

FEUILLE FÉDÉRALE

114^e année

Berne, le 22 novembre 1962

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8560**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'exécution
de l'article 72 de la constitution**

(Election du Conseil national)

(Du 6 novembre 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'arrêté fédéral modifiant l'article 72 de la constitution, adopté par vous le 15 juin 1962, a été accepté lors de la votation populaire du 4 novembre 1962 par 330 761 voix contre 188 605 (sous réserve des chiffres définitifs que les cantons communiqueront) et par 13 cantons et 6 demi-cantons contre 6 cantons.

Cet article, qui remplace, pour l'élection du Conseil national, le système actuel par celui d'un nombre fixe de 200 députés répartis entre les cantons proportionnellement à leur population de résidence est rédigé comme suit:

Art. 72

¹ Le Conseil national se compose de deux cents députés du peuple suisse.

² Les sièges sont répartis entre les cantons et demi-cantons proportionnellement à leur population de résidence, chaque canton et demi-canton ayant droit à un siège au moins.

³ Une loi fédérale réglera les dispositions de détail.

Nous avons l'honneur de vous soumettre aujourd'hui un projet de loi concernant cette répartition des députés entre les cantons.

* * *

Dans son message du 2 septembre 1930 sur la base électorale du Conseil national, le Conseil fédéral faisait remarquer, en ce qui concerne l'application du système du nombre fixe maintenant institué, que diverses méthodes peuvent entrer en considération, tant en ce qui concerne la réserve en

faveur des petits cantons que l'attribution des restes. Nous les exposons ci-dessous, du moins en ce qui concerne l'attribution des restes, la réserve en faveur des petits cantons étant déjà réglée par l'article constitutionnel.

A. Méthode d'Hondt. Cette méthode est celle qui a été adoptée par la loi du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national pour l'attribution des sièges entre les diverses listes (partis) d'un même arrondissement (canton).

Elle est décrite dans le message du 26 novembre 1918 concernant les élections au Conseil national (FF 1918, V, 119), ainsi que par la loi du 14 février 1919 elle-même :

1. La première opération consiste à calculer le quotient électoral, que l'on obtient en divisant le total des suffrages par le nombre des députés à élire, augmenté d'un, et en adoptant le nombre entier, immédiatement supérieur au quotient obtenu. C'est le plus petit diviseur qui ne donne jamais trop de députés.
2. La répartition des sièges s'effectue tout d'abord sur la base du quotient provisoire obtenu de la manière indiquée ci-dessus (division des suffrages de chaque liste par le quotient).
3. Si après cette répartition, tous les sièges ne sont pas encore repourvus, le total des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des sièges qui lui ont déjà été attribués. Le premier des sièges non encore attribués est accordé à la liste qui obtient le quotient le plus élevé.
4. L'opération décrite sous chiffre 3 est répétée aussi longtemps qu'il y a des sièges à repourvoir.

Le message susmentionné ajoute (p. 137) que la méthode d'Hondt remplit la fonction d'un quorum permettant d'éviter une dissémination excessive des suffrages.

Dans le cas qui nous occupe, celui de la répartition des sièges entre les cantons, le total des suffrages indiqué au chiffre 1 serait remplacé par le chiffre total de la population, le nombre des députés à élire augmenté d'un, par 201, les suffrages de chaque liste mentionnée aux chiffres 2 et 3, par le nombre d'habitants de chaque canton et la liste (chiffre 3), par le canton.

Cette méthode a donné toute satisfaction, tant qu'il s'agissait de répartition des mandats entre les partis. En revanche, elle ne répondrait pas aux exigences du nouvel article 72, qui, lui, requiert une répartition entre les cantons proportionnelle à leur population de résidence. En effet, le système consistant, après la répartition principale, à diviser le chiffre de la population de chaque canton par le total des sièges déjà attribués, plus un, favoriserait singulièrement les grands cantons. Pour le démontrer, nous prendrons un exemple simple en supposant que le quotient provisoire

soit 25 000 et que deux cantons aient l'un 50 000, l'autre 500 000 habitants. Après la première répartition, le premier de ces cantons se verra attribuer 2 mandats et le second 20. Pour la répartition des sièges non encore attribués, on obtiendra les quotients suivants:

$$50\,000 : (2 + 1) = 16\,666 \frac{2}{3}$$

$$500\,000 : (20 + 1) = 23\,809 \frac{11}{21}$$

Le nouveau diviseur est beaucoup plus faible pour les cantons à forte population que pour les petits cantons. Les quotients des grands cantons seront donc beaucoup plus forts.

Un calcul fait sur la base du recensement de 1960 a démontré que le canton de Berne obtiendrait deux sièges supplémentaires après la répartition principale alors que plusieurs cantons ayant pourtant des restes assez forts n'en obtiendraient pas. Le tableau annexé au présent message indique, du reste, quelle serait la répartition des sièges si la méthode d'Hondt était adoptée.

L'institution de ce système aurait encore une autre conséquence: l'allongement excessif des calculs jusqu'à ce que tous les mandats soient répartis. En effet, toujours d'après les résultats du recensement de 1960, 190 mandats seulement seraient attribués après les deux premières opérations et il faudrait 10 nouvelles répartitions pour que les derniers sièges soient attribués. Les 200 mandats seraient ainsi définitivement répartis à la fin de la douzième opération.

Le 26 juin 1930, le Conseil national avait adopté un postulat Klöti visant à fixer le nombre de ses membres à un chiffre déterminé. M. Klöti avait étudié divers systèmes de répartition. En développant son postulat, il avait écarté la méthode d'Hondt en déclarant notamment que ce procédé favoriserait les grands cantons et qu'il valait mieux en choisir un autre, puisque de toute façon, il n'était pas possible, dans le cas des cantons, d'utiliser le système des listes conjointes, comme cela est le cas selon le système de la représentation proportionnelle des partis (BS CN 1930, 577). Dans son message du 2 septembre 1930, le Conseil fédéral déclara, lors de l'examen du système du nombre fixe, que, pour les sièges devant encore être attribués après la première répartition, il était d'accord avec M. Klöti que le système d'Hondt, appliqué par la loi sur la représentation proportionnelle, devrait céder le pas au simple système de l'attribution aux restes les plus forts.

Nous n'avons aucun motif pour adopter une autre manière de voir et nous vous proposons par conséquent de ne pas retenir l'idée d'une répartition qui se fonderait sur la méthode d'Hondt.

B. Méthode de l'attribution aux restes les plus forts. Avec cette méthode, les sièges non encore répartis après les premières opérations seraient attri-

bués aux cantons dont les restes sont les plus forts. Pour les opérations préliminaires, plusieurs systèmes de répartition peuvent être envisagés.

1. Selon un premier système, un député serait tout d'abord attribué à chaque canton ou demi-canton, soit 25 en tout. Pour répartir les autres sièges, le chiffre de la population totale serait divisé par le nombre de sièges devant encore être attribués (175) et la population de chaque canton serait ensuite divisée par le quotient obtenu.
2. Avec le deuxième système, un député serait, comme ci-dessus, attribué en premier lieu à chaque canton ou demi-canton. Pour la suite des opérations, on tablerait sur le chiffre de la population totale diminué de la population des cantons qui n'ont pas atteint le quotient (population divisée par 200) et, pour les autres cantons, d'un chiffre égal au quotient.
3. Selon le troisième système, on établit tout d'abord le quotient (qui est fourni par le chiffre de la population totale divisé par le nombre de députés, soit 200). Une fois établi le quotient — c'est-à-dire le chiffre d'habitants donnant droit à un député —, on attribue un député à chacun des cantons ou demi-cantons qui n'ont pas atteint ce quotient. Le reste des sièges est réparti entre les autres cantons sur la base de la population totale, déduction faite de celle des cantons servis.

Il ressort des calculs établis sur la base de 200 députés que les résultats du 2^e et du 3^e système sont identiques. L'application du 1^{er} système, en revanche, conduit à des résultats très différents et avantage considérablement les petits cantons. Cette constatation faite en 1930 amena le Conseil fédéral à conclure qu'il ne paraissait pas répondre à la logique et qu'il faudrait donc l'éliminer d'emblée. Cette opinion n'a rien perdu de sa pertinence. Elle est renforcée par le fait qu'une réserve en faveur des petits cantons est déjà établie par l'article 72 de la constitution. Une proposition équivalant à se premier système a été faite lors des délibérations de la commission du Conseil national relatives à l'article constitutionnel. On objecta que cette solution équivaldrait à nommer les 25 premiers députés selon le mode en usage pour le Conseil des Etats et que l'importance relative des cantons ne serait prise en considération que pour les 175 députés restants. Finalement cette proposition ne fut pas retenue. Comme le Conseil fédéral de 1930, nous considérons que ce système doit être écarté.

Quant aux 2^e et 3^e systèmes décrits ci-dessus, ils sont, nous l'avons dit, équivalents. Ce sont eux qui se rapprochent le plus de la proportionnalité exigée par l'article 72 de la constitution. C'est du reste sur cette base que le tableau de répartition annexé au message du 22 décembre 1961 sur le projet d'article constitutionnel a été établi. Nous indiquons ci-après la marche à suivre pour calculer le nombre de sièges de chaque canton selon l'un ou l'autre de ces systèmes.

2^e système

1. Attribuer un siège à chaque canton et demi-canton.

1^{re} répartition: 25 sièges.

2. Soustraire de la population totale de la Suisse (5 429 061) la population des 3 demi-cantons n'atteignant pas le quotient de 27 146 (5 429 061 : 200) ainsi que dans chaque autre canton un chiffre égal au quotient.

58 266 (population d'Unterwald (le Haut et le Bas) et Appenzell Rh.-Int.) +

$$597\,212\ (22 \times 27\,146) = 655\,478$$

$$5\,429\,061 - 655\,478 = 4\,773\,583$$

3. Diviser le nombre ainsi obtenu par le nombre des sièges qui doivent encore être attribués
 $4\,773\,583 : 175 = 27\,278$ (2^e quotient)

4. Diviser par le 2^e quotient la population de chaque canton diminuée du 1^{er} quotient (27 146) pour la répartition principale.

2^e répartition: 164 sièges.

5. Attribuer les sièges non encore répartis entre les cantons ou demi-cantons ayant les restes les plus forts.

3^e répartition: 11 sièges.

Exemple :

(canton de Zurich)

1^{re} répartition 1 siège
2^e répartition 33 sièges
 (952 304 — 27 146) : 27 278 = 33;
 reste: 24 984)
 24 984 est un des 11 restes les plus forts.
3^e répartition 1 siège
 Total 35 sièges

3^e système

1. Diviser la population totale de la Suisse (5 429 061) par 200.

$$\text{Quotient} = 27\,146.$$

2. Attribuer un siège à chacun des 3 demi-cantons n'atteignant pas ce quotient.

1^{re} répartition: 3 sièges.

3. Retrancher de la population totale celle des 3 demi-cantons n'atteignant pas le quotient

$$(5\,429\,061 - 58\,266 = 5\,370\,795)$$

4. Diviser le chiffre obtenu par le nombre de sièges qui doivent encore être attribués, pour obtenir le nouveau quotient.

$$(5\,370\,795 : 197 = 27\,263)$$

5. Diviser la population de chacun des 22 cantons et demi-cantons non servis par le nouveau quotient pour la répartition principale.

2^e répartition: 186 sièges.

6. Attribuer les sièges non encore répartis entre les cantons ou demi-cantons ayant les restes les plus forts.

3^e répartition: 11 sièges.

Exemple :

(canton de Zurich)

1^{re} répartition 0 siège
2^e répartition 34 sièges
 (952 304 : 27 263 = 34;
 reste: 25 362)
 25 362 est un des 11 restes les plus forts.
3^e répartition 1 siège
 Total 35 sièges

Considérant, d'une part, que la réserve des petits cantons est déjà réglée constitutionnellement, d'autre part, que les calculs sont plus simples avec le troisième système, nous vous proposons d'adopter ce dernier.

L'article premier du projet de loi indique la marche à suivre pour le système proposé ci-dessus. Les autres articles n'appellent pas de longs commentaires.

Article 2. Nous nous sommes bornés à reprendre, *mutadis mutandis*, la disposition de l'article 18 de la loi sur l'élection du Conseil national pour le cas, improbable, où deux ou plusieurs cantons obtiendraient après la répartition principale les mêmes restes.

Article 3. Cette disposition entérine l'usage, admis depuis plus d'un siècle, qui consiste à établir, après chaque recensement fédéral de la population, le nombre de sièges auquel les cantons ont droit.

Nous n'avons évidemment pas d'observations à faire sur la constitutionnalité du projet.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 6 novembre 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

répartissant

entre les cantons les députés au Conseil national

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 72 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 6 novembre 1962,

arrête:

Article premier

Les 200 sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons et demi-cantons selon la méthode suivante:

1. Le chiffre de la population de résidence de la Suisse est divisé par 200; le nombre entier immédiatement supérieur au résultat ainsi obtenu constitue le quotient provisoire pour la première répartition;
2. Un député est attribué à chaque canton ou demi-canton dont la population n'atteint pas le quotient provisoire calculé conformément au chiffre 1; ces cantons ou demi-cantons ne participent plus aux opérations ultérieures;
3. Le quotient pour la seconde répartition s'obtient comme suit: le chiffre de la population de résidence de la Suisse, diminué de celui de la population des cantons et demi-cantons éliminés après la première répartition, est divisé par le nombre de 200, diminué du nombre de sièges déjà attribués;
4. Chaque canton ou demi-canton non éliminé en vertu du chiffre 2 a droit à autant de députés que le chiffre de sa population contient de fois le nouveau quotient;
5. Les mandats non encore attribués sont répartis entre les cantons et demi-cantons ayant obtenu les restes les plus forts.

Art. 2

Si, dans le cas prévu à l'article premier, chiffre 5, deux ou plusieurs cantons ont obtenu les mêmes restes, le dernier siège est attribué au canton qui, après la division du chiffre de la population de chacun de ces cantons par le quotient provisoire, obtient le reste le plus fort.

Art. 3

Avant le renouvellement intégral du Conseil national suivant immédiatement chaque recensement fédéral de la population, le Conseil fédéral procède à une nouvelle répartition des sièges qui sera faite en conformité de l'article premier.

Art. 4

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Répartition entre les cantons des députés au Conseil national

Cantons	Population (1 ^{er} décembre 1960)	Réparti- tion actuelle	Répartition future (suivant la méthode adoptée)			
			Méthode d'Hondt	Attribution aux restes les plus forts		
				1 ^{er} système	2 ^e système	3 ^e système
Zurich	952 304	32	36	32	35	35
Berne	889 523	33	34	30	33	33
Lucerne	253 446	9	9	9	9	9
Uri	32 021	1	1	2	1	1
Schwyz	78 048	3	3	3	3	3
Unterwald-le-Haut	23 135	1	1	2	1	1
Unterwald-le-Bas .	22 188	1	1	2	1	1
Glaris	40 148	2	1	2	2	2
Zoug	52 489	2	2	3	2	2
Fribourg	159 194	7	6	6	6	6
Soleure	200 816	7	7	7	7	7
Bâle-Ville	225 588	8	8	8	8	8
Bâle-Campagne . .	148 282	4	5	6	5	5
Schaffhouse	65 981	2	2	3	2	2
Appenzell Rh.-Ext.	48 920	2	1	3	2	2
Appenzell Rh.-Int..	12 943	1	1	1	1	1
Saint-Gall	339 489	13	13	12	13	13
Grisons	147 458	6	5	6	5	5
Argovie	360 940	13	14	13	13	13
Thurgovie	166 420	6	6	6	6	6
Tessin	195 566	7	7	7	7	7
Vaud	429 512	16	16	15	16	16
Valais	177 783	7	6	7	7	7
Neuchâtel	147 633	5	5	6	5	5
Genève	259 234	8	10	9	10	10
Suisse	5 429 061	196	200	200	200	200

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'exécution de l'article 72
de la constitution (Election du Conseil national) (Du 6 novembre 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8560
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1962
Date	
Data	
Seite	1121-1129
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 738

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.