

FEUILLE FEDERALE SUISSE

LXII^e année. Vol. I. N° 10.

9 mars 1910.

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse): 6 francs

Prix d'insertion: 15 centimes la ligne ou son espace. Les insertions doivent être transmises franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

l'initiative populaire tendant à l'application du système proportionnel aux élections au Conseil national suisse.

(Du 25 février 1910.)

Monsieur le président et messieurs,

Par décision du 28/29 octobre dernier, vous nous avez transmis pour rapport l'initiative populaire appuyée par 142,263 signatures valables de citoyens suisses et tendant à l'application du système proportionnel aux élections au Conseil national suisse.

L'initiative est ainsi formulée :

« 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.

Feuille fédérale suisse. Année LXII. Vol. I.

« 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. »

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport demandé.

I.

La question de savoir si le système proportionnel ne devait pas être appliqué aux élections au Conseil national suisse a occupé les Chambres fédérales à différentes reprises. A l'occasion des délibérations sur la revision de la constitution fédérale, le conseiller national lucernois Herzog-Weber fit, à la séance du Conseil national du 18 janvier 1872, la proposition de décider que, dans les arrondissements électoraux ayant à nommer deux ou plusieurs députés au Conseil national, le premier tour de scrutin aurait lieu d'après le système proportionnel, le quotient électoral remplaçant la majorité absolue. Cette proposition fut rejetée à une grande majorité, par 63 sur 87 votants (protocole de revision du Conseil national 1871/1872, p. 390 et suivantes). Une demande adressée, en mars 1877, à l'Assemblée fédérale par la « Société suisse de réforme électorale », tendant à l'élection du Conseil national d'après le système de la concurrence des listes, n'eut pas plus de succès. Dans une requête au Conseil fédéral du 1^{er} novembre 1880, la « Société fédérale » (« Eidgenössischer Verein ») proposa d'insérer dans la loi fédérale sur les élections et votations fédérales des dispositions fixant une grandeur maxima pour les arrondissements électoraux et assurant la représentation des minorités. La « Société suisse de réforme électorale » recommanda, dans une pétition du 6 février 1881, l'introduction du système du vote limité, et un postulat présenté, le 25 avril 1881, par les conseillers nationaux Sprecher (Grisons), Thoma (St-Gall) et Sonderegger (Appenzell-Rh. int.) demandait que la législation fédérale réglant les élections au Conseil national fût remaniée pour les élections de 1884, en vue d'assurer, dans une large mesure et d'une façon uniforme, la représentation des minorités. Le département fédéral de l'intérieur voua toute son atten-

tion à ce problème et demanda deux consultations, l'une au président de la « Société suisse de réforme électorale », M. le Dr F. Wille à Meilen, l'autre à M. le professeur Dr Hilty à Berne. Dans son rapport de février 1882, M. Wille préconisait l'introduction du système de la représentation des minorités pour les élections fédérales, tandis que M. Hilty, dans son mémoire circonstancié de mars 1882, déconseillait absolument d'entrer dans cette voie. Le Conseil fédéral exposa brièvement la question dans son message du 30 octobre 1883 concernant le projet d'une loi fédérale sur les élections et votations fédérales et précisa ainsi son point de vue : « Eu égard à nos institutions fédérales actuelles, qui se basent sans exception sur le principe de la prépondérance de la majorité, nous avons, à l'unanimité, décidé de maintenir, comme faisant loi pour les élections au Conseil national, le principe de la majorité absolue. Le développement progressif de notre droit constitutionnel dans la voie démocratique fournira toujours une garantie suffisante contre tout mode partial de procéder des représentants du peuple, et le bon sens et le sentiment d'équité du peuple suisse seront, à l'avenir aussi, le meilleur correctif de l'exagération dans les efforts des partis. » (Feuille fédérale 1883, IV. 207.) En juin 1884, les conseillers nationaux Zemp, Kehl et Pedrazzini présentèrent la motion suivante : « L'article 73 de la constitution fédérale, relatif aux élections pour le Conseil national, est à compléter dans ce sens qu'en vue d'une juste répartition des arrondissements électoraux, on y élise un à trois députés au plus, éventuellement, que les élections aient lieu autant que possible d'après le principe de la représentation proportionnelle. » En même temps, le conseiller national professeur Vögelin formula la proposition suivante : « Les élections pour le Conseil national ont lieu dans des arrondissements électoraux élisant trois ou cinq députés, à raison d'un député par 30,000 âmes. Dans les arrondissements à trois députés, les électeurs disposent de deux voix, dans les arrondissements à cinq députés, de trois voix ».

La commission du Conseil national chargée d'examiner le projet de loi sur les élections au Conseil national s'occupa aussi, en octobre 1889, de la question de l'introduction du système de la représentation proportionnelle. Par 6 voix contre 3, elle décida de ne rien changer au mode d'élection existant. La majorité de la commission était d'avis qu'une juste proportionnalité ne saurait être obtenue avec des arrondissements électoraux ne dépassant pas les limites des

cantons et que les plaintes des minorités sur l'insuffisance de leur représentation n'étaient pas justifiées, aussi longtemps que la constitution du Conseil des Etats reposerait sur les bases actuelles (v. rapport du 12 novembre 1889 présenté par la majorité de la commission du Conseil national, Feuille fédérale 1889, IV, p. 692 à 694).

Le 27 juin 1890, le conseiller national Ador présenta une motion invitant le Conseil fédéral à examiner les différents systèmes de représentation proportionnelle et à présenter, dans le délai d'un an, un rapport sur la possibilité de leur application aux élections pour le Conseil national. En même temps, un autre député proposa que le Conseil fédéral voulût bien examiner, au cas où cette possibilité serait reconnue, s'il n'y avait pas lieu, en vue de maintenir l'équilibre entre les deux chambres, de modifier l'élection et la composition du Conseil des Etats dans le sens d'une proportionnalité à déterminer et de réviser, dans ce but, l'article 80 de la constitution fédérale. Dans sa séance du 25 septembre 1890, le Conseil national repoussa la motion ainsi que la proposition additionnelle par 78 voix contre 16.

Le 22 avril 1898, la motion suivante fut présentée par le conseiller national Wullschleger : « Le Conseil fédéral est invité à présenter, pour la prochaine session de décembre, un rapport et des propositions sur la question de savoir si le principe de la proportionnalité ne doit pas être appliqué aux élections pour le Conseil national, en procédant à une révision des dispositions de la constitution fédérale ou seulement de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales, du 19 juillet 1872. » Après trois jours de discussions (v. bulletin sténographique officiel, séances des 21, 22 et 23 juin 1898, p. 245 à 320), la motion fut repoussée dans toutes les rédactions proposées.

En juillet 1899, l'Assemblée fédérale fut saisie de deux demandes d'initiative tendant à l'élection du Conseil national d'après le système proportionnel et à l'élection du Conseil fédéral par le peuple. La première était ainsi conçue :

« L'article 73 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par l'article suivant :

« Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton et chaque demi-canton formant un arrondissement électoral.

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

Les deux initiatives furent discutées au Conseil national les 5, 6 et 7 juin, au Conseil des Etats, les 20 et 21 juin 1900 (voir bulletin sténographique officiel, 1900, p. 217 à 245, 259 à 286, 443 à 465, 483 à 490). Il fut décidé de recommander au peuple le rejet des deux initiatives. Dans la votation populaire du 4 novembre 1900, 244,666 citoyens et 11 1/2 Etats se prononcèrent contre, 169,008 citoyens et 10 1/2 Etats, pour la représentation proportionnelle.

Voyons maintenant ce qui se passe dans les cantons.

La représentation proportionnelle fut d'abord introduite dans le canton du *Tessin*, sur la recommandation même des autorités fédérales, dans le but de mettre un terme à la situation fâcheuse qui avait provoqué la révolution du 11 septembre 1890. Une loi du 5 décembre 1890 décida qu'une Constituante devait être élue d'après le système de la représentation proportionnelle. Cette élection eut lieu le 11 janvier 1891, et le 9 février déjà, une loi constitutionnelle introduisait la représentation proportionnelle pour le Grand Conseil, la Constituante et les municipalités. Le 22 mai 1891, le Grand Conseil vota une loi pour l'élection des municipalités d'après le système proportionnel et, le 24 novembre 1891, une autre loi appliquant ce principe aux élections du Grand Conseil et de la Constituante. C'est sur la base de cette loi que fut élue, le 6 mars 1892, la deuxième Constituante. Ces élections ne donnèrent pas aux deux partis une représentation proportionnelle, car les conservateurs obtinrent avec 11,348 voix 50 sièges, tandis que les libéraux, avec 11,480 voix, n'eurent que 45 députés. Le 2 décembre 1892, la Constituante vota une loi pour les élections politiques, qui prescrivit le système de la représentation proportionnelle pour les élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat. Un décret du 18 juillet 1904, concernant la revision partielle de la constitution, remplaça, pour les élections au Conseil d'Etat, le système de la représentation proportionnelle par celui du vote limité et décida, en outre, que les élections pour le Grand Conseil et la Constituante se feraient d'après le principe de la proportionnalité, l'électeur devant avoir la faculté de voter pour des candidats de différents groupes. Enfin, ce décret prescrivit une nouvelle méthode de répartition des mandats entre les différents groupes (système Hagenbach-Bischoff). Cela nécessita l'élaboration d'une nouvelle

loi sur les élections politiques, qui entra en vigueur le 19 janvier 1905. Dernièrement une demande d'initiative populaire a été présentée dans le but de réintroduire le système proportionnel pour les élections au Conseil d'Etat. Mais cette demande vient d'échouer au vote populaire.

Dans le canton de *Neuchâtel*, aucun des trois partis en présence à La Chaux-de-Fonds, lors des élections au Grand Conseil des 4 et 5 mai 1889, n'avait réussi, au premier et au second tour de scrutin, à obtenir la majorité absolue. Les partis durent, par conséquent, s'entendre sur une répartition proportionnelle des mandats. A ce moment, la représentation proportionnelle apparut à beaucoup comme étant le seul moyen d'empêcher le renouvellement d'une pareille situation, et le 28 octobre 1891, une loi sur les élections et sur les votations introduisit ce système. Cette loi subit quelques modifications de détail et devint celle du 22 novembre 1894, qui est encore aujourd'hui en vigueur.

Le 6 juillet 1892, une revision de la constitution du canton de *Genève* établit le principe que les élections pour le Grand Conseil devaient avoir lieu d'après le système proportionnel. L'application en est actuellement réglée par une loi du 3 mars 1906, qui a été modifiée sur différents points les 26 décembre 1908 et 12 juin 1909.

Dans le canton de *Fribourg*, la représentation proportionnelle est facultativement applicable, d'après la loi du 19 mai 1894 sur les communes et paroisses, aux élections des conseils communaux.

Dans le canton de *Zoug*, le système proportionnel fonctionne pour toutes les élections cantonales comportant l'élection de plus de deux membres de la même autorité (§ 78 de la constitution révisée du 31 janvier 1894). Ce système n'est applicable aux élections communales que sur la demande signée par $\frac{1}{10}$ des électeurs inscrits. Les dispositions de détail sont contenues dans la loi du 17 avril 1902.

Dans le canton de *Soleure*, la constitution du 23 octobre 1887 a été modifiée le 17 mars 1895 et le système de la représentation proportionnelle introduit pour les élections au Grand Conseil et aux conseils communaux se composant d'au moins sept membres. Ce système est facultatif pour les élections des conseils communaux de moins de sept membres et pour les élections de commissions. Une loi du 17 mars 1895 édicte les dispositions de détail.

La constitution du canton de *Schwyz* du 23 octobre 1898 prescrivait le système de la représentation proportionnelle

pour les élections au Grand Conseil dans toutes les communes qui, à raison de leur population, avaient à nommer trois députés ou plus (§ 26). En 1897, le Grand Conseil décida d'étendre l'application du système proportionnel aux collèges électoraux (communes) n'ayant à élire que deux représentants. Le gouvernement du canton de Schwyz nous écrit à ce sujet ce qui suit : « Dans tous les collèges électoraux, qu'il leur revienne un ou plusieurs représentants, le même principe est appliqué : chaque parti a droit à autant de représentants que le nombre électoral est contenu de fois dans le chiffre total de voix obtenues par les candidats de ce parti. Le nombre électoral s'établit en divisant le chiffre total des voix données par le nombre des représentants à nommer plus un et en arrondissant le quotient ainsi obtenu au nombre entier immédiatement supérieur. » La loi actuellement en vigueur du 28 novembre 1906, concernant la manière de procéder pour les élections au Grand Conseil d'après le système proportionnel, ne fait que reproduire les dispositions de la loi bâloise.

A *Bâle-ville*, le Grand Conseil est nommé depuis 1905 d'après le principe de la proportionnalité (loi du 26 janvier 1905).

Dans le canton du *Valais*, la constitution du 8 mars 1907 a introduit le principe de la représentation des minorités, à titre facultatif, c'est-à-dire si $\frac{1}{5}$ des électeurs le demande, dans les élections municipales et bourgeoises, soit au moyen du vote limité, soit au moyen du vote proportionnel. La question de savoir auquel de ces deux systèmes il convenait de donner la préférence a été tranchée par la loi électorale du 23 mai 1908 en faveur du principe de la représentation proportionnelle.

Dans le canton de *Lucerne*, ce système a été introduit pour les élections à la Constituante et au Grand Conseil par la loi du 3 mars 1909, entrée en vigueur le 3 juin 1909, qui a complété et modifié la constitution cantonale de 1875. Cette loi constitutionnelle n'a pas encore obtenu la garantie fédérale.

Le 17 novembre 1909, le Conseil d'Etat du canton de *St-Gall* a soumis au Grand Conseil une proposition tendant à l'application du système de la représentation proportionnelle aux élections pour le Grand Conseil.

Il n'y a donc que sept cantons et un demi-canton (Tessin, Neuchâtel, Genève, Zoug, Soleure, Schwyz, Bâle-ville et

Lucerne) qui appliquent le principe de la proportionnalité aux élections pour les autorités législatives.

Parmi les villes suisses, celles de Berne et de Bienne ont introduit la représentation proportionnelle pour les élections communales.

Pratiquement, les élections d'après le système proportionnel se font dans les cantons de la manière suivante :

Les différents partis et groupes remettent, avant le jour du vote (les délais à ce sujet sont diversement fixés), entre les mains de l'autorité compétente leurs listes de candidats. Celles-ci sont examinées et leurs irrégularités, le cas échéant, redressées. Si, par exemple, le même candidat figure sur plus d'une liste, il est invité à déclarer, à bref délai, à quel parti il entend être rattaché. Les listes ainsi remises au point sont, en général, publiées dans la Feuille officielle :

L'électeur peut voter pour autant de candidats qu'il y a de représentants à élire (scrutin de liste), mais il ne lui est pas permis, d'après la plupart des lois, d'inscrire sur son bulletin de vote des noms qui ne figurent sur aucune des listes présentées. Seul à Bâle-ville et à Schwyz, il est possible de voter pour des « sauvages » (« Wilde »).

L'électeur a la faculté de biffer des noms dans la liste choisie par lui ou d'y inscrire des noms figurant sur d'autres listes (« panacher »). Dans le canton de Lucerne, toutefois, le « panachage » est interdit; en effet, le § 5 de la loi lucernoise prescrit que sont seules valables les voix données aux noms d'une même liste électorale. Par contre, cette loi permet à l'électeur de rayer jusqu'à un les noms figurant sur la liste de son choix. Dans tous les cantons, Bâle-ville et Schwyz exceptés, il est interdit à l'électeur de cumuler, c'est-à-dire de donner plusieurs voix à l'un ou quelques-uns des candidats. D'après la loi bâloise, le même nom peut figurer au plus trois fois, d'après la loi schwyzoise, au plus deux fois sur le même bulletin de vote. A Schwyz, le cumul n'est pas permis à l'égard des « sauvages ».

Lorsque le scrutin est clos, le chiffre de voix revenant à chaque liste est établi, dans la plupart des cantons, par l'addition des suffrages nominativement donnés aux candidats et des suffrages non exprimés (noms rayés ou laissés en blanc). La liste laissée en blanc par l'électeur bénéficie donc aussi des voix manquantes. A Bâle-ville et à Schwyz, chaque nom de « sauvage » est considéré comme une liste distincte.

Le nombre électoral est ensuite établi. Dans les cantons du Tessin, de Genève, de Schwyz et de Bâle-ville cela a lieu d'après la méthode Hagenbach-Bischoff, en divisant le chiffre total des voix valables par le nombre des mandats à répartir plus un; le nombre entier immédiatement supérieur à ce quotient est le nombre électoral. Dans la répartition, chaque liste obtient autant de représentants que le nombre électoral est contenu de fois dans le chiffre de voix qu'elle a obtenu.

Dans le canton de Neuchâtel, le vote pour l'élection des députés au Grand Conseil a lieu au scrutin de liste avec répartition des députés aux différentes listes proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

Dans les cantons de Zoug, Soleure et Lucerne, les voix données aux candidats sont attribuées à ceux-ci seulement, et non aux listes. Le nombre électoral s'obtient en divisant le chiffre total des bulletins de vote attribués aux différentes listes par le nombre des mandats à répartir (dans le canton de Lucerne) ou par le nombre des mandats à répartir plus un (dans les cantons de Zoug et de Soleure). En divisant ensuite le chiffre des bulletins de vote qu'a réunis chaque liste par le nombre électoral, le quotient ainsi obtenu indique le nombre de mandats revenant à chacun des partis en présence.

Lorsque le nombre des députés élus par cette répartition reste inférieur à celui des députés à élire, on divise le nombre des suffrages de chaque liste par le nombre des sièges qu'elle a déjà obtenus, plus un; le siège est attribué à la liste qui obtient le quotient le plus élevé. On répète le même procédé s'il reste encore des sièges disponibles. C'est ainsi qu'il est procédé à Schwyz, Bâle-ville et Genève. Au Tessin, on additionne les restes (fractions) de *tous* les groupes dans *tous* les collèges et on divise le total par le nombre des sièges restant à pourvoir, augmenté de un. On obtient ainsi un deuxième quotient électoral, un quotient complémentaire, et chaque groupe a droit à autant de sièges que ce quotient est contenu de fois dans le total formé par les restes de ce groupe. Si après cette deuxième répartition il reste encore un siège disponible, il revient au groupe qui a le plus fort reste, et il lui est attribué dans le collège électoral où la députation est encore incomplète. Dans le canton de Soleure, les sièges restant à pourvoir après la première répartition sont attribués à la liste ayant réuni sur elle le plus grand

nombre de suffrages de liste; dans le canton de Zoug, ces sièges reviennent successivement aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages de liste; dans le canton de Lucerne, l'un des mandats disponibles après la première répartition revient à la liste qui a obtenu la majorité absolue des voix valables (bulletins de vote). S'il reste d'autres mandats disponibles ou si aucune liste n'a réuni la majorité absolue des voix valables (bulletins de vote), la loi lucernoise attribue successivement un mandat, jusqu'à répartition complète, aux listes dont le chiffre de voix divisé par le nombre électoral donne la fraction la plus forte. Il va sans dire que la liste qui aurait déjà obtenu un des sièges en l'air, pour avoir atteint la majorité absolue, est exclue de cette répartition. Dans le canton de Neuchâtel, les sièges non pourvus sont attribués aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages, dans l'ordre de leur force numérique. Dans chaque liste sont élus les candidats qui ont réuni le plus de suffrages. La loi neuchâteloise institue un quorum, c'est-à-dire qu'aucun candidat n'est élu s'il n'a réuni un nombre de suffrages égal au quinze pour cent au moins des bulletins de vote reconnus valables. Toute liste dont aucun des candidats n'atteindrait ce quorum est éliminée de la répartition.

En cas de vacance d'un siège pendant la durée de la législature, le candidat qui a obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de la liste où la vacance s'est produite est élu en remplacement. Si la liste est épuisée, il y a lieu de procéder à une élection complémentaire.

Par circulaire du 1^{er} novembre 1909, nous avons demandé aux gouvernements des cantons qui ont introduit la représentation proportionnelle, quelles expériences ils avaient faites avec ce système. *Soleure* et *Genève* ne se sont pas exprimés à ce sujet; il en a été de même du gouvernement du canton de *Zoug*, ses membres étant d'avis différents. Le Conseil d'Etat du canton du *Tessin* a déclaré que la représentation proportionnelle avait fait ses preuves dans les élections communales, mais qu'en ce qui concerne les élections cantonales, une appréciation sûre ne pouvait pas encore être donnée; que le système de la représentation proportionnelle avait bien atténué les luttes de partis, mais qu'il avait contribué à l'émiettement des anciens partis historiques et, d'une manière générale, de tous les grands groupes politiques. Le gouvernement du canton de *Neuchâtel* se réfère à un rapport qu'il avait présenté au Grand Conseil

le 24 octobre 1894 et où il disait que le dépouillement du scrutin, le calcul des suffrages et la répartition des sièges s'étaient effectués sans difficultés appréciables, mais que les luttes politiques avaient pris un caractère beaucoup plus vif que précédemment. En ce qui concerne les expériences faites depuis 1894, le Gouvernement les résume en disant que si la proportionnelle a dans certains cas atténué l'ardeur des luttes politiques, il en est d'autres où elle l'a, au contraire, accentuée. Le système de la représentation proportionnelle — ajoute-t-il — constitue un instrument électoral délicat et relativement compliqué. Pour donner de bons résultats, il nécessite de la part de tous les groupements et partis politiques une loyauté et une correction absolues, ce qui a toujours été le cas dans le canton de Neuchâtel. Le Conseil d'Etat du canton de *Bâle-ville* fait observer que les expériences faites avec ce régime n'ont pas été mauvaises, de sorte qu'à l'occasion de la revision de la législation électorale, qui est entreprise actuellement par les autorités, le système adopté jadis pourrait être maintenu, à quelques légères modifications près. A *Schwyz*, la représentation proportionnelle ne paraît pas avoir donné lieu à des inconvénients; les partis auraient obtenu une représentation correspondante à leur force effective.

Hors de Suisse, ce régime n'a été introduit, pour les élections politiques, que dans les pays suivants:

En *Danemark*, 12 des 66 membres de la Chambre haute (Landsting) sont nommés par le roi, les autres, par élection indirecte et pour une période de huit années. L'élection a lieu par des corps électoraux qui se composent des plus forts contribuables des districts ruraux, de délégués élus par les plus forts contribuables des villes et de délégués élus par tous les électeurs. Les délégués ou électeurs du second degré sont élus d'après le système de la représentation proportionnelle, suivant la méthode conçue à peu près simultanément par le mathématicien et président du conseil des ministres danois Andreae (1855) et par le savant anglais Thomas Hare (1859). L'élection de la Chambre basse (Folkething), qui se compose de 114 membres, a lieu d'après le système majoritaire. En *Belgique*, les deux chambres sont élues d'après le système du vote uninominal avec concurrence des listes (loi du 29 décembre 1899). En *Wurtemberg*, la seconde Chambre se compose de 92 membres, élus, depuis

Le 16 juillet 1906, par des élections générales, directes et secrètes. 69 députés sont élus à la majorité absolue dans le premier tour de scrutin, à la majorité relative dans le deuxième tour; les autres 23 députés sont élus d'après le principe des listes et le système proportionnel. A *Hambourg*, la Bourgeoisie (Bürgerschaft) se compose de 160 membres, dont 80 sont élus par des élections générales et directes, 40 par les bourgeois qui sont propriétaires fonciers dans la ville, et 40 par les notables. Des 80 membres élus par des élections générales, 8 sont élus dans le territoire rural d'après le principe majoritaire, et les autres 72, dans deux collèges électoraux de la ville, selon le système de la représentation proportionnelle, les bourgeois étant divisés en deux classes d'après le cens. Nous aurons énuméré tous les pays de l'Europe qui possèdent la représentation proportionnelle pour les élections politiques si nous ajoutons encore le grand-duché de *Finlande*, où le «Landtag» est élu depuis 1906 d'après un système de représentation proportionnelle très compliqué, la *Serbie* et la *Suède*^{*)}. A la Chambre des députés française, la représentation proportionnelle a été récemment l'objet de longs débats, qui ont abouti à un vote négatif. Hors d'Europe, ce régime est appliqué, depuis 1894, à *Costa-Rica*, pour l'élection des députés, et, depuis 1896, en *Tasmanie*.

II.

Neuf ans se sont écoulés depuis le rejet de l'initiative tendant à introduire le système de la représentation proportionnelle dans le domaine fédéral, et de nouveau le peuple est appelé à se prononcer sur ce mode de scrutin.

A ceux qui veulent faire revivre cette initiative, nous avons le droit de demander : Y a-t-il aujourd'hui des nécessités politiques impérieuses pour l'introduction de ce nouveau mode de scrutin ? Y a-t-il eu dans le fonctionnement de notre organisme parlementaire, dans la marche de notre démocratie, des déféctuosités si graves que nous devions changer sans retard de méthode électorale ? Est-ce que nous nous sommes trouvés dans un état d'impuissance ou d'anarchie parlementaire qui appelle d'urgence un pareil changement ? Le mode actuel de scrutin n'a-t-il pas continué à assu-

^{*)} En Suède, les élections au Riksdag doivent être proportionnelles, d'après une revision constitutionnelle de 1909, lorsque deux ou plusieurs députés sont à élire.

rer le fonctionnement régulier de nos institutions et n'a-t-il pas permis au peuple d'exprimer sûrement sa volonté et de donner à la représentation nationale la force et l'unité qu'il est désirable d'y faire prévaloir ?

Le mode actuel de scrutin n'est sans doute pas parfait, mais il a moins de défauts et d'imperfections que les divers modes connus de scrutin proportionnel par lesquels on prétend le remplacer. On ne saurait en tous cas lui dénier d'avoir donné ces résultats essentiels :

Il a permis aux grands courants d'opinion, aux aspirations réfléchies de notre démocratie de se manifester dans les élections au Conseil national avec netteté et précision.

Il a permis en même temps à la volonté populaire de se dégager presque toujours, dans un scrutin important, des considérations et des influences locales, des égoïsmes étroits pour écouter avant tout les intérêts supérieurs de la nation et les besoins de la vie nationale.

Il a contribué aussi à dégager de chaque élection une majorité, base nécessaire du régime parlementaire et du gouvernement, car s'il n'y a plus dans un parlement une majorité en mesure de soutenir le gouvernement et un gouvernement en mesure de s'appuyer sur une majorité, il n'y a plus de régime parlementaire; il n'y a plus que confusion et anarchie.

Et une majorité a toujours pu se dégager du scrutin sans éliminer pour cela les minorités. Les minorités importantes ont en effet toujours eu leur place dans le Conseil national; elles ont toujours pu se faire entendre et exercer sur la gestion des affaires fédérales le contrôle qui leur appartient. Sans doute les résultats du scrutin majoritaire, pris isolément, ont pu apparaître parfois comme injustes, mais considérés dans leur ensemble, ils ont abouti à donner en réalité une représentation qui s'est rapprochée beaucoup de l'image véritable de la nation et qui a été tout autant proportionnelle que celle que l'on prétend obtenir par la méthode imparfaite que l'on préconise avec des circonscriptions tellement inégales que la proportionnalité se trouve exclue dans une série d'entre elles. Avec le système majoritaire actuel et avec la multiplication des arrondissements, les échecs subis dans un arrondissement se compensent par des succès obtenus dans d'autres; tel parti qui est minorité dans un arrondissement détient la majorité dans un autre; des compensations réciproques se produisent qui viennent ainsi corriger ou atténuer les conséquences du vote majoritaire. On peut

encore remédier à ces conséquences, lorsqu'elles aboutissent à une situation anormale, par la formation de nouveaux arrondissements.

Il ne faut pas oublier non plus qu'avec le progrès des mœurs et de l'éducation politique, l'esprit d'exclusion des partis se corrige chaque jour et fait place de plus en plus à un esprit de modération et d'équité qui tend à faire dans la plupart des arrondissements une place équitable aux minorités.

La vie d'un pays, la marche du progrès, le bon fonctionnement du régime parlementaire dépendent d'ailleurs beaucoup moins de l'emploi de tel ou tel mécanisme électoral, du choix de telle formule de scrutin que de la conception qui doit de plus en plus pénétrer dans les esprits que l'on doit se ménager et se respecter les uns les autres dans la lutte des idées et des intérêts, et que l'on doit faire autant que possible une place à chacun dans les manifestations de la vie populaire. En faisant pénétrer cette conception dans la pratique de nos institutions et dans nos mœurs politiques, nous améliorerons plus sûrement les conditions d'équilibre, de force, de santé de notre démocratie que par le traitement, d'une efficacité très douteuse, que veulent lui appliquer les médecins de la proportionnelle.

L'expérience qui a été faite jusqu'ici avec l'élection proportionnelle a-t-elle d'ailleurs donné des résultats si satisfaisants que nous devons nous hâter de l'adopter dans le domaine fédéral ? A-t-elle réalisé les espérances de ses partisans ?

A-t-elle produit l'apaisement des passions et des luttes politiques ? Nous a-t-elle délivré des défauts que l'on reproche à tort au système majoritaire d'engendrer, de l'intrigue, des compromissions, des marchandages, des manœuvres déloyales, de la pression électorale, de la tyrannie des comités ? Qui oserait le soutenir ?

A-t-elle mis fin aux alliances de partis politiques ayant des programmes diamétralement opposés, des opinions irréconciliables et que l'on dénonçait comme l'une des conséquences immorales du régime majoritaire ? Avons-nous vu depuis les partis répudier de semblables alliances, et marcher au scrutin chacun sous son drapeau, avec ses seules forces, sans compromission et sans promiscuité aucune ? En aucune façon ! Les mêmes alliances se sont renouvelées entre des groupes politiques étant aux antipodes les uns des autres.

Est-ce que l'accès des minorités aux assemblées législatives a eu au moins pour résultat d'assagir les esprits, d'améliorer les discussions et les mœurs parlementaires ? Loin de là ! Nous avons vu au contraire trop souvent les minorités faire de la politique d'intransigeance ou d'obstruction, se montrer agressives et violentes, et au lieu de contribuer à accroître par leur attitude la valeur et la dignité de la vie parlementaire, plusieurs minorités l'ont au contraire fait déchoir, l'ont discréditée et ont provoqué dans le peuple un véritable écœurement.

Est-ce qu'elle a eu pour résultat d'accroître la liberté et le libre choix de l'électeur et de diminuer l'influence des politiciens, la puissance des comités, l'embrigadement dans les partis ? C'est plutôt le résultat contraire qui s'est produit.

Et c'est dans ces conditions que l'on propose au peuple d'introduire chez nous la représentation proportionnelle, sans qu'on ait encore trouvé dans aucun pays pour la réaliser pratiquement un système simple, facile et sûr, à la portée de tous les électeurs, et qui nous mette à l'abri des surprises, des erreurs et des défauts que nous venons de signaler !

N'est-ce pas significatif que, dans les cantons dans lesquels un système de représentation proportionnelle a été jusqu'ici expérimenté, les partis n'aient jamais pu se mettre d'accord, sur la base des expériences faites, pour proclamer la supériorité des résultats obtenus par l'élection proportionnelle et l'excellence du système appliqué ?

Nous commettrions donc une grave imprudence si nous allions introduire sur le terrain des élections fédérales un système proportionnel avant qu'on ait fait chez nous ou ailleurs des expériences complètes et concluantes.



Mais il est d'autres arguments de poids et décisifs qui doivent être opposés à l'idée de la représentation proportionnelle :

Dans une démocratie bien ordonnée, l'existence d'une majorité est une condition nécessaire pour sa durée, pour sa vitalité, pour l'unité et la cohésion qui doivent constam-

ment se manifester dans la vie politique du peuple, dans ses tendances et ses aspirations, pour le bon fonctionnement du régime représentatif et la marche régulière de la démocratie. — Dans le régime monarchique, il y a au moins pour sauvegarder ce principe de durée, de stabilité, d'unité, le monarque qui est dépositaire d'une partie de la souveraineté, qui n'est pas soumis à réélection, qui est un chef héréditaire choisissant ses ministres, investi souvent de pouvoirs étendus et maître dans sa sphère.

Dans une démocratie, c'est le principe majoritaire solidement maintenu qui peut surtout sauvegarder ces intérêts vitaux ! C'est une majorité, qu'elle soit fournie par un parti ou par un autre, unie par la même volonté, par les mêmes tendances, marchant à un but déterminé, et responsable devant l'opinion publique du pouvoir qu'elle exerce et de la marche qu'elle imprime à la politique générale et aux affaires du pays !

Dans l'intérêt supérieur de la démocratie, nous ne devons donc rien faire qui vienne affaiblir, détruire peut-être le principe majoritaire, l'existence et l'influence des grands partis politiques, qui doivent représenter les grands courants populaires, les grands mouvements d'idées, la politique des intérêts généraux pour les remplacer par un grand nombre de petites collectivités, de petites unités électorales qui ne pourront jamais être les organes autorisés de l'opinion publique et qui risquent trop souvent de ne s'inspirer que de vues particularistes et d'intérêts de clocher.

Ne poussons donc pas par un système de représentation proportionnelle à la multiplication des partis, à l'éparpillement des forces, car si nous nous laissons entraîner dans cette voie, nous arriverons fatalement, dans notre pays surtout, à morceler le corps électoral, à le couper en un grand nombre de tronçons, à briser toute unité, toute cohésion dans les efforts et à empêcher la formation d'une majorité de gouvernement qui nous paraît indispensable au fonctionnement normal de notre régime démocratique. Avec une représentation ainsi morcelée, nous aurons peut-être un congrès, un concile, une académie, nous aurons une réunion de minorités, mais nous n'aurons pas une assemblée représentative capable d'assurer la marche régulière d'un gouvernement démocratique.

Dans son ouvrage sur « La Démocratie en Amérique » Tocqueville a écrit « qu'un peuple qui fractionne trop sa

« souveraineté et son unité marchait fatalement vers un
« affaiblissement et une abdication de son pouvoir et de son
« influence. »

Dubs, avec la clairvoyance d'un homme d'Etat suisse, s'est souvent élevé dans ses discours et dans ses écrits contre *l'erreur*, c'est le terme qu'il emploie, du système de la représentation proportionnelle ou de la représentation des groupes, estimant qu'en donnant ainsi dans l'assemblée législative une grande importance à la présence de groupes représentant des points de vue particuliers, on risquait de perdre le lest nécessaire d'une majorité solidement attachée à ses idées. Un pays sans majorité, c'est un navire sans lest et sans boussole !



Mais le maintien des grands partis et d'une majorité forte et homogène est surtout nécessaire dans un pays vivant, comme la Suisse, sous le régime fédératif.

Le régime fédératif, s'il fait jouir les peuples qui l'ont adopté d'avantages précieux au point de vue de la liberté du citoyen, du bien-être intérieur des Etats confédérés, est une cause de faiblesse, si le peuple des confédérés ne trouve pas en lui-même et dans l'usage qu'il fait de ses institutions la force nécessaire pour remédier à cette faiblesse inhérente au système. Cette cause de faiblesse vient du fractionnement de la souveraineté du peuple et des Etats, d'une grande décentralisation, de la complication politique et administrative qui est aussi inhérente à toute organisation fédérative, de la diversité des origines, des confessions, des langues des peuples confédérés, de l'autorité parfois insuffisante dont disposent les organes du pouvoir central, surtout si l'on compare cette autorité à celle que possèdent les gouvernements des pays unitaires et centralisés.

Combien de fois dans le passé n'avons-nous pas éprouvé la faiblesse du lien fédératif, ne l'avons-nous pas vu se relâcher et n'avons-nous pas été exposés aux plus graves périls parce qu'il n'y avait nulle part une majorité capable d'affirmer à l'heure du danger la volonté nationale et de trouver en elle la force de résistance qu'une majorité responsable peut seule donner ?

Dans un pays à forme fédérative et démocratique, il est donc nécessaire qu'il existe toujours une majorité compacte,

responsable, sur laquelle, surtout dans les moments de crise, puisse s'appuyer solidement le gouvernement. Si cet élément de force n'existe pas, si le gouvernement ne sait pas où aller chercher le point d'appui dont il a besoin, si la majorité est annihilée et qu'il n'y ait à sa place que des minorités hétérogènes, des volontés dispersées et confuses, il n'y a plus alors de terrain solide, on est sur le sable mouvant, et rien n'est plus faible et plus débile qu'un gouvernement placé dans ces conditions.

Mais d'autres raisons non moins décisives viennent s'ajouter pour justifier le rejet de l'initiative.

La proposition de représentation proportionnelle présentée par l'initiative est en contradiction flagrante avec le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et de l'égalité des droits de la souveraineté populaire.

Elle ne comporte en effet l'application de la règle de la proportionnalité que dans un certain nombre d'arrondissements électoraux et elle mutile et fausse ainsi d'emblée dans la pratique du suffrage populaire le système électoral proportionnel qu'elle doit garantir à tous. Une pareille proposition se condamne d'elle-même.

L'égalité des citoyens devant la loi signifie que la loi doit être la même pour tous, qu'elle doit stipuler pour tous les mêmes droits et les mêmes garanties, qu'il ne doit pas y avoir de différences entre les uns et les autres et que la manière en laquelle ils doivent exercer leurs droits ne saurait dépendre du fait qu'ils appartiennent à un canton ou à un demi-canton, à un canton à forte ou à un canton à faible population.

Cette égalité doit être surtout respectée lorsqu'il s'agit d'établir de *nouvelles dispositions législatives* pour régler l'exercice des droits du peuple et surtout du plus important de ces droits, le *droit électoral* des citoyens. Il faut que *l'exercice de ce droit ait lieu partout et pour tous de la même manière, dans les mêmes conditions, avec les mêmes garanties et par le même procédé électoral.*

C'est là une exigence inflexible dans une démocratie.

Or, comment l'initiative pour la représentation proportionnelle respecte-t-elle ce principe de l'égalité de tous dans l'exercice du droit électoral?

Au lieu de proposer un mode électoral qui assure cette représentation proportionnelle dans tous les arrondissements électoraux et qui s'applique à l'universalité des citoyens, au peuple tout entier, les promoteurs de l'initiative proposent de mettre hors la loi toute une fraction du peuple et d'exclure de la représentation proportionnelle une série de cantons et de demi-cantons.

Ils prétendent qu'avec le régime majoritaire le peuple n'est pas représenté dans tous ses éléments et proportionnellement aux forces réelles des partis, que le régime proportionnel peut seul garantir une représentation vraie et complète du corps électoral, et c'est pour assurer ce résultat qu'ils proposent, contre toute justice et contre toute égalité, de maintenir toute une portion du corps électoral sous le régime majoritaire et de ne faire ainsi qu'une application partielle et tronquée du régime proportionnel, de telle sorte que la représentation du peuple dans tous ses éléments ne sera vraie et complète que dans certains arrondissements et pas dans d'autres.

Ils prétendent garantir aux minorités leur droit à une quote-part de représentation et pour cela ils veulent nous doter d'un système qui destitue immédiatement plusieurs minorités de tout droit à être représentées en continuant à les sacrifier au principe majoritaire. Avec un appareil aussi défectueux, nous n'aurons pas une *photographie* exacte du corps électoral, nous n'en aurons qu'une image imparfaite et tronquée; nous serons comme ce photographe qui n'arrivait à photographier que la moitié du visage de son client.

Une représentation ainsi constituée pourrait-elle vraiment s'appeler une représentation proportionnelle de toutes les opinions et de tous les intérêts et pourrait-on l'envisager comme une réforme sérieuse du suffrage populaire et une solution rationnelle du problème électoral? Serait-ce réaliser un progrès dans notre démocratie que de faire reposer l'exercice de la souveraineté du peuple et la participation des citoyens à l'élection de leurs mandataires sur deux droits différents et sur l'emploi simultané de deux modes électoraux différents et de faire élire un Parlement composé d'une façon aussi inégale, avec des députés élus d'a-

près le principe de la majorité et d'autres élus d'après le principe de la proportionnalité ?

Si l'on prétend substituer pour l'avenir au régime majoritaire le régime proportionnel, parce qu'il réalise un ordre de choses meilleur, parce qu'il doit mettre plus de justice, d'égalité, de vérité dans les résultats de la consultation populaire, ce qui est en fait contestable, il faut alors en faire bénéficier tous les citoyens sans exception; il faut que la substitution soit complète, sans laisser de côté personne. Il ne faut pas faire la réforme à demi, en laissant subsister de révoltantes inégalités entre les citoyens; il ne faut pas refuser à des fractions du peuple des droits que l'on reconnaît à d'autres, accorder à des minorités le droit d'être représentées et priver de ce droit d'autres minorités non moins importantes et aussi intéressantes. Une pareille réforme doit être repoussée comme anti-égalitaire et anti-démocratique !

Or, c'est là la réforme que proposent les promoteurs de l'initiative.

S'ils eussent voulu réaliser l'idée proportionnelle par une réforme sérieuse et complète, il fallait alors proposer la suppression des petits collèges électoraux qui ne comportent pas la possibilité de l'élection proportionnelle et en même temps une nouvelle revision des collèges électoraux, sans tenir compte des frontières cantonales. Mais il eut pour cela fallu toucher à l'article 73 de la constitution et en demander hardiment la revision. On ne l'a pas voulu; on a reculé devant cette conséquence nécessaire, sans doute par calcul politique, et on s'est trouvé alors réduit à proposer un mécanisme tellement défectueux qu'il ne permet pas le fonctionnement normal et loyal de la représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle ne peut en effet fonctionner que si l'on établit entre les collèges électoraux, au point de vue du chiffre de la population et des électeurs, sinon une peréquation rigoureuse, *au moins une équivalence approximative*. Il faut de toute nécessité constituer des collèges électoraux ayant à élire cinq députés ou tout au moins trois députés, où l'application de la proportionnalité puisse se faire et où une minorité disposant d'une force numérique suffisante puisse obtenir une représentation proportionnelle à sa force. Une réforme qui n'assure pas ce résultat et qui ne prend pas comme base des circonscriptions où la repré-

sensation proportionnelle puisse s'appliquer manque à son principe et à son but. — Tel est le cas de la réforme qu'on propose !

Les promoteurs de l'initiative, bien loin de chercher à remédier à cette inégalité des circonscriptions électorales, font tout le contraire et nous proposent encore de l'aggraver en faisant décider que chaque canton ou demi-canton devra former un seul collège électoral. On aura donc à côté des petits collèges n'élisant qu'un ou deux députés et qu'il eut fallu faire disparaître, parce qu'on ne peut pas y appliquer la réforme proposée, des collèges électoraux d'une grandeur anormale et démesurée, comptant comme celui de Berne 624,641 âmes de population, et celui de Zurich 484,450 âmes, ayant à élire le premier 29 députés et le second, 22 députés, en regard de collèges électoraux comptant comme celui d'Appenzell-Rhodes intérieures 13,886 âmes de population et ceux d'Unterwald 15,397 et 13,404 âmes de population. On bouleverse ainsi la répartition actuelle des collèges, sans tenir compte des traditions historiques et politiques qui existent dans certains cantons comme celui de Berne, sans tenir compte non plus des difficultés pratiques qui ne manqueront pas de se soulever dans des circonscriptions aussi étendues et, au lieu de favoriser par cette répartition la solution du problème électoral que l'on pose devant le peuple, on n'aboutit qu'à une solution irrationnelle et inégale du problème.

Les objections que nous venons de présenter suffiraient à elles seules pour faire rejeter le projet mal conçu et anti-égalitaire des promoteurs de l'initiative, car ce qui doit dominer de haut tous les systèmes électoraux et ce qui doit être avant tout respecté, lorsqu'on veut introduire une nouvelle organisation du suffrage populaire, c'est le principe de l'égalité des citoyens dans l'exercice des droits de la souveraineté populaire, principe qui est complètement méconnu et sacrifié par la demande d'initiative.

* * *

Dans leur hâte à vouloir appliquer la représentation proportionnelle dans les conditions si gravement défectueuses que nous venons d'indiquer, les promoteurs de l'initiative proposent de recourir à un expédient qui montre assez combien ils s'embarrassent peu des règles fondamentales de la constitution actuelle. Ils proposent en effet de faire

décider par le peuple « que jusqu'à la promulgation d'une
« loi fédérale sur la matière, l'application du principe de la
« proportionnalité soit réglé par un arrêté du Conseil fédé-
« ral. »

Ils veulent ainsi transférer au Conseil fédéral une compétence qui, aux termes de l'article 85 de la constitution, appartient exclusivement à l'Assemblée fédérale et substituer pour un moment le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.

« Art. 85. Les affaires de la compétence de l'Assemblée
« fédérale sont les suivantes : 1. Les lois sur l'organisation
« et le mode d'élection des autorités fédérales. »

.

Ils demandent au peuple de sanctionner de son vote cette substitution de pouvoir et cette usurpation sur les compétences de l'Assemblée fédérale.

Peut-on concevoir rien de plus incorrect, de plus contraire aux principes d'une saine démocratie, qu'une pareille procédure ? Si elle devait prévaloir dans la pratique de notre régime démocratique, on pourrait alors à chaque instant, sous un prétexte quelconque, en invoquant les nécessités de la politique, parce qu'on est impatient de réaliser une réforme bonne ou mauvaise, recourir à cette procédure d'exception et demander au peuple de décider que l'on s'écartera momentanément de tel ou tel principe de la constitution et que le pouvoir exécutif pourra être investi de la puissance législative et prendre des arrêtés qui auront force de loi et qui seront soustraits au referendum.

Nous ne saurions dès lors assez réagir contre une tentative comme celle qui se dessine avec l'initiative pour la représentation proportionnelle, car elle constituerait un danger précédent dans le fonctionnement normal de notre droit constitutionnel. Ne permettons pas qu'on sorte le Conseil fédéral des compétences et des limites qui lui sont tracées par la constitution fédérale et qu'on lui attribue, même temporairement et exceptionnellement, une tâche qui rentre exclusivement dans la compétence de l'Assemblée fédérale, et ne laissons pas se créer une confusion de pouvoirs dans nos institutions politiques ! La condition essentielle de la marche harmonique des pouvoirs et des gouvernements libres, c'est le maintien strict de chaque pouvoir dans son domaine

et dans l'exercice de l'action légitime que lui reconnaissent la constitution et les lois.

N'est-ce pas aussi une singulière contradiction que de voir aujourd'hui les promoteurs de l'initiative, que l'on peut ranger parmi les plus fervents adeptes de l'extension des droits du peuple, proposer une procédure qui implique pour le peuple non seulement une restriction, mais une abdication de ses droits ? On convie en effet le peuple à décider que l'Assemblée fédérale sera dessaisie du droit qui lui appartient de légiférer sur le mode d'élection des députés au Conseil national et que c'est le Conseil fédéral qui aura provisoirement et jusqu'à ce qu'une loi organique soit faite, la compétence d'organiser par voie d'arrêté cette élection d'après le principe de la proportionnalité, et on convie en même temps le peuple à décider que son droit constitutionnel de referendum ne pourra s'exercer contre l'arrêté qui réglera le mode d'élection des députés.

On voit combien est anti-démocratique, vicieuse et inacceptable la procédure proposée par les promoteurs de l'initiative. Ajoutons qu'elle peut conduire aux conséquences les plus absurdes. Le Conseil fédéral réglera donc souverainement par voie d'arrêté l'élection proportionnelle des députés, selon le mode qu'il jugera le meilleur ou le moins défectueux, pour le renouvellement intégral du Conseil national en 1911. Cet arrêté aura le caractère d'une loi jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une autre. Or, il peut fort bien arriver dans une matière aussi compliquée et aussi controversée que le peuple, faisant usage du referendum, refuse successivement les lois organiques qui seront votées par les chambres, de telle sorte que la législation sur cette matière si importante sera représentée par un simple règlement qu'aura élaboré le Conseil fédéral, sans la participation des chambres et sans que le peuple ait eu la possibilité de faire usage de son droit constitutionnel de referendum. Voilà les anomalies choquantes auxquelles on risque d'arriver lorsqu'on recourt à des procédures d'exception !

Les promoteurs de la double initiative de 1899, rejetée par le peuple, s'étaient montrés plus corrects et plus scrupuleux, car ils étaient restés strictement sur le terrain de la constitution en proposant que ce soit « *la législation fédérale qui édicte les dispositions de détail pour l'application du principe proportionnel.* » Les promoteurs de l'initiative actuelle auraient été bien inspirés en suivant cet exemple.

Ils auraient aussi dû prendre soin, au lieu de formuler une demande vague et indéterminée de représentation proportionnelle, de préciser le système susceptible, d'après eux, de réaliser pratiquement et avec le moins d'inconvénients le principe de la proportionnalité électorale; ils auraient pu présenter un projet de toutes pièces. Ils ne l'ont pas fait, sans doute parce que si le principe de l'élection proportionnelle est séduisant en théorie, on n'a pas encore trouvé un système qui ait résolu pratiquement le problème d'une façon rationnelle et satisfaisante, qui ait donné une représentation juste et vraie, dont l'application soit facile et comprise de tous. Ils ont reculé devant la diversité des méthodes et devant leur obscurité et ils n'ont pas osé, devant les critiques dont elles sont l'objet, non pas seulement de la part des adversaires de l'élection proportionnelle, mais de la part des proportionnalistes eux-mêmes et devant les résultats incertains et souvent décevants des essais de scrutin proportionnel, choisir et proposer un système. C'est donc le Conseil fédéral qui devra choisir et décréter de lui-même, en se pliant à un rôle que la constitution n'a pas voulu lui confier, le système proportionnel qui devra régir les prochaines élections au Conseil national et sans qu'on lui ait donné pour le choix du système aucune précision, aucune orientation quelconque! Comment sortira-t-il de l'embarras que fait naître la multiplicité des systèmes proposés et dont pas un n'a subi victorieusement l'épreuve de l'expérience, et auquel de ces systèmes donnera-t-il la préférence? Sera-ce au système belge, avec la formule savante et compliquée de M. d'Hondt, qui est loin de donner des résultats proportionnels et dont l'application n'exclut pas de graves erreurs? Sera-ce au système danois de M. Hare du quotient électoral et des suffrages éventuels, qui n'est d'ailleurs appliqué que pour l'élection des membres de la Chambre Haute, par des électeurs du second degré, élus eux-mêmes en partie par des électeurs censitaires? Sera-ce au système de la liste libre ou de la libre concurrence des listes avec répartition proportionnelle, avec l'une ou l'autre des nombreuses modalités par lesquelles ce système a été corrigé? Sera-ce à l'un ou l'autre de ces systèmes avec l'emploi simultané du vote cumulatif comme à Bâle ou à Berne? Sera-ce au système électoral genevois dont on essaie maintenant de corriger les défauts ou au système qui est appliqué à Neuchâtel et qui ne constitue qu'une application empirique et restreinte du principe proportionnel?

Ou bien le Conseil fédéral devra-t-il se mettre à la recherche d'un nouveau système plus pratique, moins défectueux que ceux dont on a fait jusqu'ici l'expérience et qui restreigne moins le libre choix de l'électeur ?

Telle est la situation anormale dans laquelle serait placé le Conseil fédéral si le projet de représentation proportionnelle, tel qu'il est formulé par la demande d'initiative, n'était pas rejeté.

* * *

L'introduction de la représentation des minorités pour l'élection au Conseil national entraînera inévitablement une modification dans l'organisation de notre Etat fédératif et dans le système des deux Chambres, tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Le système des deux Chambres est le produit d'une conciliation entre les deux éléments qui constituent notre Etat fédératif, la souveraineté nationale et la souveraineté des Etats. Les Etats ne voulant pas abdiquer leur souveraineté et leur existence dans la souveraineté nationale, il fallait trouver un système qui conciliât ces intérêts théoriquement opposés, qui empêchât que l'un de ces intérêts ne fût annulé par l'autre et que les grands cantons, avec la puissance numérique dont ils disposent, n'arrivent à conquérir une action prédominante dans la vie politique et parlementaire et dans la direction des affaires et à devenir les maîtres exclusifs de la souveraineté fédérale. Il fallait, pour sauvegarder le principe fédératif, placer les deux éléments de notre Etat fédératif dans des conditions d'équilibre et diviser pour cela, comme on l'a fait en Amérique, la représentation nationale en deux Chambres, l'une, le Conseil national, issue de la nation tout entière, dont les députés doivent être les mandataires des intérêts généraux du peuple et qui doit être l'organe de la majorité du peuple, et l'autre, le Conseil des Etats, représentant la souveraineté cantonale dans son rapport organique avec la souveraineté nationale et l'égalité des droits des Etats. Chaque Etat, grand ou petit, est donc placé au Conseil des Etats sur un pied d'égalité parfaite et envoie deux députés au Conseil des Etats. Les Etats d'Uri et de Zoug sont ainsi les égaux des Etats de Berne ou de Zurich au Conseil des Etats. On peut dire en conséquence que si la majorité de la nation est représentée au Conseil

national, la minorité de la nation a ses intérêts sauvegardés avec l'organisation actuelle du Conseil des Etats, car une majorité dans le Conseil des Etats, ne représentant qu'une minorité dans le peuple, peut fort bien faire échec à une loi qui aura été votée au Conseil national par la majorité de ce Conseil, représentant la majorité dans le peuple. La minorité du peuple, qui peut devenir dominante dans le Conseil des Etats, aura donc le pouvoir de paralyser à un moment donné la volonté de la majorité de la nation, représentée au Conseil national. Cette conséquence ne s'est pas fait sentir souvent, grâce aux circonstances, grâce aussi à l'esprit de conciliation dont sont animés les Conseils législatifs l'un envers l'autre, mais elle peut à chaque instant se faire sentir.

Le Conseil des Etats a aussi été créé dans l'idée qu'il servirait, avec son organisation actuelle, de contrepoids aux entraînements et à l'omnipotence de la majorité, aux tendances trop unitaires ou trop centralisatrices qui pourraient à un moment donné se manifester au Conseil national, et qu'il exercerait ainsi une influence modératrice et pondératrice dans les travaux législatifs des Chambres et dans la direction des affaires.

Telle est la raison d'être du Conseil des Etats ! Tel est le rôle qui lui est assigné dans le fonctionnement de notre régime fédératif et de notre mécanisme constitutionnel !

Or, il est évident que si l'on modifie la situation du Conseil national comme organe de la souveraineté nationale et de la majorité du peuple et si l'on garantit une représentation des minorités dans le Conseil national en réduisant inévitablement la force de la majorité dans ce Conseil, on modifie et on fausse l'équilibre qui a été établi entre les deux organismes de notre vie fédérative. Avec l'organisation actuelle du Conseil des Etats, la minorité a dans le fonctionnement de nos institutions fédératives une force suffisante sans qu'on vienne encore l'accroître par une représentation renforcée au Conseil national et si l'on veut accroître sa force au Conseil national en diminuant ainsi dans ce Conseil celle de la majorité, il faut alors, par un besoin impérieux d'équilibre et de pondération, accroître la force de la majorité au Conseil des Etats. Il faut par conséquent changer la base électorale du Conseil des Etats et introduire aussi pour l'élection au Conseil des Etats, dans des limites à rechercher, le principe de la proportionnalité. Cette solution apparaîtra comme d'autant plus légitime et plus logique

que le Conseil des Etats émane aujourd'hui dans presque tous les cantons de l'élection directe par le peuple et qu'ainsi le mandat des députés au Conseil des Etats a la même origine que celle des représentants du peuple au Conseil national.

On n'échappera donc pas à cette conséquence, car on ne rompt pas impunément un équilibre dans les rapports organiques des institutions d'un pays, surtout lorsqu'ils sont consacrés par une longue expérience; on y revient par d'autres voies. Ce qui est pour nous hors de doute, c'est que l'adoption de l'élection proportionnelle nous fera entrer dans une période de tiraillements, de crise, de désorganisation, dont nous ne sortirons que par un changement dans les bases de notre régime fédératif. Qu'on se rende bien compte que l'élection proportionnelle est un coin que nous enfonçons dans le tronc de notre Etat fédératif actuel qui ne manquera pas de se disjoindre. Et ce ne sera pas dans notre histoire l'un des moindres étonnements de nos après-venants que de constater que ce sont ceux qui se montraient habituellement les fervents défenseurs de l'ordre politique et social et qui étaient tout particulièrement attachés au fédéralisme et à notre organisation fédérative qui auront, par une inconséquence incompréhensible et une aveugle imprévoyance, travaillé à leur affaiblissement et à leur démolition.

III.

Nous croyons utile de présenter dans l'exposé qui va suivre une analyse du mécanisme des principaux systèmes de représentation proportionnelle expérimentés jusqu'ici. Nous ne nous arrêterons pas aux systèmes que l'on désigne comme empiriques et qui ne fournissent qu'une solution très imparfaite du problème. Ce sont le vote limité, le vote cumulé, le vote gradué (appelé aussi système Burnitz-Varrentrapp) et le vote uninominal sans transfert de suffrages dans les collèges électoraux à plusieurs représentants. Nous nous bornons à exposer succinctement les systèmes de représentation que l'on désigne bien improprement comme rationnels. Ce sont :

I. Le système de Hare, appelé aussi système du quotient, procédé du bulletin uninominal avec substituts.

Hare admet que tout le pays ne forme qu'un collège électoral. Chaque électeur ne dispose que d'une voix; est élu.

le candidat qui obtient le quotient, c'est-à-dire le nombre résultant de la division du chiffre total des suffrages par le nombre des représentants à élire. Mais, afin que les suffrages surabondants donnés à un candidat ne soient pas perdus, l'électeur a la faculté de désigner un ou plusieurs candidats éventuels qui bénéficieront de sa voix au cas où le candidat pour lequel il a voté en première ligne obtiendrait un chiffre de suffrages supérieur au quotient. Lorsque le scrutin est clos, le bureau de dépouillement compte les bulletins l'un après l'autre, en ne comptant que le premier nom inscrit sur chaque bulletin. Dès qu'un candidat a atteint un chiffre de suffrages égal au quotient, il est réputé élu. On continue alors le dépouillement en ne comptant plus que les voix données au deuxième candidat sur les bulletins où figure en première ligne le candidat élu, jusqu'à ce que ce deuxième candidat soit également élu, et ainsi de suite.

Ce système laisse une part au hasard, puisque l'élection d'un candidat proposé en deuxième ou en troisième ligne dépendra de l'ordre dans lequel les bulletins sortent de l'urne. De plus, quand les députés à élire sont nombreux, les opérations de dépouillement prennent un temps considérable. Le professeur Hagenbach-Bischoff a calculé que, même avec le système de Hare perfectionné par lui, le dépouillement du scrutin, dans un collège électoral unique où seraient élus 147 conseillers nationaux, demanderait trois semaines de travail du bureau central, à raison de dix heures de travail par jour.

II. Le système du scrutin uninominal avec concurrence des listes.

Ce système fonctionne en Belgique, d'après la loi du 29 décembre 1899, de la façon suivante :

La Belgique est divisée en collèges électoraux nommant plusieurs députés ou sénateurs, mais l'électeur ne peut donner que le suffrage simple, double ou triple dont il dispose de par la loi, quel que soit le nombre de représentants à élire^{*)}. Les différents partis doivent présenter, avant le jour fixé pour le scrutin, leurs candidats. Il est distribué des bulletins de vote officiels reproduisant, l'une à côté de l'autre, les listes des candidats proposés. Leurs noms sont rangés dans l'ordre indiqué par les partis; les candidats titulaires y figurent séparés des candidats suppléants. En tête de chaque liste est

*) En Belgique, chaque citoyen dispose, selon son état, d'une, de deux ou de trois voix. (Vote plural.)

placée une case noire présentant au milieu un petit cercle de la couleur du papier. Une case semblable, mais de dimensions moindres, se trouve à côté du nom de chaque candidat titulaire ou suppléant.

Si nous faisons abstraction, pour simplifier notre exposé, des candidats suppléants, voici comment on procède :

Le vote ne peut porter que sur une seule et même liste; le panachage n'est donc pas permis. Si l'électeur noircit le point blanc de la case placée en tête d'une des listes proposées, cela signifie qu'il entend donner sa voix à cette liste et qu'il adhère à l'ordre de présentation des candidats de la liste qui a son appui. Dans ce cas, son suffrage est attribué à la liste comme telle. Si l'électeur noircit le point clair central de la case placée à la suite du nom d'un candidat, cela signifie qu'il n'est point d'accord avec l'ordre de présentation des candidats et qu'il entend donner sa voix, en premier lieu, au candidat marqué par lui. Son suffrage est alors attribué, d'abord, au candidat ainsi désigné, puis, à la liste.

Cette procédure s'explique si l'on réfléchit que chaque voix contribue, d'une part, à assurer à la liste choisie par l'électeur le nombre de sièges lui revenant et qu'elle sert, d'autre part, à désigner les candidats auxquels ces sièges doivent être attribués.

La répartition des sièges se fait de la manière suivante :

On établit le chiffre électoral de chaque parti en additionnant les votes de liste, exprimés en tête des bulletins de vote, et les votes de préférence, indiqués à la suite du nom de l'un ou l'autre des candidats de la même liste (art. 262). Puis, le chiffre électoral de chaque liste est divisé successivement par 1, 2, 3, 4, 5.... et les quotients sont rangés dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence du chiffre des députés à élire. Le plus faible de ces quotients sert de diviseur électoral (art. 263). La répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois le diviseur. Un exemple :

Dans un arrondissement électoral ayant à élire sept représentants, cinq listes sont présentées :

	1 ^{re} liste.	2 ^e liste.	3 ^e liste.	4 ^e liste.	5 ^e liste.
Chiffres électoraux :	840	360	433	212	328.
Divisés par 1 :	840	360	433	212	328
» » 2 :	420	180	216	106	164
» » 3 :	280	120	144	70	109.
» » 4 :	210	90	108	53	82.

L'attribution des sept sièges étant déterminée par les quotients les plus élevés (840, 433, 420, 360, 328, 280, 216), le dernier de ces quotients, soit 216, sert de diviseur électoral. Si nous le comparons avec les chiffres électoraux des différentes listes, nous constatons que le diviseur électoral est contenu trois fois dans le chiffre électoral de la première liste, une fois dans celui de la deuxième liste, deux fois dans celui de la troisième et une fois dans celui de la cinquième. La première liste obtiendra donc les premier, troisième et sixième sièges, la seconde le quatrième siège, la troisième, les deuxième et septième sièges, la quatrième liste n'aura droit à aucun siège et la cinquième obtiendra le cinquième siège.

La répartition des mandats entre les candidats des différentes listes se fait de la manière suivante. Sont d'abord déclarés élus tous les candidats ayant obtenu un chiffre de votes de préférence au moins égal au diviseur électoral. Pour répartir les sièges restant disponibles, les votes de liste sont attribués, jusqu'à concurrence du diviseur électoral, d'abord au premier candidat, puis au deuxième, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'il ne reste plus un nombre de votes de liste suffisant pour parfaire le diviseur électoral. Le reste est alors attribué au candidat non encore élu ayant réuni le plus grand nombre de votes de préférence.

Ce système suppose une forte discipline de parti, un corps électoral obéissant aveuglément au mot d'ordre des chefs. C'est le règne absolu des comités de parti, lesquels non seulement élaborent les listes électorales, mais fixent encore l'ordre de présentation des candidats. De vives discussions naissent souvent au sein des partis parce que, dans les grands arrondissements électoraux, les premiers candidats sont sûrs de leur élection, tandis que celle des autres candidats demeure incertaine. Enfin, même en Belgique, le résultat des élections est loin d'être toujours proportionnel, ainsi que le prouvent les chiffres suivants :

En 1900, les catholiques obtinrent, avec 994,245 suffrages, 86 sièges, les partis d'opposition, avec 1,019,626 suffrages, 66 sièges; en 1908, les catholiques réunirent 1,170,400 suffrages et obtinrent 87 sièges, tandis que les partis d'opposition n'obtinrent que 79 sièges avec 1,181,715 suffrages.

III. Le système du scrutin de liste avec concurrence des listes.

Ce système, d'après lequel l'électeur a le droit de voter pour plusieurs candidats, c'est-à-dire, dans la règle, pour au-

tant de candidats qu'il y a de députés à élire dans un arrondissement se présente sous plusieurs formes, dont voici les principales :

1. L'électeur doit s'en tenir à l'une des listes électorales proposées, sans pouvoir rien y changer.

Ce procédé peut avoir l'avantage d'empêcher que les électeurs d'un parti fassent échouer les candidats les plus en vue, les « têtes de listes », d'un autre parti en votant pour des comparses. Mais il est évident que ce mode porte atteinte d'une manière inadmissible à la liberté de l'électeur. Nous ne le rencontrons, du reste, nulle part en Suisse.

2. L'électeur ne peut voter que pour des candidats d'une seule et même liste, mais a la faculté d'y rayer des noms.

En Suisse, seul le canton de Lucerne connaît ce système (§§ 4 et 5 de la loi du 3 mars 1909), qui fait aussi bon marché de la liberté de l'électeur. Ce n'est pas sans raison qu'on a fait observer que ce procédé n'est guère compatible avec le principe de l'élection directe, puisqu'il force l'électeur à se rallier à un parti, sans lui donner le moyen d'influer sur le choix des candidats, et que dès lors les vrais électeurs sont ceux qui établissent les listes des candidats.

3. L'électeur peut mêler sur un même bulletin des noms empruntés à différentes listes (panachage). Cette faculté de panacher a le grand inconvénient de permettre à un petit nombre d'électeurs de « décapiter » un parti en faisant tomber, au profit de candidats de second ou de troisième ordre, les premiers de sa liste. Lorsque c'est le nombre des bulletins de vote qui sert de base à la répartition des sièges, comme cela se pratique dans les cantons de Zoug et de Soleure, l'électeur peut « panacher » et « décapiter » *gratuitement*, c'est-à-dire sans nuire d'aucune façon à son groupe.

4. L'électeur peut aussi donner sa voix à des personnes ne figurant sur aucune des listes électorales (sauvages).

Cette méthode, que nous rencontrons dans les cantons de Schwyz et de Bâle-ville, sauvegarde théoriquement la liberté de l'électeur, mais théoriquement seulement, car il sait *a priori* que son suffrage est perdu s'il le donne à un « sauvage ». Comme le « sauvage » forme nécessairement une liste distincte, il doit réunir sur lui, pour être nommé, un chiffre de suffrages égal au quotient électoral, tandis que le candidat de parti peut profiter des suffrages donnés à

d'autres candidats de son groupe. L'exemple suivant montre combien les candidats ne se rattachant à aucun parti sont désavantagés par rapport aux candidats de parti.

Dans l'essai de vote qui eut lieu, le 17 novembre 1890, à la Burgvogteihalle à Bâle d'après le système Hagenbach-Bischoff, 14,037 électeurs avaient à élire 12 députés. Quatre listes de parti furent établies, et les suffrages se répartirent ainsi :

I ^{re} liste	II ^e liste	III ^e liste	IV ^e liste	« Sauvages »
A 684	G 591	P 471	V 1022	Bn 489
B 469	H 570	Q 416	W 410	Cn 406
C 337	J 498	R 527	X 196	Dn 217
D 431	K 572	S 543	Y 214	voix
E 446	L 810	T 349	Z 228	éparses
F 285	M 478	U 527	An236	572
	N 475			
	O 568			
2652	4562	2833	2306	

Le quotient est $14,037 : 12 + 1 = 1079 \frac{10}{13}$ ou 1080. Mais le diviseur calculé d'après le procédé de d'Hondt n'est que de 912, et la première liste obtint dès lors 2 sièges, la deuxième, 5 sièges, la troisième, 3 sièges et la quatrième, 2 sièges. Étaient élus : de la première liste, A avec 684 voix et B avec 469 voix; de la deuxième liste, G avec 591 voix, H avec 570 voix, K avec 572 voix, L avec 810 voix et O avec 568 voix; de la troisième liste, R avec 527 voix, S avec 543 voix et U avec 527 voix; de la quatrième liste, V avec 1022 voix et W avec 410 voix.

Il en résulte qu'aucun « sauvage » n'a été élu, parce qu'aucun n'avait obtenu un chiffre de suffrages égal au diviseur 912, tandis que des candidats de partis 11 avaient été élus qui n'avaient pas réuni sur eux 912 voix. Le « sauvage » Bn a échoué avec 489 voix, alors que B se trouvait élu avec 469 voix et W avec 410 voix. L'injustice de ce procédé saute aux yeux.

Tous ces systèmes présentent ainsi, dans leur application, de grands inconvénients, et nous n'en saurions recommander aucun. Leur effet le plus regrettable est de fomenter l'esprit de parti et de porter atteinte à la liberté de l'électeur, en l'obligeant à se rallier à un groupe, s'il ne veut pas que son suffrage soit perdu. Un écrivain a fait très

justement observer (le prof. Bernatzik, dans le « Jahrbuch » de Schmoller de 1903, II^e fasc., p. 68) qu'avec un tel système, les comités de parti deviennent les maîtres des élections et de la vie politique, les députés leurs créatures et les parlements des congrès de leurs envoyés. Les expériences faites en Belgique suggèrent à un député belge, M. Jules Destrée, les réflexions que voici: *« Il y a dans toute circonscription cinq ou six personnages influents, exerçant sans contrôle et sans responsabilité une autorité considérable et souvent intéressée; ils servent le député à condition que celui-ci les serve: échange de bons procédés. C'est d'eux que dépendent les décisions des comités; ils sont les grands Electeurs occultes. »* (Wissen und Leben, fasc. du 15 novembre 1909, p. 217 et 218.)

Si les arrondissements électoraux sont petits, la représentation proportionnelle est compromise, s'ils sont grands, d'autres inconvénients se manifestent: le contact entre les électeurs et leurs représentants se perd, les opérations nécessaires pour constater le résultat du scrutin sont rendues plus difficiles, etc. Tout le système peut être faussé par la manière dont les arrondissements électoraux sont découpés, ainsi que cela se voit en Belgique, où les catholiques ont obtenu, à deux reprises, la majorité parlementaire, bien que n'ayant pas réuni la moitié des suffrages valables.

Enfin, tous ces systèmes sont, ainsi que nous l'avons vu, plus ou moins compliqués et incompréhensibles à la masse du peuple, ce qui est un grave défaut, car le peuple ne peut guère avoir confiance dans un régime électoral qu'il ne comprend pas.

CONCLUSION.

Nous arrivons donc à la conclusion qu'il y a lieu d'écarter le système de la représentation proportionnelle pour les élections au Conseil national:

parce que le besoin d'introduire la représentation proportionnelle, rejetée par la majorité du peuple en 1900, ne se fait pas sentir;

parce que le mode actuel de scrutin a eu pour résultat d'assurer toujours l'existence d'une majorité, base nécessaire du régime parlementaire et du gouvernement, sans éliminer les minorités importantes qui ont toujours eu une place au Conseil national;

parce que la représentation proportionnelle aboutit fatalement à la désagrégation des grands partis et des majorités et au morcellement et à l'affaiblissement de la représentation nationale ;

parce que les divers systèmes de représentation proportionnelle appliqués jusqu'ici se sont tous révélés comme artificiels, insuffisants et défectueux et qu'on n'a point encore trouvé un système d'une application facile et sûre, susceptible de réaliser une représentation vraie et complète du corps électoral ;

parce que le système proposé par l'initiative serait encore plus gravement défectueux, puisqu'il ne pourrait pas être appliqué dans toutes les parties du pays, dans tous les arrondissements électoraux, et qu'il créerait ainsi des inégalités choquantes dans l'exercice du droit électoral des citoyens ;

parce qu'il entraînerait inévitablement une modification des bases de notre organisation fédérative actuelle et une transformation du Conseil des Etats.

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 la modification de l'article 73 de la constitution fédérale (élections du Conseil national d'après le système de la représentation proportionnelle) et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons, sans présenter de contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Veuillez agréer, monsieur le président et messieurs, les nouvelles assurances de notre très haute considération.

Berne, le 25 février 1910.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
COMTESSE.

Le chancelier de la Confédération,
SCHATZMANN.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire tendant à l'application du système proportionnel aux élections au Conseil national suisse. (Du 25 février 1910.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1910
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1910
Date	
Data	
Seite	427-460
Page	
Pagina	
Ref. No	10 078 566

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.