

## Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

l'initiative populaire tendant à l'application du système de la représentation proportionnelle aux élections du Conseil national suisse.

(Du 16 mars 1914.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 26 septembre 1913 nous vous avons présenté un rapport sur l'initiative populaire tendant à reviser la constitution fédérale en vue de l'élection du Conseil national d'après le système proportionnel. La demande d'initiative était revêtue de 122,631 signatures de citoyens suisses, dont 122,080 ont été reconnues valables. L'initiative avait ainsi abouti.

Par décisions des 5 et 11 décembre dernier vous avez pris acte au procès-verbal de notre communication et nous avez invités à vous adresser un rapport sur la question soulevée par l'initiative populaire.

La demande a la teneur suivante :

« L'article 73 de la constitution fédérale est abrogé ; il est remplacé par l'article ci-après :

« 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. »

Donnant suite à votre invitation, nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit :

## I.

**Historique du sujet.**

Nous rappelons d'abord qu'une même demande d'initiative a été repoussée dans la votation populaire du 4 novembre 1900 (participation au scrutin: 56 %) par 244,666 votants contre 169,008 et par 11½ Etats contre 10½.

Une demande d'initiative présentée en 1909 et appuyée de 142,263 signatures, ne se distingue de celle de 1900 et de celle dont il est aujourd'hui question, que par les deux dispositions suivantes :

«Jusqu'à la promulgation de la loi fédérale sur la matière, l'application du principe de la proportionnalité sera réglée par un arrêté du Conseil fédéral.

«Les élections d'après le système proportionnel auront lieu pour la première fois lors du renouvellement intégral du Conseil national en 1911.»

Cette demande d'initiative a été rejetée dans la votation populaire du 23 octobre 1910 (participation au scrutin : 60 %) par 265,194 voix contre 240,305, et acceptée par 12 Etats contre 10.

Nous avons exposé dans notre message du 25 février 1910 les raisons pour lesquelles nous avons cru devoir nous prononcer contre cette demande d'initiative. L'Assemblée fédérale ne l'a pas acceptée non plus et en a recommandé le rejet au peuple. Nous serions tentés de renvoyer simplement à notre exposé détaillé, car après ce message et la discussion qui a suivi dans les deux Conseils, il ne reste sans doute que bien peu d'arguments à faire valoir. Mais l'importance du problème aussi bien que le respect de la volonté des nombreux citoyens suisses qui ont appuyé la demande d'initiative de leurs signatures nous font un devoir d'examiner encore soigneusement toute cette question. En ce qui concerne, toutefois, les efforts accomplis pour introduire l'élection proportionnelle dans la Confédération et les cantons, ainsi qu'à l'étranger, nous prenons la liberté de renvoyer au message du 25 février 1910, nous bornant à compléter brièvement les informations qu'il contient.

**Applications récentes de la représentation proportionnelle.**

Depuis 1910, le règlement communal de la *ville de Zurich* prévoit l'élection du conseil général d'après le principe de la

proportionnalité, et le renouvellement intégral de cette autorité a déjà eu lieu, au printemps de 1913, d'après le nouveau mode électoral. Le système adopté est celui de la concurrence des listes avec faculté de panacher et de cumuler deux fois au plus. La répartition des mandats restants s'effectue en divisant le nombre des suffrages de chaque liste par le nombre des sièges qui lui ont déjà été attribués plus un et en attribuant les sièges à pourvoir aux listes ayant le quotient le plus élevé. Un quorum de 150 voix a été fixé pour chaque candidat.

Dans le *canton de Zurich*, il n'a pas été édicté de dispositions légales ayant trait à la représentation proportionnelle ; mais divers projets tendant à l'introduction de l'élection proportionnelle ont été fondus en une nouvelle loi électorale.

Dans le *canton de Lucerne*, la loi constitutionnelle du 3 mars 1909 a introduit la représentation proportionnelle pour l'élection de la Constituante et du Grand Conseil. Cette loi pose les principes les plus essentiels, en particulier ceux qui président au calcul des résultats de l'élection et à la répartition des sièges, et dispose au § 10 que l'ordonnance électorale à édicter par le Conseil d'Etat fixera le détail de la procédure. Le Conseil d'Etat a édicté cette ordonnance le 15 mars 1911. Le système choisi est celui de la concurrence des listes avec exclusion du panachage et du cumul. La répartition des mandats restants s'effectue de la manière suivante : le premier des sièges à répartir est attribué à la liste qui réunit la majorité absolue des voix valablement exprimées dans l'ensemble du collège électoral ; d'autres mandats sont attribués aux listes dont le chiffre de voix divisé par le nombre électoral donne la fraction la plus forte.

Dans le *canton de Bâle-ville*, une nouvelle loi sur les élections et les votations a été promulguée le 9 mars 1911 ; elle ne contient toutefois, en ce qui concerne l'élection proportionnelle, aucune innovation importante. Le mode de procéder pour l'élection du Grand Conseil et du conseil de bourgeoisie de la ville de Bâle est celui de la concurrence des listes avec faculté de panacher et de cumuler trois fois au plus. Les mandats restants sont répartis en divisant le nombre des voix de chaque liste par le nombre des députés qui lui ont déjà été attribués plus un, et en donnant les sièges à pourvoir aux listes ayant le quotient le plus élevé.

Dans le *canton de St-Gall*, la constitution du 5 février 1911 a introduit l'élection proportionnelle pour les membres

du Grand Conseil et de la Constituante, et la loi du 24 novembre 1911 le système de la concurrence des listes avec exclusion du cumul ; le panachage est limité en ce sens que les bulletins de vote qui contiennent moins de la moitié des candidats d'une liste et où les candidats omis se trouvent remplacés par les candidats d'autres listes, sont déclarés non valables comme suffrages de liste. Les mandats restants sont attribués aux listes qui accusent les restes de suffrages les plus élevés.

Dans le canton du *Valais*, un projet de revision constitutionnelle qui prescrit le mode proportionnel pour les élections au Grand Conseil, est actuellement soumis à l'examen de cette autorité. La seconde lecture du projet est prévue pour la session de printemps de cette année. Au reste, la loi du 23 mai 1908 sur les élections et les votations permet, comme on sait, d'introduire le système proportionnel pour les élections communales et bourgeoises, dans le cas où le  $\frac{1}{5}$  des électeurs le demande. Le système adopté est celui de la concurrence des listes avec faculté de panacher, interdiction de cumuler et quorum de liste de 20 % des voix valables pour les élections au conseil communal et au conseil de bourgeoisie, et de 10 % pour les élections au conseil général.

Dans le canton de *Neuchâtel*, où l'élection proportionnelle est réglée par la loi du 22 novembre 1894, plusieurs grandes communes, en particulier Neuchâtel, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, ont, à l'occasion du dernier renouvellement des autorités communales, appliqué le principe de la proportionnalité pour l'élection de leurs conseils généraux.

Dans le canton de *Genève*, les lois constitutionnelles des 21 avril et 10 novembre 1912 et les lois d'exécution des 28 juin et 8 novembre 1913 ont introduit un quorum de liste aussi bien pour les élections du Grand Conseil que pour celles des conseils municipaux, en tant que ces derniers sont élus d'après le système proportionnel : les listes qui n'ont pas obtenu le 7 % au moins des voix valables ne sont pas prises en considération pour la répartition des mandats.

En ce qui concerne le développement du principe de la proportionnalité dans les élections politiques à l'étranger, mentionnons, pour compléter l'exposé du message du 25 février 1910, le mouvement qui s'est produit en France en faveur de l'introduction du mode proportionnel pour l'élection de la chambre des députés. Les élections de 1910 avaient assuré dans la chambre une majorité décidée aux partisans de la réforme électorale dans le sens de la proportionnalité. Le

gouvernement présenta le 30 juin 1910 un projet de loi électorale suivant lequel les membres de la chambre des députés sont élus au scrutin de liste avec représentation des minorités. Chaque département forme une circonscription électorale. Toutefois quand le nombre des députés à élire est supérieur à 15 et inférieur à 4, un département peut être divisé en plusieurs circonscriptions ou réuni à des départements voisins. On détermine le quotient électoral en divisant le nombre total des électeurs inscrits par le nombre des députés à élire dans la circonscription. Le cumul est interdit. Les mandats restants sont attribués aux candidats qui réunissent le plus grand nombre de suffrages, sur quelque liste qu'ils figurent.

Dans la discussion, le projet du gouvernement a subi des modifications essentielles. Chaque département forme une circonscription électorale. On détermine le quotient électoral en divisant le nombre total des votants par le nombre des députés à élire. Les sièges restants sont répartis d'après les principes suivants: L'apparement des listes est autorisé à l'intérieur de la circonscription en vue de l'attribution des sièges correspondant aux restes; il est attribué d'abord à chacun des groupements de listes autant de sièges que la somme des restes de ces listes contient de fois le quotient électoral; puis un siège est attribué à la liste ou au groupement de listes ayant obtenu la majorité absolue du nombre des votants, si cette liste ou ce groupement de listes n'a pas déjà obtenu la majorité absolue du nombre des sièges. S'il reste encore des sièges à pourvoir, ils sont répartis par le procédé des moyennes entre les groupements de listes et les listes isolées. Pour obtenir la moyenne d'une liste, on divise le nombre de ses suffrages par le nombre de sièges qui lui ont déjà été attribués plus un. Les sièges attribués en commun à un groupement de listes sont aussi répartis entre ces listes par le procédé des moyennes. Le premier des sièges à répartir est attribué à la liste ou au groupement de listes qui présente la plus forte moyenne. Si plusieurs listes ou groupements de listes présentent également la plus forte de ces moyennes, le siège est attribué à la liste ou au groupement qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Le projet de loi adopté le 10 juillet 1912 par la chambre des députés a été rejeté par le sénat le 18 mars 1913, puis derechef le 9 mars de cette année.

Le conflit entre les deux chambres n'est pas encore terminé.

## II.

## Sur le principe de la représentation proportionnelle.

L'élection proportionnelle est le mode électoral qui assure aux groupes politiques, économiques ou sociaux, aux coalitions d'intérêts, aux associations d'un caractère plus neutre, etc., existant dans un collège électoral déterminé, une quote-part de représentation proportionnée à leur importance et indépendante de la volonté de la majorité.

L'idée d'assurer aux courants d'opinion, même quand ils ne parviennent pas à entraîner la majorité des esprits, une représentation proportionnelle à leur importance, de tenir compte dans une mesure équitable de tous les groupements en lesquels ces courants se répartissent, a sans aucun doute quelque chose de séduisant. Une idée qui s'adresse aux sentiments d'équité et de justice et qui oppose avec succès la justice et l'équité aux duretés du mode électoral actuel et aux abus qu'on en fait, possède, on ne saurait le contester, une grande force de persuasion. Mais qu'elle soit, comme on le prétend, le développement logique du système de la représentation nationale et une conséquence naturelle de nos principes constitutionnels et démocratiques, c'est ce que nous ne saurions accorder.

Le principe de l'égalité des citoyens, appliqué au droit de suffrage et au droit de vote, ne peut avoir pour conséquence que tous les citoyens, ou tous ceux d'entre eux qui jouissent de leurs droits électoraux en vertu des dispositions constitutionnelles et légales, aient aussi le droit d'être effectivement représentés. S'il en était ainsi, tous les modes électoraux connus qui reposent sur le principe de la représentation proportionnelle ou sur celui de la représentation des minorités, devraient d'emblée être déclarés contraires à la constitution. Car il n'y en a point qui puisse assurer à tout citoyen en minorité une représentation effective. Quant à un *droit individuel* à une représentation effective, il est évident qu'il ne saurait en être question. De même que le droit de vote est exclusivement le droit de participer aux votations, de même le droit de suffrage est exclusivement le droit de participer aux élections dans une mesure égale pour tous. Et si la participation aux votations peut ne conduire à aucun effet utile pour le votant, la participation aux élections peut n'avoir pas plus d'utilité. Nous reconnaissons pleinement la différence qu'il y a entre les élections et les votations. Par conséquent, de ce que, dans les votations, c'est, d'après les principes démo-

cratiques, la majorité qui l'emporte, nous ne concluerons pas que, dans les élections, c'est, d'après les mêmes principes démocratiques, le système majoritaire qu'il faut appliquer. Mais, parce qu'un système ne garantit pas l'effet utile de l'exercice du droit électoral, nous ne saurions accorder qu'il porte atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens.

Si, toujours du point de vue de l'égalité constitutionnelle des citoyens, on veut que, lors de leur élection aux conseils législatifs, les députés soient munis d'un mandat impératif, de telle sorte qu'ils représentent les idées et les tendances de leurs électeurs devenus ainsi leurs *commettants*, une pareille prétention sera insoutenable pour cette raison déjà que le député au parlement n'est pas le représentant et le mandataire de ses électeurs. Ce serait le rabaisser que de ne voir en lui que leur porte-voix et l'exécuteur de leurs volontés. Suivant l'article 91 de la constitution fédérale, les membres des deux Conseils votent sans instructions ; on ne saurait donc par un détour les ravalier à n'être que de simples fondés de pouvoir.

Si, abstraction faite de ce rapport de commettant à mandataire, on soutient que la représentation proportionnelle est le reflet aussi exact que possible des idées politiques et économiques du corps électoral, nous ne pourrions davantage admettre cette manière de voir. On suppose un état de choses qui, à notre avis, n'existe absolument pas ; on veut faire du corps représentatif une réduction en petit de tous les courants d'idées qui se manifestent dans le peuple ; mais ces courants sont choses infiniment trop peu claires, trop peu limpides, trop peu stables pour que le moyen qu'on préconise donne l'image fidèle que l'on rêve. Ils manquent absolument d'unité et ne se laissent pas définir exactement ; ils sont si divers, si complexes, si contradictoires ; ils présentent tant de degrés et de nuances qu'il est de toute impossibilité que le corps représentatif en soit, ne fût-ce qu'approximativement, la reproduction vraie et complète. C'est une erreur de croire que les idées ou les intérêts les plus importants et les plus dignes d'être représentés figurent seuls sur les programmes des partis et formeraient seuls la mosaïque d'une représentation composée selon ces programmes. A l'époque actuelle, il n'existe plus simplement quelques partis divisés sur de grands problèmes politiques ; les questions économiques ne cessent d'engendrer de nouveaux groupements et c'est presque en première ligne que se placent les intérêts professionnels et locaux et les intérêts de classe. Toutes ces tendances si diverses s'offrent pêle-mêle, se combinent, se

dissocient, sont dans un changement perpétuel. Il faut donc renoncer dès l'abord à l'espoir de les représenter toutes, et même de n'en représenter que les plus importantes. Mais le fait de se contenter ou d'être contraint de se contenter de la représentation de quelques grands courants politiques ou économiques, marque évidemment la faillite du principe fondamental de la représentation proportionnelle. A quoi il faut ajouter que les courants qui se produisent dans le peuple ne sont pas tous si indépendants les uns des autres que l'électeur qui se prononce dans le sens de l'un d'eux ne courre le risque, par sa décision, d'aller directement à l'encontre d'autres courants qui lui sont également sympathiques. C'est le cas surtout quand les courants ou intérêts dont il s'agit n'ont qu'une importance passagère. Que, par exemple, l'électeur donne son suffrage à une liste en raison d'un seul point du programme : il peut arriver qu'en même temps que ce postulat, d'autres questions soient aussi résolues d'une manière diamétralement contraire à ses sympathies et à ses intérêts. Tout cela, il est vrai, peut aussi se passer sous le régime majoritaire, mais le danger est moins grand quand ces courants et ces contre-courants peuvent se produire à l'intérieur de la vie des partis. Sous le régime de l'élection proportionnelle, cela constitue un grave défaut du système et montre combien la représentation nationale serait éloignée d'être le miroir des idées, des tendances et des intérêts qui agitent le pays.

L'idée de représenter *tous* les courants qui existent dans le peuple est également contestable à un autre point de vue. Exiger de l'Etat qu'il reconnaisse les tendances qui visent ouvertement à sa destruction, qu'il aille jusqu'à leur faire une place au sein de la représentation nationale, c'est lui demander l'impossible ; l'Etat ne peut protéger comme une partie intégrante de ses institutions un élément qui est sa négation directe. Et ce que nous disons ici au sujet de l'Etat considéré dans son essence, s'applique également à la forme de l'Etat, telle que la détermine la constitution, et à l'existence inviolable de l'Etat. Les tendances révolutionnaires qui visent à renverser l'Etat, à changer la forme de l'Etat, à détacher de l'Etat certains territoires, les courants anarchistes, royalistes, irrédentistes, ne méritent point d'être protégés et représentés. Ici donc le principe de la représentation proportionnelle doit subir une restriction. Là-dessus, tout le monde chez nous est d'accord, mais non dans d'autres pays, et il faut reconnaître qu'au point de vue où nous nous



plaçons ici, le principe de la reproduction photographique de tous les courants qui se manifestent dans le peuple n'est pas non plus réalisable.

Au reste, on ne pourrait parler d'une image fidèle des courants dignes d'être représentés que si l'accomplissement des *devoirs électoraux* était parfaitement assuré. Aussi longtemps que les droits et les devoirs de l'électeur ne seront pas également réglementés, tant que le nombre des partisans de certaines idées ne sera pas exactement révélé par les opérations électorales, il ne pourra être question d'une représentation proportionnelle à leur force numérique, l'élection du corps représentatif demeurera exposée à tous les hasards et l'image des courants effectivement existants sera faussée. Et ce sera pire encore si le pays est divisé en arrondissements et que dans certains de ces arrondissements on ait le vote obligatoire avec l'assurance que chaque citoyen remplira ses devoirs électoraux, alors qu'il n'existera rien de pareil dans les autres.

Ces objections de principe qu'on peut élever contre l'élection proportionnelle ne nous autorisent pas, il est vrai, à repousser le système sans plus ample examen.

S'il n'est pas possible, à notre avis, de le fonder sur la constitution en le représentant comme une conséquence nécessaire de garanties ou de droits individuels constitutionnels, cela ne veut pas dire que des raisons de convenance ou d'équité de nature politique ne puissent être avancées en sa faveur.

C'est notre devoir d'examiner ces raisons, de comparer les avantages et les inconvénients des deux modes opposés, le système majoritaire et le système proportionnel, et de nous demander en particulier si l'élection proportionnelle, sous la forme pratique qu'elle a revêtue dans la demande d'initiative populaire, paraît *désirable* et si, vu les droits constitutionnels et l'état réel des choses dans notre pays, elle est une *nécessité*.

### III.

#### Divers systèmes de la représentation proportionnelle.

Avant d'entrer dans l'examen objectif des avantages et des inconvénients de l'élection proportionnelle, il faut bien se rendre compte qu'on ne peut se borner à apprécier le principe général de la proportionnalité, mais qu'il est nécessaire d'étudier les diverses formes qu'il a revêtues dans la législa-

tion. Il ne saurait échapper à l'observateur attentif que les reproches adressés au mode proportionnel se contredisent parfois absolument, et qu'inversement les effets bienfaisants qu'on lui attribue s'excluent fréquemment l'un l'autre. C'est très naturel. Il n'existe pas un système unique, mais une foule de systèmes d'élection proportionnelle, et suivant qu'on poursuit tel ou tel but, qu'on se place de préférence à tel ou tel point de vue, qu'on cherche à éviter telle ou telle conséquence ou au contraire qu'on la néglige, on jugera très différemment du système adopté. Si la tâche de se prononcer objectivement sur le contenu de la demande d'initiative est si difficile, c'est justement que nous n'avons présentement affaire qu'à un principe général et abstrait et que nous ne savons encore rien de positif sur la forme législative à lui donner. Sans doute, il n'est pas encore temps de discuter cette forme dans tous ses détails ; mais il est peut-être bon de savoir à peu près dans quel sens on pourrait trouver une solution et quelles difficultés on rencontrera. Remarquons toutefois dès maintenant que les difficultés qui s'opposent à la solution satisfaisante d'un problème important ne sauraient être en aucun cas une raison de ne pas l'aborder.

Sur un point, aux termes déjà de l'initiative, il ne saurait y avoir aucune divergence d'opinion, c'est que la solution ne peut être trouvée que sur le terrain de la *représentation proportionnelle*, et non sur celui de la *représentation des minorités*. Écartons ainsi dès l'abord tous les systèmes purement empiriques par lesquels on veut aider les minorités à se créer une place au soleil : le système du *vote limité*, qui consiste à affaiblir artificiellement la majorité en ne permettant à l'électeur de voter que pour un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire ; le *vote cumulatif*, qui consiste à renforcer artificiellement la minorité par l'accumulation des suffrages sur certains candidats ; le *vote gradué*, suivant lequel le vote de l'électeur compte pour 1 au profit du premier candidat inscrit sur son bulletin, mais ne compte que pour  $\frac{1}{2}$  quant au second candidat, pour  $\frac{1}{3}$  quant au troisième, etc. Il faut écarter aussi ces systèmes hybrides par lesquels on ne vise, comme par exemple en France dans le projet primitif du gouvernement du 30 juin 1910, que la représentation proportionnelle des *minorités*. La seule élection proportionnelle dont il puisse s'agir ici doit être également applicable et également utile à la majorité et aux minorités.

Dans cette recherche du système convenable, il faut égale-

ment éliminer le *vote uninominal*, non seulement le système où l'électeur ne vote que pour un seul candidat sans pouvoir transférer à d'autres son suffrage. (système qui n'est pas proprement un mode proportionnel, mais plutôt une sorte de vote limité), mais aussi le système *Hare*, qui repose sur le vote unique avec transfert éventuel des suffrages. Chaque électeur, dans ce système, n'a qu'une voix, mais il peut désigner plusieurs candidats éventuels, dont l'un bénéficiera de son suffrage, savoir le second, si le candidat par lui préféré en premier lieu est élu ; le troisième, si les deux premiers sont élus, et ainsi de suite. Ce mode de procéder assure dans une large mesure la liberté de l'électeur, mais le dépouillement du scrutin devient alors si extraordinairement compliqué et prend un temps si considérable que cette circonstance déjà rend le système absolument impraticable. Le système du vote uninominal avec concurrence des listes, qui sert de base à la législation belge, ne saurait trouver chez nous de grandes sympathies ; notre population ne comprendrait pas l'énorme restriction apportée à la liberté de l'électeur et ne serait guère capable de la discipline de parti exigée par un pareil système. On s'arrêtera donc au *scrutin de liste* avec concurrence des listes, qui, autant qu'on peut le savoir, a fait ses preuves dans les cantons.

Abordons maintenant la question de savoir dans quelle mesure la liberté de l'électeur peut être restreinte. Une restriction complète de la liberté de l'électeur, de telle sorte que tout changement apporté par lui à l'une des listes électorales proposées entraîne l'annulation de son vote, est généralement ressentie comme une contrainte intolérable. Passons sur la question de savoir si on n'attache pas trop d'importance aux considérations de doctrine, et pas assez aux conditions réelles qui assurent tout naturellement aux masses d'électeurs organisées et disciplinées l'effet utile essentiel des opérations électorales. La liste bloquée (c'est-à-dire la liste que l'électeur ne peut modifier) ne permet pas de « décapiter », comme on dit, le parti adverse, manœuvre qui constitue un abus des plus graves. C'est avec le système de la liste bloquée que le vote profite le plus directement à l'idée que représente la liste de parti.

Il existe divers moyens d'affranchir l'électeur des entraves de la liste bloquée : on lui donne la faculté d'y *raier* des noms, mais sans les remplacer par d'autres, ni apporter aucune autre modification à la liste. On lui permet aussi de *cumuler*, c'est-à-dire d'accumuler ses suffrages, avec res-

triction ou non du cumul, sur certains candidats de la liste, moyennant qu'il raye un nombre égal d'autres candidats de la même liste. On lui permet encore, dans une mesure également variable, de *panacher*, c'est-à-dire d'inscrire sur sa liste des noms empruntés à d'autres listes. On lui permet enfin de remplacer des candidats de sa liste, non seulement par des candidats d'autres listes, mais par des personnes ne figurant sur aucune des listes électorales (sauvages). La faculté de panacher est imposée, disent les uns, par le devoir de respecter la liberté de l'électeur ; elle est en contradiction, disent les autres, avec le principe de l'élection proportionnelle ; ce mode électoral, dit-on, qui devrait constituer une protection des idées et des programmes, devient, par le fait du panachage, un moyen de défendre des intérêts de clocher ou des intérêts de personnes. Il est incontestable en outre que la faculté de panacher permet, sans nuire d'aucune sorte à son propre groupe, de décapiter un autre parti, de modifier de son autorité privée l'ordre dans lequel ce parti désirait voir élire ses candidats ; c'est ce qu'on appelle le panachage gratuit. Le *cumul* est tenu, d'un côté, pour un moyen tout naturel de concentrer la puissance électorale de l'électeur directement, et non par le détour du transfert des suffrages, sur les hommes ayant sa confiance ; aussi a-t-on demandé même d'admettre le cumul illimité. D'un autre côté, le cumul est considéré comme un artifice contraire à l'essence du droit électoral et comme une atteinte à l'égalité des électeurs ; de plus, ajoute-t-on, il confère à la minorité une influence tout à fait disproportionnée à son importance véritable. Ce qui est certain, c'est que le cumul est le meilleur moyen de défense contre les tentatives de décapitation et qu'il garantit à un parti la possibilité de faire triompher ses candidats préférés. Si le traitement à appliquer aux « sauvages » présente des difficultés, c'est plutôt au point de vue de la logique du système proportionnel qu'à celui de la pratique. Du point de vue de la liberté de l'électeur, on ne peut guère, malgré la complication qui en résulte, ne pas accorder la faculté de voter pour des personnes ne figurant sur aucune des listes présentées. Chacune de ces personnes doit d'ailleurs former une liste distincte, et il y aurait de l'arbitraire à admettre la constitution d'un cartel entre tous les « sauvages ».

On voit par ces brèves indications quelles questions complexes et importantes surgissent dès qu'on abandonne le principe du complet assujettissement de l'électeur. Il n'est pas

toujours possible ici de faire fond sur les conséquences du principe.

C'est ce qui apparaît également quand on examine la question de savoir s'il faut établir un quorum de liste, c'est-à-dire n'admettre à la répartition que les listes qui ont obtenu un pour cent déterminé de tous les suffrages. Du point de vue du principe suivant lequel la représentation proportionnelle a justement pour but d'assurer la représentation de tous les courants politiques, économiques et sociaux, il faut repousser tout quorum comme contraire à ce principe. On n'en réclame pas moins vivement l'établissement d'un quorum, qui est le seul moyen efficace d'empêcher un éparpillement excessif des suffrages. Le quorum fausse incontestablement la vraie proportionnalité, surtout quand on l'applique dans des circonscriptions d'étendue très différente ; quant à la fixation du pour cent minimum, il est clair qu'elle est tout à fait arbitraire.

L'attribution des sièges aux partis peut s'effectuer, en tant qu'il ne s'agit pas de la liste bloquée, soit d'après le nombre des listes votées (*concurrence des listes*), soit d'après le total des suffrages recueillis par les candidats figurant sur les listes (*concurrence des candidats*). En faveur du premier mode de procéder on fait valoir qu'aussi longtemps qu'un électeur vote la liste d'un parti, il fait profession d'appartenir à ce parti et a par suite la volonté d'en accroître l'influence ; il importe peu dès lors qu'il se prononce pour ou contre quelques candidats de cette liste ou d'autres listes. Ceux qui pensent le contraire prétendent qu'un électeur qui vote pour des candidats qu'un parti repousse ne peut avoir l'intention de se prononcer pour ce parti. Le système de la concurrence des candidats est recommandé du point de vue de la liberté de l'électeur, car il permet de voter pour un candidat sans voter du même coup pour tous ses compagnons de liste.

La détermination du *quotient électoral* exact ne devrait aujourd'hui plus guère offrir de difficultés, et, cependant, chose curieuse, lors des derniers essais législatifs faits en France avec l'élection proportionnelle, on a pris presque sans exception pour base un quotient inexact. En revanche, la question de *l'attribution des restes* soulève des difficultés considérables. Suivant un système, une fois le quotient électoral déterminé et le nombre des suffrages divisé par ce chiffre, les sièges en excédent sont attribués aux listes qui ont les plus forts restes, ce qui est évidemment contraire au principe de l'exacte

proportionnalité. Suivant un autre système, l'attribution est faite à la liste ou aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages ; ici également l'on constate une infraction au principe de la proportionnalité. Suivant le système Hagenbach-Bischoff, l'attribution s'effectue en divisant le nombre des votes de chaque liste par le nombre des représentants qui lui ont déjà été attribués plus un, et le premier des sièges à pourvoir est donné à la liste qui présente le quotient le plus élevé ; la même procédure continue tant qu'il reste des sièges à répartir.

La question de l'*apparentement des listes* donne lieu aussi à bien des contestations. Quand les listes sont réunies, on procède de la manière suivante : on additionne les suffrages recueillis par les candidats de ces listes, on calcule le quotient sur ce total, puis on répartit proportionnellement les sièges entre les listes ordinaires. Le but de l'*apparentement* est d'une part de permettre à de petits groupes, qui par eux-mêmes auraient peu de chances de succès, d'obtenir une représentation en réunissant leurs suffrages à ceux d'autres groupes, ou, le cas échéant, de faire bénéficier de leurs restes un groupe ami ; d'autre part, d'atténuer autant que possible les fâcheux effets de l'émiettement local qu'occasionne en particulier la division du pays en circonscriptions. Il faut reconnaître d'ailleurs que, grâce à l'*apparentement des listes*, il se perd sans doute bien moins de restes. Mais cette faculté de réunir les listes ouvre la porte toute grande à un mal que l'élection proportionnelle, entre autres avantages, a précisément, assure-t-on, pour effet d'empêcher ; nous voulons parler des « alliances contre nature ». Lors des derniers essais législatifs faits en France avec l'élection proportionnelle, on a constaté nettement que si on veut préserver les opérations électorales de toute manœuvre équivoque, louche et déloyale, il faut se garder de substituer au système majoritaire un mode d'élection qui ouvre un champ libre à toutes les intrigues et à tous les artifices, comme on doit le craindre de l'*apparentement des listes*.

#### Principaux avantages et inconvénients de la représentation proportionnelle.

Après cette discussion rapide de quelques-unes des questions les plus importantes qui devront être résolues lors de l'introduction de la représentation proportionnelle, passons brièvement en revue les principaux *avantages et inconvénients* du système.

Là, où l'élection proportionnelle est appliquée, elle a eu, dit-on, cet effet favorable d'augmenter considérablement l'intérêt du peuple à la nomination de ses représentants et aux questions concernant le bien du pays en général. On peut admettre sans peine que, dans les circonscriptions où tel ou tel parti possède une si grande supériorité numérique qu'avec le procédé électoral majoritaire les minorités ne sauraient espérer une victoire, l'intérêt que présentent les élections et par suite la participation au scrutin doivent être influencés très défavorablement. Rien n'est plus décourageant, plus démoralisant que la certitude de la défaite et il est compréhensible que, dans ces conditions, là où n'existe pas le vote obligatoire, on renonce à la lutte. Il est possible qu'un pareil état de choses pousse à l'indifférence générale en matière politique. En revanche, là où les partis sont de force à peu près égale et se disputent la victoire avec ardeur, l'intérêt qu'ils prennent aux élections diminuera sous le régime de la représentation proportionnelle, alors qu'il ne s'agira plus du « tout ou rien ». Et puis, il y a la masse des électeurs qui n'appartiennent à aucun parti et refusent d'adhérer à aucun. Cette masse sans couleur politique existera de même sous le régime de l'élection proportionnelle; l'abstention augmentera peut-être encore, précisément parce que ces électeurs ne veulent pas s'embrigader, tout en sachant qu'à moins de voter pour des listes de parti, leur participation au scrutin n'aura aucun effet utile. Pour décider cette question de l'influence du système proportionnel sur la participation au scrutin, il faudrait pouvoir se fonder sur les expériences faites en particulier dans les cantons qui depuis quelques années appliquent ce mode électoral. Mais les rapports sont incertains et se contredisent en partie, et il n'est en tout cas pas permis d'attribuer uniquement au changement du mode électoral l'augmentation ou la diminution de la participation au scrutin; les oscillations considérables qui se produisent dans le même canton et sous le même régime électoral montrent qu'il faut encore compter ici avec bien des facteurs impondérables. On ne saurait certainement conclure que l'esprit public, l'intérêt pour la chose publique *en général* et abstraction faite de la nomination des représentants du peuple, soient augmentés ou réveillés par le régime de l'élection proportionnelle. Les chiffres de certaines votations dans les cantons qui appliquent ce mode électoral opposeraient à une pareille conclusion un démenti formel.

Il est tout aussi difficile de juger de l'influence psychologique de l'élection proportionnelle sur les *lutttes élec-*

*torales.* La pensée que l'élection aura pour résultat d'assurer aux partis une représentation exactement proportionnelle à leur force numérique exerce, on peut l'admettre, une influence apaisante. Chaque parti, il est vrai, aura toujours intérêt à pousser aux urnes jusqu'au dernier de ses adhérents; la nécessité de faire de l'agitation électorale existera donc après comme avant. En revanche, la lutte pour les personnes reculera décidément à l'arrière-plan; on luttera essentiellement pour le parti, pour les idées et les aspirations qu'il représente; par là disparaîtra la tendance aux attaques personnelles que provoquent souvent les élections. Cependant, comme nous l'ont appris les délibérations des conseils législatifs sur la demande d'initiative populaire de 1910, les renseignements provenant de divers cantons sont assez contradictoires.

Un bienfait de l'élection proportionnelle, a-t-on dit, bienfait qui est même une véritable délivrance, c'est de supprimer les alliances contre nature, c'est-à-dire la coalition de partis ayant des idées et des tendances absolument opposées en vue de conquérir la majorité. Chaque parti ou groupe lutte pour son propre compte et obtient la représentation qui répond à sa force numérique. Il est vrai que nous nous trouvons en présence d'une nouvelle forme d'alliances, naturelles ou non, savoir l'apparement des listes en vue d'unir leurs suffrages respectifs pour participer en commun à l'attribution des sièges restant à répartir, tel qu'il est prévu, par exemple, dans le projet de loi électorale adopté par la chambre française des députés. Mais, même abstraction faite de cette faculté d'associer les listes, les alliances contre nature ne disparaîtront pas de nos mœurs électorales. Si les circonstances politiques s'y prêtent, elles seront simplement transférées du peuple dans la représentation nationale, où elles trouveront un terrain d'autant plus propice que les grands partis seront plus désagrégés.

On reconnaît à l'élection proportionnelle cet avantage de permettre un développement plus paisible et *une plus grande stabilité des conditions politiques.* Avec ce mode électoral, le danger que d'une élection à l'autre la représentation nationale ne soit changée de fond en comble, est naturellement moins grand qu'avec le système majoritaire. Mais pour notre pays ce point n'a pas grande importance. La situation politique chez nous n'est pas telle que d'une élection à l'autre on puisse s'attendre à un renversement complet de la direction suivie jusque-là, comme cela s'est vu ailleurs sous le régime majoritaire, ce qui causerait inévi-



tablement un profond ébranlement de la vie publique. Avec la formation d'un grand nombre de circonscriptions relativement peu étendues, la compensation des résultats électoraux dans les divers collèges permet d'éviter de trop grandes fluctuations dans la composition du corps représentatif. D'ailleurs, dans un Etat ayant le referendum, de pareilles fluctuations sont bien loin d'avoir la même importance que dans une démocratie représentative; nous y reviendrons plus loin.

A la question si l'élection proportionnelle *améliore la représentation nationale*, on ne pourra jamais répondre d'une manière positive. D'un côté on fait valoir que chaque parti a un intérêt considérable à inscrire sur sa liste ses membres les plus éminents et le pouvoir aussi de les faire passer, ce qui lui permet en particulier d'envoyer dans la représentation des hommes de valeur, mais ne jouissant pas d'une grande popularité. Tel sera notamment le cas là où l'appareil des listes est autorisé, mais beaucoup moins là où l'électeur peut rayer des noms, cumuler ou panacher, car les éléments dont il s'agit courront alors le risque d'être préterités. Et nous ne parlons pas ici de la possibilité pour un parti de choisir sur une liste opposée les candidats qu'il veut faire nommer à l'encontre de ceux qui, en réalité, seraient véritablement élus, et de « décapiter » ainsi le parti adverse. D'un autre côté, la pleine liberté laissée à un parti de faire passer les champions les plus déclarés de ses principes n'est pas considérée comme de nature à favoriser le fonctionnement de l'organe législatif. Suivant le point de vue où l'on se place, la nécessité où sont les éléments modérés de s'effacer devant les représentants proprement dits des partis, apparaîtra comme un désavantage ou comme un progrès utile et dans la logique du système.

Un avantage incontestable de la représentation proportionnelle est de supprimer les *ballottages*. Ce sont eux justement qui provoquent le plus de marchandages. La suppression des *élections complémentaires* a aussi de bons effets : la composition du corps représentatif demeure politiquement la même pendant toute une période législative. Il ne faut pas se dissimuler toutefois que l'entrée en fonctions du suppléant peut avoir des inconvénients; au cours de la période législative il peut, en effet, se produire de grands changements, soit dans la situation politique générale, soit dans celle de la circonscription considérée, soit enfin dans ce qui concerne la personne même du suppléant. Mais, vu la brièveté de nos

périodes législatives, ce point n'a pas pour nous grande importance.

Parmi les inconvénients de l'élection proportionnelle, celui que ses adversaires lui reprochent le plus, c'est la *complication de la procédure*, qui la rend incompréhensible à la masse du peuple. Pour juger de la valeur de cette objection, il faut distinguer. On ne peut plus contester aujourd'hui qu'il n'y ait bien des modes d'élection proportionnelle fonctionnant d'une manière irréprochable et où le rôle de l'électeur est simple et compréhensible; mais il en est d'autres qui, tant par eux-mêmes que par la nécessité où est l'électeur d'en posséder parfaitement certaines dispositions spéciales, soulèvent de sérieuses objections. Mais même avec ceux de la première sorte, la méthode employée pour constater les résultats du scrutin demeure obscure à l'électeur; ne comprenant pas le pourquoi des diverses attributions de sièges, il devient méfiant; et cette méfiance s'accroît encore s'il ne peut comprendre son propre rôle dans la votation. Plus l'électeur a de liberté, et donc plus on s'écarte de la liste bloquée, plus aussi sa situation devient difficile et grosse de responsabilité; plus par conséquent il est désirable qu'il comprenne le mécanisme le plus délicat de la procédure et plus il éprouve de malaise quand l'intelligence lui en reste fermée. Le reproche de complication n'est donc à un certain point de vue qu'un argument de combat tandis qu'à un autre point de vue on ne saurait nier qu'il ne soit justifié dans une certaine mesure.

On reproche à l'élection proportionnelle *d'augmenter l'importance et le pouvoir des partis d'une manière démesurée* et de faire de l'électeur l'esclave d'un parti. Sur la nécessité des partis dans l'Etat il ne peut y avoir aucun doute; mais on peut très bien mesurer différemment la part d'influence qui leur revient dans la marche de la machine politique et, de ce point de vue, évaluer différemment le degré de liberté de l'électeur à l'égard de l'organisation du parti. Le reproche adressé à l'élection proportionnelle d'ériger les partis politiques en facteurs officiels de la vie publique ne peut avoir pour nous qu'une valeur purement théorique. En revanche, la prépondérance excessive de la vie de parti, d'une part, et, d'autre part, la restriction de la liberté de l'électeur nous paraissent soulever de graves objections. Ici également tout dépend du détail de la procédure et les divers essais législatifs qui ont eu lieu permettent de reconnaître nettement de quelle manière tantôt l'un des points de vue tantôt l'autre ont conduit à des mesures protectrices. Le principe de

la liste bloquée a pour conséquence qu'en dehors du parti personne ne peut élire ni être élu. Cette contrainte, qui, suivant les conditions politiques d'un pays, peut paraître intolérable a été atténuée comme nous l'avons vu, tantôt par la faculté de prendre plus de liberté à l'égard des listes, tantôt par l'admission des candidats isolés dits « sauvages ». Mais un point sur lequel tout le monde est d'accord, c'est que, quel que système qu'on adopte, la force des choses conduit à une discipline de parti extraordinairement rigoureuse. On peut n'y voir aucun inconvénient, on peut faire remarquer qu'avec le système majoritaire aussi une telle discipline est jusqu'à un certain point une condition de succès électoral; il faut convenir toutefois que le système proportionnel tend à accentuer encore davantage cette opposition des partis; et cela est regrettable, car, autant du moins qu'il s'agit de la Suisse, cela fait violence à l'état de choses existant. Il n'est pas exact qu'en Suisse le peuple se divise en partis et en groupes aussi nettement accusés et que la proportionnelle ne fasse que consacrer un état de fait. Une très grande fraction des électeurs suisses n'a pas de couleur politique; elle vote et élit dans chaque cas particulier selon ses idées, principes, sentiments, instincts, ou comme on voudra les appeler. Mais ce n'est pas tout; elle a aussi une forte aversion pour toute contrainte de parti, tout embrigadement, toute domination des comités. C'est ce que les divers partis, dans une mesure très différente, il est vrai, ont déjà eu souvent l'occasion d'éprouver, et nous ne croyons pas qu'il soit de bonne politique de s'opposer par des lois à cet esprit d'indépendance, bien que pour les autorités et les partis il puisse devenir très incommode.

L'objection la plus grave sans doute qu'on puisse faire à la représentation proportionnelle, c'est de déterminer ou tout au moins de favoriser la *désagrégation et l'émiettement des partis*. Cet argument contredit, on le voit, celui de l'absolutisme des partis, mais seulement dans une mesure restreinte. Il faut remarquer, en effet, qu'ici également la forme du système peut influencer grandement sur ses conséquences probables. Rappelons seulement l'obstacle mis à la formation de nouveaux partis par l'introduction d'un quorum. Mais, même abstraction faite des modalités du système, on peut parfaitement prévoir, comme conséquence de l'élection proportionnelle, d'une part une domination excessive des partis et de l'autre une désagrégation des partis; d'un côté, la masse sans couleur politique sera poussée vers les partis; de l'autre, les nombreux groupements d'intérêts économiques

se détacheront des grands partis, qui poursuivent un idéal politique. L'un n'exclut donc pas l'autre.

On objecte, il est vrai, que c'est une erreur de croire que l'élection proportionnelle provoque la formation de groupes et produit ainsi un émiettement; c'est, dit-on, prendre l'effet pour la cause. Les partis et les groupes se forment et se divisent en nouveaux groupements sans le concours d'aucun mode électoral; le groupement des partis d'après des idées économiques est un phénomène de la vie publique moderne, une conséquence notamment du développement industriel, avec ses patrons et ses ouvriers formant deux classes distinctes, avec les intérêts opposés de la grande et de la petite industrie, avec l'apparition d'une politique des classes moyennes, avec ses organisations d'intérêts professionnels. Les partis politiques, surtout certains d'entre eux, n'ont pas donné à ces groupements nouveaux, ou en tout cas ne leur ont pas donné à temps l'attention nécessaire, et lorsque ces groupes ont commencé d'agir, avec la puissance des intérêts qu'ils représentaient, les cadres des partis se sont brisés et les nouveaux groupements ont forcément déployé une activité autonome; tout cela sans le moindre concours d'un mode électoral déterminé.

Cette argumentation contient sans doute une grande part de vérité, mais elle n'est pas concluante.

Certainement, l'évolution organique, la naissance et l'extinction des partis dépendent essentiellement d'autres facteurs que d'un mode électoral. Mais on ne saurait contester d'autre part que la dissociation des partis, la création de nouveaux groupes, la coalition des intérêts ne s'opèrent avec plus ou moins de facilité, suivant le mode électoral. L'élection proportionnelle favorise ce mouvement, car tout nouveau groupe autonome est assuré d'une part de représentation; il n'est donc pas douteux qu'elle n'ait pour effet direct de séparer et non pas d'associer. La question est ainsi de savoir s'il faut favoriser les nouvelles formations et les nouveaux groupements ou si, la désagrégation des partis étant considérée comme un mal, il faut s'efforcer d'y mettre obstacle. Sans s'exagérer les avantages de la coexistence de *grands* partis seulement, il faut convenir qu'ils constituent la meilleure garantie d'une politique s'inspirant de vues générales. Il ne serait guère avantageux au pays de provoquer au profit d'intérêts matériels la disparition de partis visant à de nobles buts. Un regard jeté sur la vie intérieure de nos partis montre qu'ils sont parvenus dans une certaine mesure à s'assimiler les idées et les tendances économiques

qui s'imposent aujourd'hui et à les concilier avec leurs principes. Il y a là un phénomène réjouissant d'une extrême importance pour le développement de notre politique nationale. Nous estimons que nous devrions favoriser cette conciliation des intérêts supérieurs avec les intérêts matériels au sein des partis, car elle nous facilite une autre conciliation nécessaire, plus importante encore, la conciliation dans le pays entier d'intérêts divergents. Il n'y a donc pas lieu de craindre que des courants d'opinion importants et dignes d'être représentés n'aboutissent point, puisque les partis, dans leur propre intérêt et précisément afin de prévenir des scissions entre leurs adhérents, doivent en tenir compte d'une manière équitable.

Il ne faut pas oublier non plus que le reproche fait à l'élection proportionnelle de désagréger les partis ne vise pas tant les nouveaux groupements qui sont la conséquence de la transformation naturelle des partis, que la formation *excessive* de nouveaux groupements. Ce n'est pas toujours quand des idées ou des intérêts matériels importants étouffent dans l'étroite cuirasse d'un parti et cherchent à se libérer qu'il se forme de nouveaux groupes. Ce sont souvent les causes les plus futiles, des rivalités de personnes, la lésion d'intérêts privés, des maladresses dans la direction du parti, etc., qui amènent des scissions. Dans des conditions normales, c'est-à-dire quand des circonstances particulières ne s'y opposent pas, un parti resté sain peut surmonter de pareilles crises : ou bien l'affaire se règle à l'amiable, ou bien les éléments séparatistes sont expulsés, sans préjudice pour le parti et ses intérêts. Or l'élection proportionnelle offre précisément à ces velléités de séparation les conditions les plus favorables, et c'est dans ce sens tout d'abord qu'on peut lui reprocher d'impliquer un ferment dangereux de désagrégation.

Indépendamment de ces scissions dues à des motifs mesquins, l'élection proportionnelle a cet autre inconvénient de favoriser les groupements qui se fondent pour poursuivre une seule idée, laquelle, dans l'ensemble des questions et des intérêts que discute la représentation nationale, n'a qu'une importance des plus minimes. Il y a eu de tout temps des questions, considérées d'abord comme d'une grande importance, qui ont bientôt après paru presque insignifiantes, ou ont trouvé ensuite une solution quelconque. Elles n'étaient pas dangereuses pour le parti et ne menaçaient pas de le dissocier. Sous le régime de l'élection proportionnelle, elles deviendront une cause de désagrégation; car ce qui a été séparé ne se réunit plus si facilement.

Suivant le point de vue politique où l'on se place, on appréciera sans doute différemment les conséquences de la désagrégation des partis. On ne peut guère contester qu'elle ne rende difficile la formation d'une majorité de gouvernement; quant à savoir jusqu'à quel point cela est de conséquence, c'est là une question très débattue. Il faut reconnaître tout d'abord qu'une majorité compacte, assurant l'activité utile du parlement ne peut jouer le même rôle dans la démocratie pure que dans la démocratie représentative, ou dans un Etat régi par des principes parlementaires. Chez nous personne ne doutera que la souveraineté ne réside dans le peuple et non dans les conseils. Il n'en est pas moins désirable qu'il y ait dans le *peuple* et par suite dans la *représentation nationale* une majorité animée de grandes aspirations communes. Une telle majorité est doublement désirable et nécessaire dans un Etat fédératif, où il n'y a que trop de causes de division, où il est besoin d'un contrepois aux forces considérables, parfois néfastes, qui tendent à se séparer. Elle est de première nécessité dans un Etat fédératif qui, par suite de la diversité de races, de langues, de religions et de mœurs des membres qui le composent, offre un terrain tout particulièrement favorable à ces forces centrifuges. Cette majorité est indispensable comme appui du gouvernement, qui en a d'autant plus besoin que, par la nature des choses, sa situation à l'intérieur et à l'extérieur n'est pas aussi forte que celle du gouvernement d'un Etat unifié. Et si des institutions électorales sont réellement propres à détruire cette majorité et à la remplacer par des groupes d'intérêts sans liens les uns avec les autres, on comprendra l'opposition faite à ce mode électoral, non seulement par intérêt de parti, mais pour sauvegarder des intérêts nationaux légitimes. On ne veut point par là préconiser la domination exclusive d'un parti; une pareille domination, d'ailleurs, si l'on considère le mouvement politique dans ces dernières décades, n'existe pas en Suisse; au contraire, dans la phase la plus récente de notre histoire, les plus grandes et les plus importantes tâches législatives ont précisément été accomplies par la collaboration et la bonne entente de tous les partis.

Il serait certainement désirable que la question de savoir si l'élection proportionnelle a réellement l'action dissolvante qu'on lui attribue pût se résoudre sur la base de l'expérience. Mais, par la nature des choses, ce n'est malheureusement pas possible. Il s'agit ici d'un processus qui, pour donner des résultats sensibles, exige, non pas des an-

nées, ni même quelques dizaines d'années, mais une très longue période de temps. Se fonder sur les expériences d'autres Etats serait également sans utilité, car les conditions politiques et constitutionnelles y diffèrent absolument des nôtres; d'où le danger de fausses conclusions. Les expériences faites sous le régime de l'élection proportionnelle cantonale en ce qui concerne son action dissolvante sont appréciées très différemment suivant le point de vue où l'on se place. On peut toutefois constater déjà dans certains cantons des indices très nets de cette influence désagréable.

Nous avons reconnu plus haut que, du point de vue de la justice et de l'équité, l'idée d'une représentation *proportionnelle* de tous les courants politiques, économiques et sociaux, de tous les courants d'idées et d'intérêts, était fort séduisante et de nature à faire de nombreux prosélytes. C'est dans le sentiment de la justice, évidemment, que réside la force de l'idée de l'élection proportionnelle. Mais un examen plus attentif révèle que cette *justice électorale* est liée à certaines conditions déterminées de procédure. Et ce n'est pas ici à une simple question d'arithmétique que nous avons affaire, mais à un problème politique extrêmement complexe. La proportionnalité ne peut être entièrement réalisée que lorsque le pays entier ne forme qu'un collège unique. Toute division en circonscriptions a pour effet de porter atteinte au principe fondamental, et cela d'une manière d'autant plus grave et plus sensible que l'étendue des circonscriptions est plus inégale. Nous reviendrons là-dessus dans la critique détaillée de la demande d'initiative qui nous occupe. On a cherché à remédier le plus possible, par une procédure convenable, à ces restrictions de la justice électorale. Tel est le but des nombreux systèmes élaborés au cours des dernières décades, et c'est en particulier par les systèmes ingénieux du vote unique proportionnel, ainsi que de l'appareillement des listes soit à l'intérieur d'une même circonscription, soit dans le pays entier, qu'on s'est efforcé de réaliser plus de justice. Mais chacun de ces systèmes, indépendamment de la procédure compliquée qu'il entraîne, a ses inconvénients, soit au point de vue des principes, soit au point de vue technique.

A ceux qui signalent les imperfections de l'élection proportionnelle en ce qui concerne la justice électorale, on répond qu'elles sont en tout cas infiniment moindres que celles du système majoritaire; et l'on répète volontiers que le système proportionnel le plus défectueux vaut encore mieux que le meilleur système majoritaire. Mais parler ainsi,

ce n'est pas apprécier d'une manière objective la législation en vigueur et les faits. On ne doit pas nier les défauts du système majoritaire, mais la vraie question est de savoir s'ils ont eu *réellement de mauvais effets* dans un pays donné et à une époque donnée, c'est-à-dire si et dans quelle mesure ils se sont exprimés dans la pratique et ont conduit à des abus. La violence faite par un parti à la liste d'un autre, la « décapitation », comme on dit, de candidats d'une liste adverse est la source de si grands abus qu'on a imaginé les moyens les plus divers pour empêcher de telles manœuvres. On a complètement interdit le panachage, ce qui a naturellement le grave inconvénient de supprimer entièrement la liberté de l'électeur. On a aussi eu recours au cumul illimité; mais ce procédé, déplaisant d'ailleurs par le privilège démesuré qu'il confère à certains candidats, exposé à nuire à son propre parti, qu'un cumul excessif peut « décapiter ». On a proposé enfin, contre la « décapitation », l'observation d'un ordre de présentation déterminé, moyen impraticable à cause déjà de l'extraordinaire difficulté d'attribuer les sièges.

Ainsi l'examen des divers systèmes et de l'application qui en a été faite montre que l'élection proportionnelle a aussi ses imperfections, qu'elle aussi conduit à des abus et donne des résultats peu satisfaisants; on est donc pleinement fondé à se demander si ses avantages, mis en balance avec ses inconvénients, sont vraiment tels qu'il faille jeter par dessus bord le système existant. On ne peut répondre à cette question ni en demeurant dans l'abstrait, ni en renvoyant à ce qui a été tenté et obtenu dans d'autres Etats. Il faut essayer de la résoudre sur la base de nos institutions, de nos conditions politiques et de nos expériences.

#### IV.

#### **De la représentation proportionnelle appliquée aux conditions de la Suisse.**

Pour ce qui est de notre situation politique réelle, nous avons le droit, croyons-nous, de la considérer d'une manière générale comme saine. On ne saurait parler d'un arrêt dans le développement de nos institutions politiques; au contraire, les dix dernières années de notre histoire politique fédérale sont particulièrement riches en œuvres législatives importantes. Que celles-ci soient dues à la collaboration intelligente et patriotique des partis, cela est propre à augmenter notre



satisfaction, mais ne prouve nullement que nos institutions parlementaires soient défectueuses et doivent être entièrement réformées. Si donc il est permis de tirer des travaux de la représentation nationale une conclusion au sujet des dispositions constitutionnelles et légales d'après lesquelles elle a été élue, cette conclusion ne saurait être défavorable à ces dernières. On constate en général que l'esprit d'exclusion des partis a perdu bien du terrain et fait place, sans rien abandonner des principes, à une attitude conciliante et à une estime réciproque. On ne peut donc mettre nos conditions politiques sur la même ligne que celle des Etats où les partis se dressent en ennemis les uns contre les autres, où il ne saurait être question d'une collaboration entre eux, et où, sans la protection d'un mode électoral qui atténue cet exclusivisme, une majorité sans égards écraserait les minorités.

En admettant même qu'aucun grand courant d'opinion ne doit être exclu de la représentation nationale, on ne saurait, de ce point de vue, critiquer sérieusement notre organisme parlementaire. Avouons sans réserve qu'il n'a pas toujours été ce qu'il est aujourd'hui; convenons en particulier que dans la division en arrondissements liée au système majoritaire, on n'a pas toujours eu la main heureuse ni fait preuve d'une équité affranchie de toutes considérations de parti. Mais les choses ont bien changé, et ce serait fermer les yeux à l'évidence que de ne pas le reconnaître; on s'est efforcé de plus en plus, soit en modifiant les arrondissements électoraux, soit par des concessions à l'intérieur de ces arrondissements, d'aider les minorités à obtenir une représentation équitable. Il est très possible qu'aujourd'hui elle ne soit pas encore *exactement proportionnelle*; il est probable notamment qu'en appliquant les principes de l'élection proportionnelle sous leur forme la plus pure possible, la représentation socialiste serait quelque peu renforcée. Mais ce n'est pas une raison pour prétendre que les conditions de notre parlement soient défectueuses, qu'elles ne permettent guère ou même empêchent de travailler utilement et avec joie. L'importance effective et l'influence d'un groupe ne dépendent pas uniquement de sa force numérique. La puissance des idées qu'il soutient n'est pas diminuée parce que le nombre de ses représentants n'est pas mathématiquement proportionnel au nombre de ses adhérents.

Nous avons voulu nous faire une idée de ce qu'aurait été la représentation des partis, lors du dernier renouvellement

intégral du Conseil national en 1911, si à cette époque déjà les élections avaient eu lieu d'après les principes de l'élection proportionnelle. Nous avons chargé à cet effet le bureau de statistique de rechercher, sur la base des résultats électoraux de 1911, quel eût été le résultat probable des élections si on avait appliqué le principe : « Un canton, un arrondissement », et le système proportionnel Hagenbach-Bischoff. Nous savons parfaitement qu'un tel parallèle ne peut fournir des résultats absolument sûrs, mais seulement approximatifs par cette simple raison que certaines conséquences du mode d'élection proportionnelle, telles que la participation au scrutin, la formation de groupes, la présentation de candidats, etc., ne peuvent entrer en ligne de compte ni même être prévues du tout. On peut néanmoins par là se faire une idée approximative des différences que présenterait à une époque donnée, au point de vue de la représentation des partis, un Conseil national élu d'après le système majoritaire et un Conseil national élu d'après les principes dits rationnels du système proportionnel. Voici quel a été le résultat de nos calculs. Le Conseil national élu en 1911 se compose de

115 représentants du parti radical  
 14 représentants du parti libéral  
 38 représentants du parti catholique  
 15 représentants du parti socialiste  
 5 représentants du groupe de politique sociale  
 2 représentants n'appartenant à aucun parti.

en tout 189 représentants.

Si on avait appliqué les principes de l'élection proportionnelle dans le sens indiqué ci-dessus, auraient été élus :

108 représentants du parti radical  
 15 représentants du parti libéral  
 36 représentants du parti catholique  
 23 représentants du parti socialiste  
 5 représentants du groupe de politique sociale  
 2 représentants n'appartenant à aucun parti.

en tout 189 représentants.

Avec ce nouveau mode d'élection, le parti radical aurait perdu 7 sièges et le parti catholique 2; le parti libéral en aurait gagné 1 et le parti socialiste 8. Si l'on tient compte des modifications que les élections complémentaires ont apportées à la représentation des partis depuis l'automne de 1911 à aujourd'hui, le parti radical ne perdrait que 3 sièges, le

parti catholique en perdrait 2, les députés n'appartenant à aucun parti 1; le parti libéral en gagnerait 1 et les socialistes 5. Nous sommes très éloignés de vouloir prédire, sur la base de ces calculs, ce que deviendrait la représentation des divers partis sous le régime proportionnel. Mais on conviendra — et c'est ici la seule chose qui importe — qu'on ne saurait conclure de ce qui précède que la représentation effective des partis soit bien disproportionnée à leur force numérique; d'ailleurs, il y aura toujours une certaine disproportion entre ces deux choses sous n'importe quel régime électoral.

Soit, dira-t-on : la représentation effective (le pays étant pris comme un tout) ne s'écarte pas beaucoup de la représentation qu'eût probablement donnée l'élection proportionnelle; mais cela ne prouve pas encore que l'on ait réalisé la justice électorale. La représentation proportionnelle doit être garantie dans chaque arrondissement; une représentation trop forte accordée à un parti et une représentation trop faible accordée à un autre dans un arrondissement donné, ne peuvent être compensées par une proportion inverse dans un autre arrondissement. On oublie, en raisonnant ainsi, que l'élection proportionnelle a précisément pour principe la représentation numériquement exacte des courants existant dans *l'ensemble du pays*, et que borner la représentation aux courants existant dans les arrondissements, c'est porter atteinte à ce principe; un tel aveuglement ne s'explique que par les écailles que la proportionnelle a gardées sur les yeux de sa lutte contre le système majoritaire. Du reste, au point de vue de ce dernier système, on ne peut également se fonder que sur l'ensemble du parlement et sur la représentation qu'y ont les partis. Nous ne connaissons qu'une représentation nationale, et non une représentation des arrondissements. L'élu d'un arrondissement est le représentant du peuple tout entier; s'il faut l'élire dans un arrondissement déterminé, c'est seulement parce qu'il n'est pas possible de l'élire dans le pays entier, qui ne forme pas un collègue unique; mais il représente également toutes les parties du pays.

L'ensemble du pays et l'ensemble de la représentation nationale ne sont donc pas aussi différents que le prétendent les champions de l'élection proportionnelle. Aussi ne saurait-on parler d'un abîme entre le peuple et la représentation nationale. Dans la démocratie pure il existe un critère excellent de l'accord ou du désaccord de ces deux facteurs de la vie publique : l'adhésion du peuple aux actes de la

représentation nationale, que cette adhésion soit expresse ou tacite (en ne demandant pas le referendum). Si l'on compare les lois et les arrêtés fédéraux soumis au referendum avec ceux contre lesquels le referendum est réellement demandé, l'on reconnaît que ceux-ci sont en infime minorité et que, par conséquent, il y a tout autre chose qu'un abîme entre le peuple et la représentation nationale. Aussi ne peut-on parler de la stérilité de l'activité législative ni d'un arrêt dans l'évolution du pays.

Il serait exagéré d'attribuer cette heureuse entente au mode électoral suivant lequel la représentation nationale est élue. Dans la démocratie, la méthode d'après laquelle les députés au parlement sont élus ne joue qu'un rôle assez secondaire. C'est pour cela justement que l'élection proportionnelle, eût-elle tous les avantages que lui prêtent ses partisans, n'est nullement une nécessité dans la démocratie pure.

D'une part, l'élection proportionnelle est représentée comme une conséquence logique des principes démocratiques, et d'autre part comme inconciliable avec la démocratie pure. La vérité est sans doute dans un juste milieu. En instituant le referendum, le parlement a pris, à l'égard des tâches les plus importantes qui lui incombent, le caractère d'une autorité préconsultative. Et cela est vrai, qu'il s'agisse du referendum facultatif ou du referendum obligatoire. Le peuple peut manifester sa volonté d'une manière expresse ou tacite; cela revient au même; dans les deux cas le pouvoir législatif proprement dit réside dans le peuple. Cela ne veut pas dire qu'une représentation convenable, reflétant les divers courants politiques, économiques et sociaux, perde dès lors toute espèce d'intérêt. Car les minorités ne peuvent être réduites à cette activité purement négative consistant à rejeter les actes législatifs; elles doivent avoir la possibilité de collaborer d'une manière positive à l'élaboration des lois. Il n'est personne aujourd'hui qui ne le reconnaisse. D'autant plus que, comme on le sait par expérience, le concours des minorités n'est pas seulement utile pour la confection des lois; il est encore de l'intérêt bien entendu du pays. On accordera aussi que la valeur de la représentation nationale ne s'exprime pas uniquement dans son activité législative. Que l'on songe seulement au droit du parlement d'approuver le budget et aux arrêtés qui s'y rattachent, au droit de haute surveillance sur toute l'administration de l'Etat, au droit de connaître des recours en matière administrative, etc. Mais ces compétences, évidemment, ne sauraient avoir l'importance de celles qui,

dans la démocratie dite représentative ou dans les monarchies parlementaires, sont attribuées à la représentation nationale. Nous ne voyons pas surtout pourquoi le fait de collaborer aux travaux concernant l'administration ou son contrôle exigerait une représentation *exactement proportionnelle* des minorités. Les idées et les aspirations qui différencient les partis se manifestent essentiellement dans le domaine de la législation; dans celui de l'administration, elles ne jouent qu'un rôle secondaire. Pour ce qui est de la législation, on a pris soin, par le referendum et l'initiative, que, même sous le régime majoritaire, le peuple puisse exprimer sa volonté et la faire triompher. C'est ce qu'on lui faciliterait encore par l'introduction de l'initiative populaire pour la législation fédérale sous la forme d'un principe général ou de dispositions de détail; mais naturellement on diminuerait de nouveau par là l'importance du parlement et, par suite, de la représentation des minorités.

Si donc nous apprécions exactement la sphère de compétences et l'importance de la représentation nationale dans notre démocratie, nous aboutissons à cette conclusion que pour les minorités ce n'est pas une condition vitale, ni même une condition très importante que d'être représentées d'après des principes strictement proportionnels, pourvu qu'elles obtiennent une représentation équitable. Or, sous le régime majoritaire une telle représentation n'est pas seulement possible, elle *existe de fait*. Et c'est sur les faits, en définitive, qu'il faut se fonder, et non sur des probabilités de droit public et les doctrines qu'on en tire. Tout principe de droit politique peut être foulé aux pieds, même celui du système majoritaire; mais le propre d'un esprit objectif, c'est de constater quelle est en réalité la situation et de juger d'après cela si le *besoin* de modifications profondes se fait sentir.

## V.

### La division en arrondissements électoraux.

Nous avons dans ce qui précède nié le besoin de modifier le principe de notre méthode électorale. Nous formulons dans ce qui suit des objections particulières contre la manière dont l'initiative veut introduire la proportionnelle dans le domaine fédéral. Nous en venons ainsi aux énormes difficultés que présente la question des arrondissements.

Il faut convenir, pour être juste, que la représentation d'intérêts locaux à côté d'intérêts politiques, économiques et

sociaux d'un caractère général n'a absolument rien en soi que de légitime. Tant que le bien général n'en souffre pas, on ne voit pas pourquoi il faudrait faire complètement abstraction des relations étroites existant entre électeurs et députés; pourquoi, par conséquent, des facteurs de politique locale ne devraient jouer aucun rôle dans la nomination de la représentation nationale. Au reste, quand nous serions là-dessus d'un avis contraire, il n'en est pas moins vrai que longtemps encore on tiendra compte de ces relations locales entre électeurs et députés. Sous le régime majoritaire on a tenu compte de ces courants et de ces intérêts surtout locaux par la division en arrondissements; celle-ci n'a qu'un danger, savoir de favoriser, par la formation de trop petits arrondissements, une politique de clocher et une dépendance dangereuse du député à l'égard de ses électeurs; la division du pays en arrondissements d'un représentant, demandée en 1884, n'eût pas manqué d'avoir ce résultat. Qu'une division juste, naturelle, tenant compte des intérêts nationaux et locaux, soit une tâche extrêmement difficile, c'est ce que personne ne contestera; de même que personne n'affirmera qu'actuellement ou à n'importe quelle époque précédente on ait atteint dans la Confédération à la perfection absolue.

Aussi les partisans de l'élection proportionnelle ont-ils souvent fait valoir que son principal avantage était de supprimer ou du moins de diminuer considérablement les difficultés attachées à cette division en arrondissements, la formation des arrondissements n'ayant aucune importance, ou qu'une importance très faible. Cette manière de voir n'est juste que très approximativement.

Comme nous l'avons dit ailleurs, on ne peut réaliser véritablement la justice électorale que si le pays entier forme un collège unique. Dès qu'on le divise en arrondissements, le système boîte, et naturellement d'autant plus que les arrondissements sont plus petits, et surtout que l'étendue en est plus différente.

La division en arrondissements ne permet pas d'obtenir une proportionnalité parfaite; ce n'est pas douteux. Plus la méthode de répartition des sièges restants est défectueuse, plus on s'écarte de la parfaite proportionnalité. Il peut très bien arriver que la minorité obtienne la majorité des sièges et devienne ainsi la majorité; et il n'y a pas là seulement une défectuosité, mais un véritable renversement du principe

proportionnel. On est à la recherche d'un système qui, par une utilisation convenable des restes, rende peu importantes au point de vue pratique les dérogations théoriques au principe proportionnel. Il est juste de reconnaître qu'on a trouvé des solutions de ce genre en réunissant les suffrages restants provenant du pays tout entier. Mais l'application en est si compliquée qu'on ne peut guère les recommander. Le moyen vraiment efficace, c'est le collège unique; aussi est-il vanté par les représentants autorisés du principe proportionnel comme la seule solution juste. Mais il n'est pas besoin de montrer que nous ne sommes évidemment pas mûrs pour cette idée et que notre peuple ne s'accommoderait guère d'une telle institution.

Pour que l'élection proportionnelle donne un résultat satisfaisant, on sera donc forcé de former des arrondissements d'étendue moyenne. Les arrondissements à un représentant sont hors de discussion. Pour ceux à deux représentants, on peut se passer d'examiner si, comme le prétendent les champions de la proportionnelle, l'application de ce mode électoral est non seulement possible techniquement, mais indiquée. Ce qui est certain, c'est que l'élection proportionnelle ne saurait donner un résultat pratiquement exact dans l'arrondissement à deux représentants, quand il s'y trouve plus de deux partis. Plus il y a de grands partis luttant entre eux, plus la circonscription devrait avoir d'étendue, et, pour la Suisse, on peut poser en principe que les arrondissements devraient être à cinq représentants au moins. Avant tout, il devrait y avoir entre eux la plus grande uniformité possible, non pas une égalité absolue, mais un même traitement dans des conditions semblables ou analogues, afin que le principe de la proportionnalité s'exprime partout à peu près au même degré.

Si on examine à ce point de vue la solution proposée par l'initiative qui nous occupe, on voit clairement qu'elle est tout à fait insuffisante, et selon nous *inacceptable*.

Du principe : « Un canton, un arrondissement » il résulte que, sur la base du recensement qui fait actuellement règle, nous aurions les arrondissements électoraux suivants :

5 arrondissements	à	1 représentant	
2	»	2 représentants	
2	»	3	»
1 arrondissement	»	4	»
3 arrondissements	»	6	»

4 arrondissements	à	7 représentants	
3	»	8	»
1 arrondissement	»	12	»
1	»	15	»
1	»	16	»
1	»	25	»
1	»	32	»

L'élection proportionnelle est ainsi éliminée d'avance dans sept arrondissements sur 25; dans deux autres arrondissements, il est douteux qu'elle réponde aux conditions réelles et aux besoins. En outre, on reconnaît sans peine combien, pour les partis et groupements, qui seront de plus en plus nombreux, les chances de représentation diffèrent dans les divers arrondissements. On voit également l'énorme diversité des quotients électoraux et l'importance très différente des suffrages restants dans des circonscriptions aussi inégales. Et si l'on introduit le quorum pour éviter l'émission de partis, les conditions d'existence de ceux-ci présenteront une inégalité choquante. Si l'on ajoute à cela que dans certains arrondissements le vote est obligatoire, alors que dans la grande majorité des arrondissements l'obligation de voter n'existe pas; que, dans ceux où l'accomplissement de ce devoir est assuré, il l'est très différemment dans chacun d'eux; si l'on songe que ces faits aggravent considérablement l'effet de toutes les diversités et de toutes les causes d'imperfection dont il a été parlé, on reconnaîtra qu'en introduisant le nouveau système, nous serions encore bien éloignés d'une justice électorale satisfaisante.

Quand on oppose à cela les défauts du mode électoral majoritaire, on oublie une différence d'une importance capitale : la procédure actuelle garantit un seul et même droit à tous les citoyens ; le mode proportionnel, au contraire, crée un état d'exception pour une fraction considérable de notre pays. Si l'élection proportionnelle est un postulat de la justice et de l'équité, on ne doit pas en priver une partie du peuple. Le droit le plus important du citoyen dans la démocratie doit être le même pour tous. Il ne paraît pas logique, au point de vue de l'égalité de droit, de réclamer, d'une part, pour tous les citoyens la même « *puissance électorale* », et de refuser, d'autre part, à une partie des citoyens même un « *droit électoral* » égal.

Nous savons que les partisans de l'élection proportionnelle considèrent la division en arrondissements qu'ils pro-



posent comme tout indiquée par la forme fédérative de notre pays et par notre développement historique. Cette manière de voir ne nous paraît pas exacte; nous croyons plutôt que si les initiants proposent de s'en tenir aux frontières cantonales, c'est uniquement pour des raisons d'opportunité. Quand on veut assurer le triomphe d'une grande idée nouvelle, il faut avoir le courage de balayer les obstacles de sa route; cette pensée qu'on tient pour un idéal, il faut avoir le courage de la réaliser intégralement. Nos institutions fédératives reposent sur l'équilibre existant entre les deux organes législatifs, le Conseil national, composé des représentants de la nation entière, et le Conseil des Etats, composé des députés des cantons. La disposition, au contraire, que les arrondissements électoraux ne doivent pas être formés de parties de cantons différents, et que chaque canton et demi-canton doit élire un député au moins, sans égard au chiffre de la population, n'est pas un des principes fondamentaux de l'Etat fédératif. Il n'est nullement contraire à l'essence d'un tel Etat de ne pas tenir compte des frontières cantonales pour l'élection des Chambres ou même de faire du pays entier un collège unique. On aurait tort en particulier si, de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution fédérale, qui déclare la Confédération formée des 22 cantons souverains, on inférait l'obligation de former des arrondissements électoraux. C'est justement parce que le Conseil national est l'ensemble des représentants, non pas de ces *cantons souverains*, mais du *peuple suisse tout entier*, qu'il est indifférent que l'élection ait lieu à l'intérieur des frontières cantonales ou dans des arrondissements composés de parties de plusieurs cantons. La disposition de l'article 72, alinéa 3, de la constitution fédérale, suivant laquelle tout canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député, n'a qu'une valeur transitoire. Il a fallu l'admettre en son temps comme complément de l'alinéa 2, suivant lequel les députés sont élus à raison d'un membre par 20.000 âmes ou par fraction de plus de 10.000 âmes, parce qu'il y avait alors un demi-canton qui comptait moins de 10.000 âmes. Elle a perdu toute importance pratique et n'a aucun rapport avec l'Etat fédératif.

Il n'y a donc que des objections politiques et des considérations opportunistes qui s'opposent à la création d'arrondissements permettant une juste application du principe proportionnel. Si les avantages du nouveau mode d'élection sont aussi décisifs que ses champions l'admettent, évidemment de bonne foi, alors il faut prendre aussi par dessus

le marché les inconvénients qu'il y aurait à changer les bases de notre division en arrondissements. Les initiants d'aujourd'hui n'y consentent pas plus que ceux de 1900 et de 1910. Ils veulent éviter de modifier les dispositions constitutionnelles plus que ne l'exige absolument l'introduction de l'élection proportionnelle, afin de ne pas augmenter le nombre des difficultés. Ils cèdent ainsi sur le principe et ramènent toute la question à une question d'opportunité. Nous ne saurions admettre que pour de pareilles raisons on nous propose une solution mutilée et foncièrement contradictoire. Si, avec l'élection proportionnelle, il faut accepter les graves défauts qui en sont inséparables, les dangers et les risques dont elle s'accompagne, le moins alors qu'on puisse faire est de proposer une solution *complète*.

## VI.

### Conclusion.

Tout en reconnaissant pleinement ce qu'il y a de bon dans l'idée de l'élection proportionnelle, nous ne pouvons accorder que le système repose sur un principe juste et qu'il assure le but qu'il poursuit; nous ne saurions accorder surtout, étant données les conditions particulières de notre pays, qu'il y ait aucune *nécessité* de l'introduire dans le domaine fédéral. Si nous mettons en balance les avantages et les inconvénients des diverses formes que revêt le principe de la proportionnalité, si nous considérons en particulier nos conditions politiques, telles qu'elles existent en fait, et nos institutions constitutionnelles, nous ne pouvons voir dans l'introduction de l'élection proportionnelle aucun progrès véritable; nous ne saurions même envisager sans de sérieuses craintes les conséquences qu'elle aurait pour le développement de notre vie publique. Sous la forme surtout que l'initiative veut lui donner, elle nous paraît inacceptable.

Pour ces raisons,

*nous vous proposons*

de 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 revision de la constitution fédérale, de rejeter l'initiative tendant à modifier l'article 73 de la constitution fédérale (élection du Conseil national d'après le système de

la représentation proportionnelle) et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons, en leur en proposant le rejet et sans présenter de contre-projet de l'Assemblée fédérale.

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

Berne, le 16 mars 1914.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*  
HOFFMANN.

*Le chancelier de la Confédération,*  
SCHATZMANN.

---

## EXTRAIT DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL

(Du 13 mars 1914.)

Le projet général de construction de l'administration des tramways de Winterthour pour ses lignes Gare-Stadtrain, Grabengasse-Deutweg et Gare-Wülflingen est approuvé sous quelques réserves.

(Du 17 mars 1914.)

L'exequatur est accordé à M. J.-H. *Græneweg*, vice-consul des Pays-Bas en résidence à Berne.

M. le Dr *Félix de Werdt*, privat-docent à l'université de Bâle, est nommé membre suppléant de la commission pour les examens professionnels des médecins au siège de Bâle.

Une subvention de 3000 francs est allouée au comité d'organisation du congrès international d'ethnologie et d'ethnographie qui aura lieu à Neuchâtel du 1<sup>er</sup> au 5 juin 1914.

M. le Dr *Maurice Bürgi*, commissaire fédéral pour les epizooties, à Berne, et M. le Dr *Erwin Zschokke*, professeur

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire tendant à l'application du système de la représentation proportionnelle aux élections du Conseil national suisse. (Du 16 mars 1914.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	513
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1914
Date	
Data	
Seite	94-128
Page	
Pagina	
Ref. No	10 080 231

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.