

## Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

une demande d'initiative populaire concernant  
la revision de l'article 72 de la constitution fédérale  
(élection du Conseil national).

(Du 28 novembre 1902.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 25 mars dernier, nous vous avons transmis une demande d'initiative populaire tendante à ce que l'article 72 de la constitution fédérale soit abrogé et remplacé par la disposition suivante.

« Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20,000 âmes de la population suisse. Les fractions au-dessus de 10,000 âmes sont comptées pour 20,000.

« Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins. »

Le 25/26 avril, vous avez décidé de nous renvoyer cet objet pour examen et rapport.

L'article 8 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 (*Rec. off.*, nouv. série, XII. 742), concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à

la revision de la constitution fédérale, stipule que les chambres doivent décider, au plus tard dans le délai d'une année (soit donc ici jusqu'au 25 mars 1903 au plus tard), si elles adhèrent au projet d'initiative ou si elles le rejettent. Dans ces conditions, nous ne pouvons pas tarder plus longtemps à vous présenter notre rapport sur cette affaire.

L'innovation projetée consiste à fixer, à l'avenir, le nombre des membres du Conseil national à élire dans chaque canton, non plus sur l'ensemble de la population du canton comprenant les Suisses et les étrangers, mais exclusivement sur la population suisse de ce canton.

Dans l'appel qui accompagne les feuilles de signatures, le comité d'initiative dit entre autres ce qui suit.

« Si les choses n'ont pas été réglées de cette façon déjà en 1848, cela provient seulement, sans doute, de ce qu'à cette époque le nombre des étrangers habitant la Suisse n'était pas élevé. Mais, depuis lors, ce nombre s'est accru d'une manière inquiétante. Il y a des arrondissements urbains qui comptent presque autant d'étrangers que de nationaux. Nous savons bien que, dans ces arrondissements comme dans les autres, les citoyens suisses ont seuls le droit de vote; mais cela n'empêche pas qu'une bonne partie des élus de ces arrondissements ne représentent pas, en fait, la population suisse, mais des étrangers: Allemands, Français, Italiens, etc. Cela ne doit pas être; cela ne répond ni à la lettre, ni à l'esprit de la constitution, ni à la volonté ou aux intérêts du peuple suisse; c'est pourquoi nous désirons que cela soit changé. »

L'exposé ci-après vous démontrera le peu de fondement de ces arguments.

L'article 61 de la constitution fédérale de 1848, stipulant que « le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par chaque 21,000 âmes de la population totale », a été admis sans changement dans la constitution du 29 mai 1874. Cela s'est opéré sans opposition, bien qu'alors déjà le nombre des étrangers domiciliés en Suisse se fût élevé de 71,570 (recensement de 1850) à 150,907 (recensement de 1870). C'est en 1881 seulement, à l'occasion des débats préliminaires sur l'arrêté fédéral concernant le recensement du 1<sup>er</sup> décembre 1880 et de la loi fédérale concernant les élections des membres du Conseil national, que fût présentée, au sein de la commission du Conseil national, une proposition dans le sens de la demande d'initiative qui nous occupe. Dans son rapport du 5 avril 1881, la commission faisait à ce sujet

l'observation suivante : « Sans compter que la proposition dont il s'agit entraînerait de nouvelles études de statistique, elle est en opposition avec la législation fédérale en vigueur jusqu'ici, et, en outre, elle constituerait une injustice vis-à-vis de centres industriels et commerciaux, tels que Bâle, Zurich, Genève, etc., où les étrangers établis concourent aussi au bien-être du pays et doivent, par conséquent, être pris en considération lorsqu'il s'agit de fixer le nombre des députés. »

La chose en resta là pour cette fois.

En décembre 1897, MM. Amsler et cosignataires ont déposé une motion que le Conseil national a prise en considération dans la teneur suivante :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter, pour la prochaine session des chambres fédérales, un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il ne devrait pas être fait un recensement de la population qui puisse servir de base lors du renouvellement intégral du Conseil national en 1899. »

Le but de cette motion était de procurer au canton de Zurich, au renouvellement intégral de 1899 déjà, une plus forte représentation au Conseil national en rapport avec sa population fixe, qui s'était notablement augmentée depuis le recensement fédéral de 1888.

Cette motion en a provoqué une autre, signée de MM. Hochstrasser, Fonjallaz et dix autres conseillers nationaux, et dont le texte était le suivant :

« Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur l'opportunité de modifier l'article 72 de la constitution fédérale avant de procéder au recensement de la population en 1898, dans le sens que la population suisse serve exclusivement de base pour l'élection du Conseil national. »

Cette motion est identique à la demande d'initiative populaire actuelle. A la date du 6 avril 1898, nous vous avons présenté un rapport circonstancié sur la motion Amsler et sur la motion Hochstrasser-Fonjallaz (*F. féd.* de 1898, II. 137); nous vous proposons de ne donner suite à aucune de ces deux motions. Dans la séance du 16 avril 1898, la commission chargée d'examiner cet objet a appuyé notre proposition, qui a aussi été approuvée tacitement.

Pour les mêmes motifs que ceux que nous vous avons exposés dans notre rapport du 6 avril 1898, auquel nous prenons

la liberté de nous référer (annexe I), nous nous plaçons aujourd'hui encore au même point de vue qu'alors. Les étrangers domiciliés en Suisse ne possèdent ni le droit de vote ni le droit d'être élus ; il n'y a donc pas à craindre qu'il entre jamais au Conseil national des hommes qui « ne représentent pas, en fait, la population suisse, mais des étrangers ». Par contre, il ne faudrait pas perdre de vue que les étrangers paient les droits de douane et les impôts comme les citoyens suisses ; qu'ils sont placés sous l'égide des mêmes lois ; qu'ils contribuent au progrès et au bien-être du pays, et que, par conséquent, il n'est que juste et équitable qu'ils soient compris tout au moins dans le chiffre de population servant à déterminer le nombre des représentants du peuple. Dans son rapport du 12 janvier 1894 sur la motion Hochstrasser-Fonjallaz, le gouvernement du canton de Berne fait la très juste remarque ci-après : « Nous estimons qu'il est de toute équité que l'ensemble de la population soit représentée au Conseil national et non pas uniquement la population de nationalité suisse. Lors de l'élaboration de lois et arrêtés, il ne s'agit pas seulement des intérêts des Suisses domiciliés dans le pays, mais de tous les habitants de la Confédération. Les étrangers sont soumis aussi aux dispositions légales édictées pour la population suisse, de même qu'ils aident à supporter les charges générales. En outre, les intérêts des nationaux et des étrangers habitant une ville ou un arrondissement sont si connexes qu'il est impossible de ne travailler aux intérêts que de l'une des deux catégories ; il s'agira toujours d'un bien ou d'un préjudice général. Il est donc juste que l'ensemble des intérêts d'un arrondissement électoral obtienne, dans la plus haute autorité de la nation, la représentation qui lui revient d'après le chiffre de la population. »

Une modification de la constitution fédérale dans le sens de l'initiative aurait pour résultat qu'un certain nombre de cantons, entre autres Zurich, Bâle-ville et Genève, perdraient de l'importance qu'ils ont aujourd'hui. Ces Etats se sentiraient continuellement blessés dans leurs droits, et ce sentiment ne manquerait pas d'exercer une influence fâcheuse sur les débats de questions d'une importance générale pour le pays.

Une autre conséquence possible d'un nouveau mode de procéder dans le sens de l'initiative, c'est que tout notre système politique actuel, basé sur la représentation du peuple et des cantons, serait mis en question. En effet, on

pourrait ne plus envisager comme équitable que dans le Conseil des États, sans la coopération duquel aucun acte législatif ne peut être élaboré, le plus petit et le plus grand canton soient représentés par un même nombre de députés. Ce serait le signal de luttes politiques infructueuses, qui détourneraient l'attention publique de questions beaucoup plus importantes du domaine de l'économie sociale et paralyseraient pour longtemps tout travail utile.

Le tableau annexé au présent rapport (annexe II) indique les pertes que subiraient certains cantons dans leur représentation par l'adoption du système proposé par l'initiative, savoir : Zurich 4 députés, Berne 1, Bâle-ville 3, St-Gall 2, Grisons 1, Thurgovie 1, Tessin 2, Vaud 2, Valais 1 et Genève 3. Le nombre total des membres du Conseil national s'abaisserait ainsi de 167 députés à 147.

Nous devons faire observer ici qu'à l'exception de Zurich, Lucerne et Bâle-ville, les chiffres de la population suisse domiciliée ne sont pas définitifs, parce que le travail de vérification de notre bureau de statistique n'est pas encore terminé. Néanmoins, ces chiffres font suffisamment voir de quelle façon se présenterait la situation dans les divers cantons et arrondissements électoraux. Dans le cas où l'initiative serait acceptée, il y aurait lieu de soumettre à une révision la loi du 4 juillet 1902 concernant les arrondissements électoraux (*Rec. off.*, n. s., XIX. 200) et de mettre en harmonie avec elle les bases fixées pour les élections du Conseil national.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le système suivi dans les cantons pour déterminer le nombre des députés au Grand Conseil, etc., et dont nous parlions dans notre rapport du 6 avril 1898 est encore pratiqué aujourd'hui. Ainsi, 18 cantons élisent leurs grands conseillers d'après la population totale, 2 cantons (Thurgovie et Vaud) d'après le nombre des électeurs et 5 cantons (Zurich, Lucerne, Uri, Nidwald et Tessin) d'après le chiffre de la population de nationalité suisse.

Nous terminerons notre rapport en vous soumettant la proposition suivante, savoir :

*DÉCIDER, en application des articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale* (Rec.

off., nouv. série, XII. 742), *d'écarter la demande visant l'élection du Conseil national sur la base de la population suisse domiciliée, et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons sans présenter de contre-projet.*

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

Berne, le 28 novembre 1902.

Au nom du Conseil fédéral suisse :  
*Le président de la Confédération,*  
ZEMP.

*Le 1<sup>er</sup> vice-chancelier,*  
SCHATZMANN.

***Annexes.***

1. Rapport du Conseil fédéral du 6 avril 1898  
(*F. féd.* de 1898, II. 137).
2. Tableau de la population totale et de la population suisse domiciliée, par canton et par arrondissement électoral.

**Tableau de la population totale et de la population suisse domiciliée,  
par canton et par arrondissement électoral.**

	Population totale	Population suisse domiciliée	Différence (Nombre des étrangers)	Nombre de députés actuels    ensuite de l'initiative	
<b>Zurich</b> . . . . .	431,036	361,010	70,026	22	18
1 <sup>er</sup> arrondissement électoral	185,367	137,665	47,702	9	7
2 <sup>e</sup> »            »	94,439	85,580	8,859	5	4
3 <sup>e</sup> »            »	93,471	84,263	9,208	5	4
4 <sup>e</sup> »            »	57,759	53,502	4,257	3	3
<b>Berne</b> . . . . .	589,433	564,126	25,307	29	28
5 <sup>e</sup> arrondissement électoral	102,034	98,846	3,188	5	5
6 <sup>e</sup> »            »	122,848	116,472	6,376	6	6
7 <sup>e</sup> »            »	76,647	76,270	377	4	4
8 <sup>e</sup> »            »	88,825	86,318	2,507	4	4
9 <sup>e</sup> »            »	87,338	83,208	4,130	4	4
10 <sup>e</sup> »            »	61,696	58,574	3,122	3	3
11 <sup>e</sup> »            »	50,045	44,438	5,607	3	2

	Population totale	Population suisse domiciliée	Différence (Nombre des étrangers)	Nombre de députés actuels ensuite de l'initiative	
<b>Lucerne . . . . .</b>	<b>146,519</b>	<b>140,176</b>	<b>6,343</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
12 <sup>e</sup> arrondissement électoral	54,339	48,962	5,377	3	2
13 <sup>e</sup> » »	45,758	45,371	387	2	2
14 <sup>e</sup> » »	46,422	45,843	579	2	2
<b>15<sup>e</sup> Uri . . . . .</b>	<b>19,700</b>	<b>18,232</b>	<b>1,468</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>16<sup>e</sup> Schwyz . . . . .</b>	<b>55,385</b>	<b>52,382</b>	<b>3,003</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>17<sup>e</sup> Unterwald-le-haut . . . . .</b>	<b>15,260</b>	<b>14,760</b>	<b>500</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>18<sup>e</sup> Unterwald-le-bas . . . . .</b>	<b>13,070</b>	<b>12,459</b>	<b>611</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>19<sup>e</sup> Glaris . . . . .</b>	<b>32,349</b>	<b>30,785</b>	<b>1,564</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>20<sup>e</sup> Zoug . . . . .</b>	<b>25,093</b>	<b>23,040</b>	<b>2,053</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Fribourg . . . . .</b>	<b>127,951</b>	<b>123,393</b>	<b>4,558</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
21 <sup>e</sup> arrondissement électoral	40,184	38,105	2,079	2	2
22 <sup>e</sup> » »	41,948	41,303	645	2	2
23 <sup>e</sup> » »	45,819	43,985	1,834	2	2

	Population totale	Population suisse domiciliée	Différence (Nombre des étrangers)	Nombre de députés actuels      ensuite de l'initiative	
24 <sup>e</sup> Soleure . . . . .	100,762	96,523	4,239	5	5
25 <sup>e</sup> Bâle-ville . . . . .	112,227	69,446	42,781	6	3
26 <sup>e</sup> Bâle-campagne . . . . .	68,497	60,949	7,548	3	3
27 <sup>e</sup> Schaffhouse . . . . .	41,514	33,774	7,740	2	2
28 <sup>e</sup> Appenzell-Rh. ext. . . . .	55,281	52,595	2,686	3	3
29 <sup>e</sup> Appenzell-Rh. int. . . . .	13,499	13,153	346	1	1
<b>St-Gall</b> . . . . .	250,285	221,459	28,826	13	11
30 <sup>e</sup> arrondissement électoral	57,631	43,715	13,916	3	2
31 <sup>e</sup> »            »	54,213	46,507	7,706	3	2
32 <sup>e</sup> »            »	40,829	38,450	2,379	2	2
33 <sup>e</sup> »            »	62,394	59,758	2,636	3	3
34 <sup>e</sup> »            »	35,218	33,029	2,189	2	2
35 <sup>e</sup> Grisons . . . . .	104,520	88,984	15,536	5	4

	Population totale	Population suisse domiciliée	Différence (Nombre des étrangers)	Nombre de députés actuels ensuite de l'initiative	
<b>Argovie . . . . .</b>	<b>206,498</b>	<b>196,831</b>	<b>10,167</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
36 <sup>e</sup> arrondissement électoral	55,400	54,423	977	3	3
37 <sup>e</sup> » »	57,730	55,468	2,262	3	3
38 <sup>e</sup> » »	26,308	25,825	483	1	1
39 <sup>e</sup> » »	67,060	60,615	6,445	3	3
<b>40<sup>e</sup> Thurgovie . . . . .</b>	<b>113,221</b>	<b>98,013</b>	<b>15,208</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
<b>Tessin . . . . .</b>	<b>138,638</b>	<b>107,274</b>	<b>31,364</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
41 <sup>e</sup> arrondissement électoral	70,456	53,474	16,982	4	3
42 <sup>e</sup> » »	68,182	53,800	14,382	3	3
<b>Vaud . . . . .</b>	<b>281,379</b>	<b>247,291</b>	<b>34,088</b>	<b>14</b>	<b>12</b>
43 <sup>e</sup> arrondissement électoral	133,158	109,168	23,990	7	5
44 <sup>e</sup> » »	85,626	80,868	4,758	4	4
45 <sup>e</sup> » »	62,595	57,255	5,340	3	3

	Population totale	Population suisse domiciliée	Différence (Nombre des étrangers)	Nombre de députés actuels ensuite de l'initiative	
<b>Valais</b> . . . . .	114,438	105,999	8,439	6	5
46 <sup>e</sup> arrondissement électoral	70,692	65,218	5,474	4	3
47 <sup>e</sup> » »	43,746	40,781	2,965	2	2
48 <sup>e</sup> Neuchâtel . . . . .	126,279	112,891	13,388	6	6
49 <sup>e</sup> Genève . . . . .	182,609	78,724	53,885	7	4
<b>Suisse</b>	<b>3,315,443</b>	<b>2,923,769</b>	<b>391,674</b>	<b>167</b>	<b>147</b>



## Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

relatif

à l'acquisition de terrain à bâtir et à la construction  
d'un bâtiment d'administration à Lavey-village près  
St-Maurice.

(Du 1<sup>er</sup> décembre 1902.)

Monsieur le président et messieurs,

On a loué en 1894, pour une durée de 10 ans, une maison particulière dans le village de Lavey, aux fins de loger l'administration des fortifications de St-Maurice; cette maison devait également servir de logement au chef de bureau des fortifications. Il devint nécessaire avec le temps, à cause de l'augmentation du travail, d'augmenter aussi le personnel de ladite administration, et les locaux dont on disposait, insuffisants dès le début, le furent encore davantage; on dut construire provisoirement, pour en faire un bureau, une chambre dans la remise de la maison louée. Aujourd'hui, les locaux ne suffisent en somme plus du tout (il n'y a par exemple aucun local pour les archives) et le bureau des fortifications s'est vu dans l'obligation de louer une chambre au dehors, dans une pension d'étrangers de Lavey. Au surplus, le bureau actuel de l'officier du matériel est tout simplement malsain, surtout en hiver.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur une demande d'initiative populaire concernant la revision de l'article 72 de la constitution fédérale (élection du Conseil national). (Du 28 novembre 1902.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1902
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1902
Date	
Data	
Seite	693-704
Page	
Pagina	
Ref. No	10 075 245

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.