce dernier but, des listes conjointes; à Bâle et dans la ville de Zurich, des propositions d'autoriser les listes conjointes ont été rejetées ces dernières années, parce qu'étant donné le peu d'étendue des arrondissements électoraux dont il s'agissait, elles n'auraient pu servir qu'à réunir des groupements politiques poursuivant en partie des buts semblables. Le système des listes conjointes permettra, dans les grands arrondissements électoraux fédéraux, de réunir les groupes régionaux du même parti; il formera donc une heureuse transition entre les petits et les grands arrondissements électoraux; aussi est-il proposé dans le présent projet de loi (art. 7, 10 alinéa 4, 15 chiffre 4, et 21).

## II.

Comme nous l'avons déjà dit, le système à appliquer aux élections au Conseil national est celui de la *concurrence des listes*, adopté par tous les cantons et par tous les Etats européens qui ont introduit la représentation proportionnelle. Au système de la concurrence des listes s'oppose celui de l'Anglais Thomas Hare, du vote nominatif avec transfert éventuel des suffrages. Ici, le nombre des électeurs est divisé par le nombre plus un des députés à élire. Le quotient représente le nombre de voix que doit réunir un candidat

pour être élu. Chaque bulletin de vote peut porter autant de noms qu'il y a de députés à élire. Le président du bureau dépouille le scrutin dans l'ordre où les bulletins se présentent à lui. On compte les suffrages obtenus par le premier nom inscrit. Le candidat qui a atteint le nombre électoral est élu. Les suffrages que lui donnent les bulletins suivants profitent au deuxième nom inscrit, et ainsi de suite. Ce système n'est guère praticable dans les grands arrondissements électoraux, parce que, tous les bulletins devant être examinés par le même bureau, le dépouillement du scrutin prend beaucoup trop de temps. L'originalité, mais aussi le défaut de ce système, c'est d'ignorer de propos délibéré l'existence des partis et de ne vouloir connaître que les électeurs et leurs candidats. Pour des raisons techniques toutefois, il a dû introduire, au moyen du transfert éventuel des suffrages, quelque chose qui réponde à la fonction de la liste dans le système de la concurrence des listes. Dans la pratique, la plupart des électeurs mettraient telle quelle dans l'urne la liste établie par leur parti. Comme tout bulletin profite en première ligne au premier candidat inscrit, éventuellement au deuxième et ainsi de suite, l'influence du comité électoral sur l'élection des candidats serait ici plus grande qu'avec le système de la concurrence des listes; les électeurs qui inscriraient sur leur bulletin les noms des candidats dans un ordre différent ne pourraient guère modifier l'ordre de la liste officielle du parti. L'indépendance plus grande que ce système semble assurer à l'électeur n'existe donc pas en réalité.

Les systèmes de la concurrence des listes se rattachent au scrutin de liste, qui est aussi entré dans les mœurs politiques en Suisse et suivant lequel chaque électeur vote, dans la règle, pour autant de candidats qu'il y a de nominations à faire.

La concurrence des listes présente ceci de typique qu'au moyen des listes on reconnaît aux partis le droit d'être représentés, et que les élections d'une part, la détermination de leurs résultats d'autre part, se divisent chacune en deux opérations distinctes: les élections comprennent un vote pour un parti (liste) et un vote pour des candidats; la détermination des résultats du scrutin comprend la fixation de la force numérique de, partis (listes) ainsi que de leur droit à être représentés, et la constatation du nombre des suffrages obtenus par les divers candidats de chaque parti.

Les systèmes de la concurrence des listes se distinguent essentiellement les uns des autres en ceci, que les uns met-

tent au premier plan le vote pour le parti (liste), tandis que les autres attachent plus d'importance aux suffrages recueillis par les candidats.

Dans les premiers systèmes, l'électeur qui veut exercer une influence sur la composition politique de la représentation populaire doit voter d'abord pour une liste, en reproduisant la dénomination d'une liste sur un bulletin de vote. Le droit du parti à une représentation proportionnelle dépend du nombre des suffrages de liste qu'il a obtenus. En second lieu vient le vote pour les candidats. Ces systèmes peuvent être appelés systèmes de la *concurrence des suffrages de liste*.

A ces systèmes s'oppose celui de la *concurrence des suffrages nominatifs*. Ici, les électeurs votent avant tout pour les candidats. Tout suffrage donné à un candidat compte en même temps comme suffrage au profit de la liste sur laquelle figure le nom de ce candidat. L'électeur qui vote pour des candidats de partis différents répartit son influence électorale dans une même proportion entre ces partis.

Le système de la *concurrence des suffrages de liste* a été adopté dans les lois électorales des cantons de Lucerne, Zoug, Soleure, St-Gall et Valais, ainsi que par la ville de Bienne et quelques autres communes bernoises.

Le système de la *concurrence des suffrages nominatifs* est pratiqué dans les cantons de Zurich, Schwyz, Fribourg, Bâle-ville, Tessin, Neuchâtel et Genève, dans la ville de Berne et quelques autres communes bernoises, ainsi que dans la ville de Coire. Il est aussi très répandu à l'étranger.

Nous donnons la *préférence* au système de la *concurrence des suffrages nominatifs*, principalement pour les motifs exposés ci-dessous :

Dans les contrées notamment où les différences entre partis sont peu accentuées, une prescription obligeant l'électeur à se prononcer pour un parti déterminé et à ne voter que pour les candidats de ce parti, apparaîtrait aux citoyens comme une injustifiable restriction apportée à leur liberté électorale. On peut différer d'avis sur l'importance pratique de la faculté laissée au citoyen de choisir les candidats auxquels il veut donner son suffrage parmi ceux qui sont proposés par tous les partis; il y a lieu pourtant d'en tenir compte. Le système de la concurrence des suffrages nominatifs qui assure pleinement à l'électeur cette liberté, est donc celui qui doit prévaloir. A la vérité, les lois de Zoug, Soleure et St-Gall, ainsi que l'ordonnance de la ville de Bienne, qui se basent sur le système de la concurrence des suffrages de

liste, permettent à l'électeur d'inscrire sur son bulletin de vote les noms de candidats d'autres listes que de celle à laquelle il a donné son suffrage de liste, ce droit de panacher étant limité par certaines de ces lois à la moitié du nombre des députés à élire. Mais, au fond, le panachage ne se concilie pas avec le système de la concurrence des suffrages de liste et il faut reconnaître, qu'en l'interdisant, les lois de Lucerne et du Valais n'ont été que conséquentes avec elles-mêmes. Il ne faut pas oublier que, d'après ce système, le vote de l'électeur doit profiter exclusivement à une liste déterminée. Lorsque, ayant voté pour un parti, il donne sa voix aux candidats d'un autre parti, il exerce une influence inadmissible sur l'ordre dans lequel ce parti désire voir élire ses candidats, car il ne contribue en aucune manière à assurer à *ce parti* le droit d'être représenté. Si, par exemple, dans un arrondissement ayant 10 députés à élire, un électeur a donné son suffrage en faveur du parti A en inscrivant la dénomination de la liste sur son bulletin de vote, il s'agit pour lui en second lieu de prendre position à l'égard du rang assigné aux candidats de ce parti. Là où le cumul des suffrages est interdit, il ne peut contribuer à assurer la prépondérance à un candidat qu'en rayant de son bulletin les autres noms ou en ne les y inscrivant pas. En rayant, dans l'exemple choisi, les noms de 5 candidats, il a épuisé son droit de vote; il ne saurait donc, sans injustice, remplir les cinq lignes de son bulletin devenues libres par les noms de 5 candidats de la liste B, et assurer ainsi à ces derniers la prépondérance sur les autres candidats de cette liste. On a appelé avec raison « panachage gratuit » cette intrusion dans la liste d'un autre parti. Il est à craindre que la faculté de panacher n'entraîne des abus, qu'elle ne favorise des manœuvres électorales, telles notamment que la « décapitation » de la liste adverse, qui consiste à panacher en faveur des candidats les moins importants; de cette manière, les candidats les plus influents, la « tête » de la liste adverse, recueillent un nombre moins élevé de suffrages et ne sont pas élus. Il faut reconnaître que, dans les cantons intéressés, on n'a presque jamais employé de tels moyens. Mais il y a possibilité d'y avoir recours, et rien ne garantit que, dans des époques troublées, on se fasse faute d'en user. La faculté de panacher peut encore donner lieu à des manœuvres déloyales en permettant à un groupe relativement faible de modifier le rang des candidats d'une liste, car la grande masse des électeurs votent d'une manière strictement conforme aux instructions du parti.

Si on veut laisser à l'électeur la liberté de choisir ses candidats dans toutes les listes de présentation, comme nous le recommandons, le système de la concurrence des suffrages nominatifs est absolument indiqué. Ici, le panachage ne peut être « gratuit » : chaque suffrage donné à un candidat de la liste adverse profite également à celle-ci; il est perdu pour le parti auquel appartient l'électeur. Celui-ci n'a donc pas la tentation de recourir à des manœuvres déloyales. Dans ce système, il est permis dans plusieurs cantons, mais pour d'autres raisons, d'accumuler deux ou trois suffrages sur le même candidat; ce cumul contribue également à empêcher la « décapitation » d'une liste.

Le système de la concurrence des suffrages nominatifs est en vigueur sur un territoire à peu près deux fois plus étendu que celui où est pratiqué le système de la concurrence des suffrages de liste. Depuis 30 ans qu'on l'applique, il n'a nulle part donné lieu à des inconvénients.

### III.

Abstraction faite des questions déjà examinées précédemment, l'avant-projet ne donnera guère lieu à des discussions de principe. La procédure proposée s'inspire de celle qui est en vigueur dans les cantons et dans les Etats allemands avoisinants.

Pour ce qui concerne la *justification détaillée* des dispositions de l'avant-projet, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

Article premier. Les motifs qui légitiment l'adoption de l'alinéa 3 de cet article ont été exposés ci-dessus sous chiffre I.

Art. 3, al. 1<sup>er</sup>. Afin de déterminer le moment auquel les listes de présentation doivent être déposées au plus tard, il faut apprécier les délais qui sont nécessaires pour faire utilement les divers travaux préparatoires avant l'ouverture du scrutin. La proposition d'exiger le dépôt des listes de présentation vingt jours avant l'ouverture du scrutin est basée sur les considérations suivantes :

Comme, dans un grand nombre de cantons, les opérations électorales commencent déjà, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi fédérale du 30 mars 1900 facilitant l'exercice du droit de vote, la veille du dimanche fixé pour les élections, le délai adopté à l'article 1<sup>er</sup> pour l'envoi des listes électorales aux électeurs (le vendredi précédant le jour des élections) est des plus courts et ne peut pas être abrégé. Pour fixer le

jour auquel les listes de présentation doivent être définitivement mises au point, il faut calculer le nombre de jours ouvrables qui sont nécessaires pour l'impression des listes, leur emballage et leur expédition aux autorités locales, ainsi que pour leur distribution aux électeurs. Si on considère les moyens de communication peu développés qui existent dans les cantons alpestres, on ne peut tenir pour trop large un délai de dix jours ouvrables y compris le dernier vendredi avant l'ouverture du scrutin. Le terme pour l'établissement définitif des listes de présentation a été en conséquence fixé au lundi de la deuxième semaine précédant le dimanche auquel les élections ont lieu (art. 9, al. 4).

Il est recommandable, en égard d'abord à des cantons comme celui des Grisons, de prévoir un délai d'environ six jours ouvrables pour la mise au point des listes de présentation (art. 6 à 9). Il en résulte que ces listes doivent être communiquées au plus tard le lundi de la troisième semaine avant l'ouverture du scrutin (art. 3, al. 1<sup>er</sup>); il y aura donc, entre le jour de la communication des listes de présentation et celui des élections, un délai de vingt jours. On peut ajouter, à titre de comparaison, que dans les cantons ayant admis la représentation proportionnelle les listes de présentation doivent être communiquées dans les délais suivants avant le dimanche auquel les élections ont lieu: Neuchâtel 5 jours, Schwyz 7 jours, Genève 8 jours, Bâle-ville, Lucerne et Tessin 10 jours, Soleure 13 jours, St-Gall et Zurich 20 jours, Zoug 21 jours. Il est difficile d'adopter une réglementation qui convienne à la diversité des circonstances dans lesquelles se trouvent les cantons. Aussi l'article 26 donne-t-il aux gouvernements cantonaux, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, le droit d'abrégéer ou de prolonger les délais prévus par les articles 3 et 6 à 9.

Art. 4. Nous renvoyons aux commentaires fournis à l'article 13, al. 2, sur le cumul.

Les cantons du Tessin et de Genève qui ne comptent pour les élections au Grand-Conseil, que peu d'arrondissements devant élire un grand nombre de députés, exigent qu'une liste de présentation contienne les noms d'au moins 4 ou 5 candidats. On veut éviter ainsi le dépôt de listes de présentation ne représentant qu'un petit nombre d'électeurs. Dans d'autres cantons et dans d'autres villes le besoin d'une semblable disposition ne s'est pas fait sentir. On peut en conséquence se dispenser d'introduire dans la loi fédérale

une disposition de ce genre; elle ne serait d'ailleurs applicable que dans les arrondissements élisant un grand nombre de députés.

Art. 5. La signature de chaque liste de présentation par un certain nombre d'électeurs doit fournir la garantie que seules des présentations sérieuses seront communiquées. Dans les cantons, le nombre minimum de signatures exigées oscille entre 2 et 25. Le but poursuivi pourra être considéré comme suffisamment atteint dans les arrondissements électoraux fédéraux, en fixant ce nombre à 15 signatures. En exigeant un nombre de signatures sensiblement plus élevé, on entraverait sans nécessité le droit de libre présentation dans les petits cantons.

Art. 6. Cet article contient l'interdiction pour un candidat de figurer sur plusieurs listes du même arrondissement électoral; on retrouve cette interdiction dans toutes les lois les plus récentes sur la représentation proportionnelle. Cette disposition est justifiée, car, dans les élections proportionnelles, des candidats communs à plusieurs partis ne répondent à aucune nécessité; cela nuirait au contraire à la clarté des calculs sur la distribution des sièges et provoquerait des contestations. Les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Genève permettent les candidatures communes; ils prescrivent cependant que le candidat déclare avant l'élection quelle liste doit bénéficier de *tous* les suffrages qui lui sont attribués. A défaut de cette déclaration, tous les suffrages sont attribués à la plus forte des listes concurrentes. Cette disposition qui est compréhensible en soi, enlève toute portée pratique aux candidatures communes. Le projet de loi ne contient pas une disposition interdisant à un candidat de se laisser porter dans divers arrondissements électoraux, car il n'y a aucune nécessité d'apporter cette autre restriction au libre choix des électeurs.

Art. 7. Cet article autorise les listes conjointes dont il a déjà été question. On n'exige pas que déjà au moment de la communication des listes de présentation leurs auteurs déclarent qu'elles sont conjointes; cette déclaration peut être faite jusqu'au moment où les listes de présentation doivent être définitivement établies. Il est ainsi possible aux partis de prendre une décision sur l'apparement des listes après avoir connaissance de toutes les listes qui ont été présentées.

Art. 8. Dans cet article on présume que les noms des candidats ont été apposés avec leur consentement sur les

listes de présentation. On ne demande pas, en conséquence, qu'il soit annexé à ces listes une déclaration écrite de chaque candidat par laquelle il accepte d'y être inscrit. On ne porte pas non plus à la connaissance du candidat la liste de présentation qui le concerne. Ce n'est que lorsqu'un candidat fait spontanément savoir aux autorités compétentes qu'il décline toute élection, que son nom est d'office radié sur la liste de présentation.

Les dispositions des articles 9 et 10 sur la mise au point des listes de présentation et sur les mesures prises pour éviter la confusion des listes n'exigent pas de commentaires.

Art. 11. Dans tous les cantons ayant adopté la représentation proportionnelle, on admet des bulletins de vote imprimés. Il est indiqué qu'ils soient aussi permis pour les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité.

Par contre, la question peut être résolue de diverses manières de savoir s'il ne faut admettre que des bulletins de vote officiels ou s'il faut aussi permettre l'emploi de bulletins de vote non officiels.

Les cantons à représentation proportionnelle ont adopté des solutions différentes en s'inspirant, en partie, d'usages déjà existants.

Les cantons de Zurich, Bâle et Tessin ne permettent que l'emploi de bulletins de vote adressés par les autorités à chaque électeur.

Les cantons qui admettent l'emploi de bulletins de vote non officiels n'envoient aux électeurs que des bulletins en blanc. Ils abandonnent aux partis le soin de faire parvenir aux électeurs des listes imprimées; les électeurs peuvent alors voter avec ces listes de la même manière qu'il est possible de le faire avec des listes officielles dans les cantons précédents. De semblables listes sont tout au plus mises à la disposition du public dans les locaux électoraux. Afin d'éviter des abus, on prescrit, dans quelques cantons, que les bulletins de vote imprimés doivent être conformes aux listes déposées ou qu'ils ne doivent pas porter des candidats appartenant à des partis différents.

Il est impossible — que le législateur fédéral s'inspire de l'exemple des uns ou des autres de ces cantons — d'éviter dans quelques cantons une différence regrettable entre le mode de voter dans les élections fédérales d'après le principe

de la proportionnalité et celui en usage pour les élections cantonales et communales.

Cet inconvénient peut être écarté en prévoyant, dans la loi fédérale, la faculté pour les cantons de se rallier à l'une ou à l'autre de ces solutions. On peut le faire sans appréhension, car cela n'est pas de nature à troubler d'une manière sensible l'unité des opérations pour les élections au Conseil national. Il va de soi que le principe du scrutin secret ne doit en aucune manière être compromis. Il est en outre recommandable, pour éviter des abus, de poser la règle que les bulletins de vote non officiels doivent être conformes aux listes officiellement publiées, et qu'il ne peut y être apporté que des modifications écrites, apposées de la main même de l'électeur (art. 13, al. 1<sup>er</sup>).

Art. 13 et 14. Pour bien comprendre les dispositions des articles 13 al. 2 et 14 al. 1, il faut se rappeler que pour les raisons exposées sous chiffre II, c'est le système de la concurrence des suffrages nominatifs qui a été adopté; ce système admet le principe que l'attribution proportionnelle des sièges aux divers partis dépend du nombre des suffrages obtenus par les candidats de chaque liste électoralé. On pourrait, en conséquence, comme dans le système majoritaire, laisser simplement les électeurs voter pour les noms présentés et additionner ensuite les suffrages obtenus par les candidats de chaque liste. Mais les petits partis en pâtiraient qui n'ont pas porté autant de candidats qu'il y a de députés à élire; l'exemple suivant peut le démontrer: Les deux partis A et B se partagent un arrondissement électoral ayant droit à dix députés. Le parti A compte 6000 adhérents et porte 10 candidats; le parti B en compte 4000 et ne porte que 4 candidats. Supposons, pour plus de simplicité, que les deux partis votent en bloc; le résultat de l'élection sera le suivant: Les candidats de la liste A auront obtenu en tout  $6000 \times 10 = 60.000$  suffrages; les candidats de la liste B  $4000 \times 4 = 16.000$  suffrages. La distribution des sièges proportionnellement à ce nombre de suffrages aboutirait à l'élection de 8 candidats de la liste A et 2 candidats de la liste B, alors que le parti A n'aurait droit d'après sa force qu'à 6 députés et que le parti B pourrait prétendre être représenté par 4 députés. La cause du résultat inexact du scrutin réside dans le fait que dans le parti A chaque bulletin de vote porte 10 noms, alors que dans le parti B il n'en porte que 4, la liste de ce

parti étant incomplète. Chaque bulletin de vote de la liste A exerce par conséquent une influence  $2\frac{1}{2}$  fois plus forte sur le résultat des élections qu'un bulletin de la liste B. Cette inégalité pourrait être abolie par le parti B en proposant une liste complète de candidats. Mais il n'est pas recommandable d'obliger les petits partis à établir des listes complètes dans les grands arrondissements électoraux. Les lois sur la représentation proportionnelle ont recours à deux moyens pour attribuer toute sa force électorale à un bulletin de vote incomplet. L'un de ces moyens est celui proposé à l'article 14, al. 1. Il consiste à reconnaître en quelque sorte aux lignes laissées en blanc d'un bulletin de vote incomplet le caractère de suffrages nominatifs généraux à attribuer à celle des listes électorales dont la dénomination ou le numéro d'ordre est écrit ou imprimé en tête du bulletin de vote; ces suffrages sont appelés suffrages de liste, mais ils doivent être distingués des suffrages de liste tels qu'ils sont compris dans le système de la concurrence des suffrages de liste. En conséquence, dans l'exemple précédent, le parti B devrait encore ajouter aux 16.000 suffrages attribués à ces candidats  $4000 \times 6 = 24.000$  suffrages de liste; il aurait en tout 40.000 suffrages et obtiendrait donc la représentation à laquelle il pourrait prétendre. Un deuxième moyen consiste à permettre d'inscrire plusieurs fois les noms des candidats sur le bulletin de vote. Dans l'exemple cité, les adhérents du parti B auraient donc pu inscrire ou faire imprimer sur leurs bulletins de vote trois fois les noms de deux de leurs candidats, et deux fois ceux de deux autres candidats.

Les cantons de Zurich, Schwyz et Bâle-ville combinent ces deux moyens en permettant, à côté des suffrages de liste, le cumul de deux ou trois suffrages. Les cantons qui possèdent depuis le plus longtemps des lois sur la représentation proportionnelle se contentent du système de la concurrence des suffrages nominatifs combiné avec la reconnaissance des suffrages de liste (Fribourg, Tessin, Neuchâtel, Genève). Le cumul ménage aux partis plus de facilités pour présenter des listes aussi complètes que possible. Il leur permet aussi d'assurer l'élection de leurs représentants les plus influents en inscrivant plusieurs fois leurs noms sur les listes de présentation. Par contre, ce système limite considérablement l'influence que l'électeur peut exercer sur l'ordre dans lequel il désire que les candidats soient élus. Cette raison et la crainte que le système du vote cumulatif ne soit pas facilement compris des électeurs, — surtout

dans les cantons où la représentation proportionnelle n'a pas encore été introduite, — ont incité la commission consultative convoquée par le département politique à se prononcer contre le cumul jusqu'à concurrence de deux suffrages qui était prévu dans l'avant-projet. Dans ces conditions nous avons renoncé au vote cumulatif dans le présent projet de loi.

Pour être complet, il convient de relever encore que, dans son mémoire publié en 1892 sur l'application de la représentation proportionnelle aux élections au Conseil national, le professeur Hagenbach-Bischoff a proposé de ne laisser à chaque électeur que la faculté d'inscrire un seul nom sur son bulletin de vote. Cette solution est en soi la plus simple, car elle fait disparaître toutes les complications résultant, par exemple, de la prise en considération des bulletins blancs comme suffrages de liste ainsi que du cumul; de même, la controverse entre la concurrence des suffrages nominatifs et la concurrence des suffrages de liste n'a plus d'importance, car le suffrage nominatif contient en même temps un suffrage de liste en faveur de celle des listes sur laquelle le candidat est porté. En outre, dans ce système, le résultat du scrutin est très facilement déterminable. Cette solution n'a prévalu nulle part; elle doit aussi être rejetée pour les élections proportionnelles au Conseil national, essentiellement pour cette raison que le scrutin de liste est usuel en Suisse et que sa suppression susciterait de fortes oppositions.

Les articles 16 à 18 règlent la manière dont les sièges doivent être proportionnellement répartis entre les listes.

D'après les plus vieilles lois sur la représentation proportionnelle (actuellement encore à Fribourg et Neuchâtel), on divise le nombre total des suffrages par le nombre des députés à élire, et on appelle le quotient ainsi obtenu *quotient électoral*; c'est le nombre de suffrages qui donne droit à chaque liste d'avoir un député. Ce quotient est cependant trop élevé et n'aboutit pour ainsi dire jamais à une répartition sans reste des sièges à repourvoir. Le quotient électoral exact est obtenu en divisant le total des suffrages par le nombre des députés à élire augmenté d'un, et en adoptant le nombre entier immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu. C'est le plus petit diviseur qui ne donne jamais trop de députés. Dans les arrondissements n'élisant qu'un député, ce chiffre se confond avec celui de la majorité

absolue; dans les arrondissements élisant deux députés, c'est le nombre entier immédiatement supérieur au tiers des suffrages. Ce quotient électoral est exigé dans la plupart des lois sur la représentation proportionnelle. Il est cependant possible qu'il soit lui aussi fréquemment trop élevé pour assurer l'élection du total des députés, lorsque plusieurs listes ont été déposées et que les suffrages s'éparpillent sur les différentes listes. Il y a alors des mandats qui ne sont pas distribués, des mandats de reste. Ceux-ci sont attribués dans quelques lois sur la représentation proportionnelle aux listes les plus fortes; dans d'autres lois, ils vont aux listes qui accusent le plus grand nombre de suffrages restants. L'attribution des restes aux listes les plus fortes est arbitraire, et il faut lui préférer l'attribution des restes aux listes accusant le plus grand nombre de suffrages restants. Mais cette solution aussi n'est pas parfaite, parce qu'elle ne considère précisément que le nombre des suffrages restants et non pas le total des suffrages.

La meilleure méthode de répartition des restes est celle du professeur D'Hondt (Bruxelles); elle permet de procéder à une répartition mathématiquement exacte de tous les mandats entre les différentes listes, de telle manière que chaque liste aura autant de députés que le même quotient (quotient définitif) est contenu de fois dans le total des suffrages qu'elle a obtenus. Le professeur Hagenbach-Bischoff a proposé une procédure qui n'est pas autre chose que la méthode D'Hondt, mais qui permet d'abréger un peu les calculs. La méthode de D'Hondt ainsi abrégée a été adoptée par la presque totalité des lois les plus récentes sur la représentation proportionnelle, notamment par celles des cantons de Zurich, Schwyz et Bâle. Elle est prévue à l'article 17 du projet de loi.

D'après cette méthode, il faudra procéder de la manière suivante :

La répartition des sièges s'effectue tout d'abord sur la base du quotient provisoire reconnu exact de la manière indiquée ci-dessus. Si, après cette répartition, tous les sièges ne sont pas encore repourvus, le total des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des sièges qui lui ont déjà été attribués; le premier des sièges qui sont encore à distribuer est accordé à la liste qui accuse le quotient le plus élevé; en d'autres termes, c'est la liste qui en bénéficie.

ciera qui aura obtenu pour l'attribution de ce mandat restant un nombre de suffrages plus élevé que ce n'est le cas pour les autres listes. Cette opération est répétée tant et aussi longtemps qu'il y a des sièges à repourvoir.

Exemple : Il y a 10 sièges à distribuer entre les listes A, B et C comptant 12.013, 4876 et 1537 suffrages. Le total de tous les suffrages est de 18.426.  $18.426 : 11 (10+1) = 1675\frac{1}{11}$ ; le nombre entier immédiatement supérieur est le quotient provisoire : 1676.

Premiers calculs de répartition :

	Suffrages	Quotient provisoire	Nombre des députés
Liste A	12.013 :	1676 =	7
» B	4.876 :	1676 =	2
» C	1.537 :	1676 =	0
			9

Deuxièmes calculs de répartition :

	Suffrages	Diviseur	Quotient	Nombre de députés
Liste A	12.013 :	8 (7+1) =	$1501\frac{5}{8}$	7
» B	4.876 :	3 (2+1) =	$1625\frac{1}{3}$	3
» C	1.537 :	1 (0+1) =	1537	0
				10

C'est la liste B qui accuse le quotient le plus élevé  $1625\frac{1}{3}$  qui obtient le 10<sup>e</sup> siège. Ce quotient est le quotient définitif; c'est celui qu'il faut considérer pour la répartition des sièges. Chaque liste obtient autant de députés que le nombre  $1625\frac{1}{3}$  est contenu de fois dans le total de ses suffrages.

Si on avait attribué le 10<sup>e</sup> siège à la liste ayant le plus grand nombre de suffrages restants, il serait revenu à la liste C, car les suffrages qui restaient après les premiers calculs de répartition s'élevaient à 281 pour la liste A, 1524 pour la liste B et 1537 pour la liste C. La liste C aurait donc eu un siège pour 1537 suffrages et la liste B aurait dû se contenter de deux sièges, bien que le tiers des suffrages obtenus par elle,  $1635\frac{1}{3}$ , soit sensiblement supérieur au chiffre 1537.

Dans la pratique, les calculs de répartition ne présentent pas de difficultés.

L'article 18 règle quelques cas de concurrence de suffrages qui se présenteront rarement dans la pratique.

La question de savoir, s'il est nécessaire pour éviter une dissémination excessive des suffrages d'adopter un *quorum* dans l'idée que les listes qui ont obtenu un nombre de suffrages inférieur à ce *quorum* n'ont pas droit à une députation, trouve une solution toute naturelle et satisfaisante dans le système de répartition des sièges restants D'Hondt-Hagenbach. Toutes les listes sont prises en considération lors des calculs de répartition, et chacune d'elle doit obtenir le nombre de sièges qui lui revient d'après ces calculs. Le quotient électoral, d'après lequel ces calculs s'opèrent, remplit la fonction d'un *quorum*. Tout autre *quorum* pour les listes devrait être rejeté comme arbitraire.

Dans l'article 19, al. 2, on prévoit par contre un *quorum* pour les *candidats*; chacun d'eux doit avoir obtenu au moins la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par l'ensemble des candidats de la liste sur laquelle il est porté.

L'article 20 règle le cas où une liste obtient plus de sièges qu'elle ne contient de candidats. La plupart des lois sur la représentation proportionnelle contiennent une disposition d'après laquelle les candidats de cette liste sont alors, en premier lieu, déclarés élus, les autres sièges devant être ensuite attribués aux autres listes proportionnellement à leur force numérique; cette solution est contraire à l'équité. Le projet de loi prévoit, en conséquence, que les sièges qui n'ont pu être attribués à un parti portant trop peu de candidats doivent faire l'objet d'une élection complémentaire.

L'article 22, al. 1<sup>er</sup>, prévoit un cas d'élection tacite.

L'alinéa 2 de cet article règle le cas où il n'existe pas de listes électorales valables. Les élections sont alors libres d'après le système de la majorité relative.

Art. 25. Lorsque une liste ne porte pas les noms de candidats qui doivent remplacer, comme suppléants, des députés dont le siège devient vacant, il est inévitable de procéder à une élection complémentaire. Afin que les élections complémentaires ne modifient pas la première répartition des mandats qui était intervenue entre les partis, la loi neuchâtelaise prévoit que seul le groupe qui avait présenté une liste portant les noms des députés à remplacer, a le droit de déposer une nouvelle liste. Ce n'est que si ce groupe ne fait pas usage de son droit ou s'il n'existe plus que les élections ont lieu librement.

La commission consultative a donné son approbation à ce principe, bien que, dans son application pratique, il risque de soulever des difficultés, par exemple, en cas de scissions dans un parti; de même, le fait que tout le corps électoral est lié par la liste d'un seul parti ne laisse pas de susciter des appréhensions. Nous avons jugé opportun d'introduire dans le projet ce principe de la loi neuchâtelaise, car il est incontestablement conforme au système de la représentation proportionnelle.

Sur la base de ces considérations, nous vous recommandons d'entrer en matière sur le projet de loi fédérale contenu dans l'annexe I.



Pour le cas où l'Assemblée fédérale jugerait à propos, pour des raisons politiques, de faire procéder le plus tôt possible au renouvellement du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité, il est nécessaire d'examiner dans quelles conditions il serait possible de prendre une telle mesure sans enfreindre les dispositions constitutionnelles.

#### A.

On a prétendu de divers côtés, et aussi dans la commission consultative, qu'une révision de la constitution n'était pas nécessaire pour qu'il soit possible de procéder à de nouvelles élections avant l'expiration de la législature qui prendra fin en décembre 1920, l'article 73 révisé fournissant une base suffisante à cet effet. A l'encontre de cette opinion, il faut faire d'abord remarquer que l'alinéa 3 de cet article ne peut être invoqué, car, à en juger par sa genèse, il ne vise que les dispositions de détail pour l'application du principe, et non la question politique du renouvellement anticipé du conseil. En revanche, la décision du peuple et des Etats est considérée par une partie des adhérents au système proportionnel, non seulement comme une demande de principe, mais comme impliquant une certaine opposition entre le peuple et le Conseil national. A quoi il faut répondre ce qui suit : en premier lieu, l'article 73 de la constitution ne mentionne que les principes suivant lesquels devra être élaborée une loi sur les élections; il ne contient aucune disposition sur l'application immédiate de l'article constitutionnel. On ne saurait donc en conclure qu'on puisse déroger à la dispo-

sition de l'article 76 sur la période législative de trois ans. Ensuite, l'institution des votes de confiance, d'où une autorité élue conclut qu'elle doit rester ou se retirer, est étrangère à notre droit public; l'autorité politique du nouveau Conseil national et du Conseil fédéral qu'il devrait élire conformément à l'article 96 de la constitution fédérale, n'aurait non plus rien à gagner à ce que la base des nouvelles élections donnât lieu, au point de vue constitutionnel, à des critiques tant soit peu fondées.

Au point de vue strictement constitutionnel et démocratique, il paraît donc indiqué de procéder au renouvellement anticipé du Conseil national, au besoin par une votation constitutionnelle. Toute modification de la constitution, même une simple disposition transitoire, peut être décidée par la majorité du peuple et des Etats, c'est incontestable.

Il ne s'agit donc plus que de savoir quelle devrait être la durée de la législature du nouveau conseil. Celui-ci devrait-il se borner à compléter la période législative de l'ancien conseil, comme cela se passe lors des élections complémentaires? A cette solution, on pourrait objecter qu'il ne conviendrait guère de procéder deux fois, en 1919 et en 1920, à des élections pour le Conseil national, et que le nouveau conseil ne disposerait pas d'un temps suffisant pour entreprendre les grandes tâches qui l'attendent. La fixation d'une nouvelle période de trois ans commençant avec le renouvellement anticipé, entraînerait toute une série de modifications dans la législation, qui considère la session ordinaire de décembre comme le commencement des périodes législatives. Une solution permettrait d'éviter les inconvénients inhérents à ces deux manières de régler la durée des périodes législatives; elle consisterait à fixer la fin des fonctions du nouveau Conseil national au dimanche précédant le premier lundi de décembre 1923. En ajoutant ainsi à la législature du nouveau conseil la partie de la législature actuelle qui reste encore à courir on éviterait toute modification dans le système suivi jusqu'ici pour le renouvellement ordinaire du Conseil national.

Enfin la fixation des nouvelles élections devrait avoir lieu par le Conseil fédéral dans un délai aussi court que possible, lequel serait déterminé par la nouvelle disposition constitutionnelle. La réunion du nouveau conseil devrait aussi être réglée de la même manière que celle prévue par la loi pour le renouvellement intégral ordinaire.

## B.

Ordonner les élections anticipées d'une manière conforme à la constitution, telle est la condition principale à remplir pour hâter le renouvellement du Conseil national. Il est possible d'en rapprocher encore la date en abrégant le délai nécessaire pour la promulgation de la loi fédérale concernant les élections pour le Conseil national, présentée avec le présent message. A supposer que l'arrêté fédéral concernant la revision constitutionnelle mentionnée sous litt. A et que la loi électorale soient adoptés en même temps par les Chambres, l'arrêté en question pouria être soumis immédiatement à la votation du peuple et des Etats, tandis que la loi ne pourra entrer en vigueur au plus tôt qu'après l'expiration du délai de referendum, s'il n'en est pas fait usage.

S'il était opportun, pour des motifs politiques, d'abrèger ce délai, afin que l'arrêté sur le renouvellement anticipé et la loi électorale nécessaire pour son exécution pussent, si possible, entrer en vigueur simultanément, trois voies peuvent être adoptées : On pourrait provoquer sans retard le referendum par huit cantons; mais cela paraît artificiel et ne serait pas compris par le peuple. Une solution plus naturelle, répondant mieux aux sentiments démocratiques, voudrait que l'Assemblée fédérale décidât de soumettre immédiatement à l'adoption ou au rejet du peuple la loi acceptée par elle. Tandis qu'un certain nombre de constitutions cantonales admettent ce mode de procéder, la constitution fédérale ne dit rien à ce sujet. Mais il résulte des délibérations de 1872 sur la constitution qu'on n'a pas voulu admettre un tel transfert au peuple de décisions relevant de la compétence des conseils, et, lors les débats sur le Gothard en 1878, le Conseil national s'est prononcé dans ce sens.

Afin d'écarter toute objection sur sa constitutionnalité, la décision de l'Assemblée fédérale soumettant immédiatement la loi électorale à la votation du peuple, en dérogation à la procédure prévue à l'article 89 de la constitution, serait soumise à titre de disposition constitutionnelle à la votation du peuple et des Etats.

Si l'on veut faire en sorte que les nouvelles élections aient lieu le plus tôt possible, on ne peut pas faire voter d'abord sur l'admissibilité de la votation populaire et, après seulement que le peuple aura répondu par l'affirmative, sur la loi électorale; les deux votations devraient avoir lieu le même jour. Dans ce cas, la validité de la votation sur la loi

électorale serait conditionnée par l'adoption de l'article constitutionnel qui ordonne cette votation. De telles votations populaires conditionnelles n'ont pas été jusqu'ici en usage dans le domaine fédéral, mais dans bien des cantons elles sont tout à fait régulières, et il est à supposer que dans toute la Suisse elles seraient immédiatement comprises des électeurs. Il est aussi extrêmement peu probable que la disposition constitutionnelle et la loi ne soient pas adoptées ou rejetées en même temps. Si toutefois la loi seule était rejetée, la situation serait la même que si la loi avait été rejetée par le peuple dans la votation référendaire ordinaire. Si au contraire seul l'article constitutionnel était rejeté, ou si c'était le cas pour cet article et pour la loi, la situation serait la même que si cette dernière n'avait pas été soumise au peuple.

Une votation éventuelle sur la loi pourrait être évitée, si l'article constitutionnel disposait que la loi électorale adoptée par les conseils deviendra valable par l'adoption de cet article. L'adoption de l'article constitutionnel entraînerait ainsi sans autres formalités celle de la loi. La loi revêtirait par là un caractère constitutionnel, qui, en cas de revision, devrait lui être enlevé par une disposition expresse. Il ne convient guère non plus que ce qui offre seulement le caractère d'une loi ordinaire doive, pour être valable, remplir les conditions qui ne sont exigées que pour les principes de la constitution. Il semble donc qu'une votation simultanée, et sur la loi — dont le résultat ne serait qu'éventuellement valable — et sur l'article constitutionnel soit la solution la plus naturelle.

### C.

Si les nouvelles élections du Conseil national doivent avoir lieu avant l'expiration de la législature actuelle, et si, en outre, l'ajournement des élections nécessité par le délai de referendum pour la loi électorale doit être aussi court que possible, nous vous recommandons l'adoption du projet d'arrêté fédéral (annexe II) concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'article 73 de la constitution fédérale (élection du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité).

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération.* CALONDER.

*Le chancelier de la Confédération,* SCHATZMANN.

**LOI FÉDÉRALE**  
concernant  
les élections au Conseil national d'après le principe  
de la proportionnalité.

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
de la  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

En exécution de l'article 73 de la Constitution fédérale,  
Vu le message du Conseil fédéral du 26 novembre 1918,  
*décète:*

Article premier. Les élections au Conseil national ont lieu d'après le principe de la proportionnalité conformément aux dispositions de la présente loi.

Chaque canton et demi-canton forme un arrondissement électoral.

Dans les arrondissements électoraux qui n'ont qu'un député à élire, l'élection a lieu à la majorité relative (art. 22, al. 2). Les articles 3 à 21, 22 al. 1 et 24 à 26 ne sont pas applicables dans ces arrondissements.

Art. 2. Les élections générales pour le renouvellement ordinaire du Conseil national ont lieu le dernier dimanche du mois d'octobre.

Art. 3. Les listes de présentation doivent être communiquées aux gouvernements cantonaux au plus tard vingt jours (soit le lundi de la troisième semaine) avant l'ouverture du scrutin.

Elles doivent être remises aux organes cantonaux compétents ou consignées à la poste au plus tard jusqu'à six heures du soir. Cette disposition est aussi valable pour les autres délais prévus dans la présente loi.

Art. 4. Les listes de présentation ne doivent pas porter un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans

l'arrondissement électoral et aucun nom ne doit y figurer plus d'une fois.

Art. 5. Chaque liste de présentation doit être signée par quinze citoyens au moins demeurant dans le canton et possédant le droit de vote, et porter une dénomination qui la distingue des autres listes.

Aucun électeur ne peut signer plus d'une liste de présentation. Une fois celle-ci déposée, il ne peut pas retirer sa signature.

Les signataires de la liste de présentation doivent désigner un mandataire ainsi que son remplaçant pour entrer en relations avec les autorités.

Le mandataire a le droit et le devoir de donner, au nom des signataires de la liste et de manière à les lier juridiquement, toutes les déclarations nécessaires pour écarter les difficultés qui viendraient à surgir.

Art. 6. Le candidat dont le nom figure dans le même arrondissement sur plus d'une liste de présentation sera invité à faire savoir au plus tard le seizième jour (soit le vendredi de la deuxième semaine) avant l'ouverture du scrutin pour laquelle de ces listes il opte. S'il ne se prononce pas à temps, la question est tranchée par le sort. Le tirage au sort est fait par le président du gouvernement en présence de deux fonctionnaires. L'opération accomplie, le nom du candidat est éliminé de toutes les autres listes.

Art. 7. Deux ou plusieurs listes de présentation peuvent porter une déclaration identique par laquelle leurs auteurs ou les mandataires de ces derniers font savoir qu'elles sont conjointes; cette déclaration doit être faite au plus tard treize jours (soit le lundi de la deuxième semaine) avant l'ouverture du scrutin.

Un groupe de listes conjointes est considéré, à l'égard des autres listes, comme une liste simple.

Art. 8. Les candidats qui déclarent décliner toute élection seront éliminés d'office de la liste; cette déclaration doit être faite par écrit au plus tard le seizième jour (soit le vendredi de la troisième semaine) avant l'ouverture du scrutin.

Art. 9. L'organe cantonal compétent examine les listes de présentation qui lui sont adressées et fixe, cas échéant, au mandataire de chaque parti un délai pour fournir les signa-

tures qui manquent, remplacer les candidats éliminés, compléter ou rectifier la désignation des candidats ou modifier le nom de la liste, afin que celle-ci ne puisse pas être confondue avec les listes des autres partis.

Les propositions de remplacement doivent être accompagnées de la déclaration écrite des nouveaux candidats qu'ils acceptent leur candidature. Si cette déclaration fait défaut, ou si le nouveau candidat se trouve déjà sur une autre liste, ou s'il n'est pas éligible, la proposition de remplacement est radiée.

Sauf indication contraire du mandataire des signataires les propositions de remplacement sont portées à la fin des listes.

Les listes de présentation sont définitivement arrêtées au plus tard le treizième jour (soit le lundi de la deuxième semaine) avant l'ouverture du scrutin.

Art. 10. Une fois définitivement établies, les présentations constituent les listes électorales.

Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre selon le rang de sa présentation.

Si deux ou plusieurs listes portent la même dénomination, chacune d'elles est pourvue, afin d'éviter toute confusion, d'un numéro d'ordre spécial.

Les listes sont publiées avec leur dénomination, mais sans les noms des signataires. Celles qui sont conjointes doivent porter une déclaration qui l'indique.

Art. 11. Les gouvernements cantonaux pourront soit autoriser l'emploi de bulletins de vote imprimés reproduisant une des listes officiellement publiées, soit envoyer d'office aux électeurs les diverses listes pour être employées comme bulletins de vote; cet envoi doit intervenir au plus tard jusqu'au vendredi avant l'ouverture du scrutin.

Dans les deux cas, les électeurs doivent d'office recevoir, au plus tard jusqu'au vendredi avant le scrutin, un bulletin de vote en blanc ayant assez de place libre pour que l'on puisse y mettre la dénomination d'une liste et les noms des candidats.

Le secret du scrutin doit être assuré dans tous les cas.

Art. 12. Le gouvernement cantonal statue sur les plaintes qui lui sont adressées contre les décisions des organes can-

tonaux concernant les opérations préparatoires (art. 3 à 11); les compétences du Conseil national sont réservées.

Art. 13. L'électeur vote en se servant soit d'une des listes imprimées, soit du bulletin de vote en blanc. Dans ce dernier cas, il pourra le remplir en entier ou en partie en y portant les noms de n'importe lesquels des candidats qui figurent sur l'une ou l'autre des listes déposées. S'il fait usage d'une liste imprimée, il peut y apporter de sa main toutes suppressions, modifications ou additions qu'il juge opportunes.

Il est interdit de porter le nom d'un candidat plus d'une fois sur la même liste.

Art. 14. Si un bulletin contient un nombre de noms inférieur à celui des députés à élire dans le canton, les noms qui manquent sont considérés comme autant de suffrages donnés au parti désigné par la dénomination, écrite ou imprimée, qui figure en tête de la liste. Si celle-ci ne porte aucune dénomination, il n'est pas tenu compte des noms qui manquent.

Si un bulletin contient un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans le canton, les derniers noms inscrits ne comptent pas.

Les noms qui ne figurent sur aucune liste n'entrent pas en ligne de compte; les suffrages qu'ils ont obtenus comptent cependant comme suffrages de liste lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste.

Les bulletins qui portent la dénomination d'une liste mais qui ne contiennent le nom d'aucun candidat présenté ne sont pas valables.

Les bulletins de vote qui contiennent des expressions injurieuses ne sont pas valables.

Art. 15. Une fois le scrutin clos, le gouvernement cantonal établit d'après les procès-verbaux des bureaux électoraux:

1° Le nombre de voix obtenu par chacun des candidats des différentes listes (suffrages nominatifs);

2° le nombre de voix qu'a obtenu chaque liste, conformément à l'art. 14, al. 1 et 3 (suffrages de liste);

3° le nombre total des voix obtenues par les candidats et les listes de chaque parti (suffrages nominatifs et suffrages de liste réunis);

4° pour les listes conjointes, le nombre total des voix obtenues par chaque groupe de listes.

Art. 16. Il est procédé ensuite à la répartition des députés entre les différentes listes, proportionnellement au nombre de voix qu'elles représentent (art. 15, chiffre 3), de telle manière que chaque liste aura autant de députés que le même quotient (quotient définitif) est contenu de fois dans le total des suffrages qu'elle a obtenus.

Cette répartition s'opère conformément aux articles 17 à 20.

Art. 17. Le nombre total des suffrages valables est divisé par le nombre plus un des députés à élire, et le nombre entier, immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu, fournit le quotient provisoire.

Chaque liste a droit à autant de députés qu'elle contient de fois ce quotient provisoire.

Si, après cette répartition, les sièges des députés ne sont pas tous distribués, le total des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des députés qui lui ont été attribués et le siège encore vacant est abandonné à la liste qui accuse le quotient le plus élevé.

Cette opération est répétée autant de fois qu'il y aura des sièges à repourvoir.

Art. 18. Si deux ou plusieurs listes accusent le même quotient et ont ainsi un droit égal au siège encore vacant, ce siège est attribué à celle des listes qui, après la division par le quotient provisoire, a le plus grand nombre de suffrages restants.

Si chaque liste a également obtenu le même nombre de suffrages, le siège restant est attribué à celle des listes dont le candidat a recueilli le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de suffrages nominatifs c'est le sort qui décide.

Art. 19. Sont proclamés élus conformément au tableau de répartition, les candidats de chaque liste qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de voix, c'est le sort qui décide. Le tirage au sort s'effectue conformément aux règles posées dans l'article précédent.

N'est pas élu toutefois le candidat qui n'a pas obtenu la

moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il est porté. Cette disposition n'est pas applicable dans les cas prévus à l'art. 22, al. 1.

Art. 20. S'il est attribué à une liste plus de députés qu'elle ne contient de noms, tous les candidats qu'elle porte sont déclarés élus. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire conformément à l'art. 25.

Art. 21. Chaque groupe de listes conjointes est considéré d'abord, conformément aux articles 17, 18 et 20, comme liste unique.

Les sièges attribués à un groupe de listes conjointes sont répartis ensuite entre les diverses listes formant ce groupe, conformément aux articles 17 à 20.

Art. 22. S'il n'y a qu'une liste électorale ou si le nombre des candidats de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal sans opérations électorales.

Si aucune liste électorale n'a été déposée, les électeurs peuvent voter pour n'importe quel citoyen éligible et ce sont ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages qui sont déclarés élus. S'il y a égalité de voix, c'est le sort qui décide.

Art. 23. Si le même candidat est élu dans plusieurs arrondissements, le Conseil fédéral l'invite immédiatement à opter pour l'arrondissement électoral qu'il accepte de représenter.

Au vu de cette déclaration, le Conseil fédéral avisera immédiatement le gouvernement du canton où se trouve l'arrondissement en faveur duquel l'élu n'a pas opté, afin qu'il soit pourvu au remplacement du candidat, conformément aux articles 24 et 25.

Il sera procédé de la même manière lorsqu'un siège deviendra vacant pendant une législature du Conseil national.

Art. 24. En cas de vacance d'un siège de député au Conseil national pendant la durée d'une législature, ce siège reste acquis au parti auquel il a été attribué. En conséquence le gouvernement cantonal proclame, comme suppléant, celui des candidats non élus de ce parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Si deux candidats ont obtenu le même nombre de voix et ont dès lors également droit au siège vacant, c'est

le sort qui décide. Le tirage au sort a lieu par les soins du président du gouvernement cantonal, sous le contrôle de ce dernier.

En cas de décès ou d'inéligibilité du suppléant qui a obtenu le plus de voix, c'est le candidat qui vient immédiatement après lui qui est proclamé élu.

Art. 25. Si la liste du parti auquel appartenait le siège vacant, ou si les listes conjointes qui entrent éventuellement en ligne de compte, ne portent le nom d'aucun suppléant éligible, il est procédé à une élection complémentaire.

En cas d'élection complémentaire, sont tout d'abord seuls admis à présenter une liste les signataires de la liste sur laquelle étaient portés les membres du Conseil national dont les sièges sont devenus vacants. Ils peuvent remplacer par d'autres électeurs, les signataires de la première liste de présentation dont les signatures ne peuvent plus être obtenues.

Si les signataires de la première liste de présentation ne font pas usage de leur droit ou s'ils n'arrivent pas à se mettre d'accord pour porter le même candidat, l'élection complémentaire a lieu suivant les prescriptions qui règlent les élections générales; cependant si une élection complémentaire n'est nécessaire que pour un seul siège l'art. 1 al. 3 est applicable.

L'art. 22 est aussi applicable aux élections complémentaires.

Art. 26. Les gouvernements cantonaux ont la faculté, avec l'approbation du Conseil fédéral, d'abrégéer ou de prolonger les délais prévus par la présente loi (art. 3, 6, 7, 8 et 9, dernier alinéa) pour les opérations électorales, en considération des circonstances particulières dans lesquelles se trouve le canton.

Art. 27. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte à cet effet les instructions nécessaires.

Art. 28. Les art. 16, 19 à 23, 26 et 33, dernière phrase, de la loi fédérale du 19 juillet 1872 concernant les élections et votations fédérales, ainsi que la loi fédérale du 23 juin 1911 concernant les arrondissements pour les élections des membres du Conseil national seront abrogés à partir des opérations électorales pour le prochain renouvellement intégral du Conseil national.

Art. 29. La présente loi sera appliquée aux prochaines élections pour le renouvellement intégral du Conseil national.



née à l'article 1<sup>er</sup>. Le Conseil fédéral fixera la date des élections.

Le Conseil national nouvellement élu se réunira en séance constituante le premier lundi du mois de juin 1919, dans la ville fédérale. La période législative du Conseil national actuel prendra fin le dimanche qui précédera ce jour.

La période législative du nouveau Conseil national prendra fin le dimanche qui précédera le premier lundi du mois de décembre 1923.

II. Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des Etats.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

---

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité. (Du 26 novembre 1918.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1918
Date	
Data	
Seite	119-150
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 837

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.