

(1)

(N° 210.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 20 JUILLET 1883.

MODIFICATIONS AUX LOIS ÉLECTORALES (1).

DEUXIÈME RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. DE VIGNE.

MESSIEURS,

Le rapport déposé, au nom de la commission, dans la séance du 13 mars 1883, a réservé, pour faire l'objet d'un rapport ultérieur, divers amendements aux lois électorales qui restent soumis à notre examen, en vertu d'une décision prise par la Chambre dans la session de 1880-1881.

Parmi ces amendements il en est qui ont été repris dans une proposition de loi due à l'initiative parlementaire et sur laquelle un rapport a déjà été fait (n° 165, session de 1881-1882). Ils concernent notamment la réduction de l'impôt foncier avec établissement d'une taxe d'occupation et la suppression des centimes additionnels perçus au profit des provinces et des communes dans le cens électoral provincial et communal.

Nous allons examiner successivement les propositions sur lesquelles il nous reste à faire rapport.

PREMIER AMENDEMENT.

« Nul ne pourra faire entrer en ligne de compte, pour justifier qu'il pos-

(1) Voir les n° 174, 178 et 207 (session de 1880-1881), 113 (session 1882-1883).

(2) La commission était composée de MM. DESCAMPS, président; DE LIEDEKERKE, JANSON, PATERNOSTER, TESCH, DE VIGNE et CORNESE.

sède le cens électoral, les impôts qu'il ne paye qu'à titre de propriétaire apparent. La preuve de la simulation se fera par toutes voies de droit. »

Cet amendement étend à tous les propriétaires apparents, quels qu'ils soient, la prohibition que l'amendement suivant déposé par M. Janson, dans la séance du 3 mai 1877, avait le tort de n'appliquer qu'aux seuls détenteurs de biens de mainmorte :

« Nul ne pourra faire entrer en ligne de compte, pour justifier le cens électoral, les impôts qu'il ne paye qu'à titre de propriétaire apparent de biens qui en réalité appartiennent à une corporation religieuse ou à une communauté religieuse sans existence légale. La preuve que les biens appartiennent en réalité à une corporation religieuse ou à une communauté religieuse pourra se faire par toutes voies de droit, témoins compris. »

Il n'y a pas, en effet, que les détenteurs de biens de couvents qui soient propriétaires apparents ; le zèle qu'apportent les partis politiques à créer des électeurs en a fait surgir d'autres : les donataires, les acquéreurs, les copartageants fictifs ; il y a lieu d'ajouter encore les usufruitiers et les emphytéotes apparents. Il est évident qu'une même règle doit être appliquée à tous, et que, bien plus, celle-ci doit être généralisée et appliquée indifféremment à tous ceux qui, pour s'attribuer indûment le droit électoral, passent des actes simulés quelconques, tels que contrats de sociétés, contrats de location, etc.

Or que faut-il décider à leur égard ?

Il est juste, raisonnable, de contester le droit électoral à tous ceux qui n'obtiennent ce droit que grâce à la production de titres de contrats qui sont contraires à la vérité, à la réalité des conventions faites et dont l'effet est, entre les parties, annihilé par l'existence de contre-lettres ou de conventions tacites ; peu importe d'ailleurs que cette simulation ait eu spécialement pour but d'usurper le droit électoral, ou, comme en matière de mainmorte, de donner une apparence de légalité à des contrats faits en fraude de la loi. En effet, dans le système de nos lois, n'est pas électeur celui qui paye uniquement l'impôt, mais celui qui en même temps en possède la base. Il ne suffit donc pas, par exemple, de payer l'impôt foncier ; il faut qu'en même temps on soit *vraiment* propriétaire, usufruitier ou emphytéote.

L'incertitude qui peut régner sur la question de savoir qui est le véritable propriétaire, usufruitier ou emphytéote, ne saurait rien modifier à la vérité de ce principe.

Il est indéniable que de nombreux actes simulés sont journellement invoqués devant les juges électoraux à l'effet de faire attribuer le droit électoral à des individus qui n'en possèdent pas la base. La question est de savoir si ceux qui invoquent ces actes simulés agissent légitimement ou si l'on peut leur contester ce pouvoir.

En d'autres termes, les tiers exerçant, en matière électorale, l'action populaire, peuvent-ils établir devant cette juridiction spéciale, que les actes produits pour étayer des inscriptions sur les listes, sont simulés ?

On a répondu négativement, et c'est cette solution que la jurisprudence a

fini par consacrer. Aux termes de cette jurisprudence, les juges électoraux n'ont pas compétence pour apprécier la valeur ou la sincérité des actes contractuels invoqués devant eux; tant que ces actes ne sont pas attaqués par les parties intéressées, ils doivent être respectés et tenus pour sincères par les tiers. C'est par application de cette règle que, quand des religieux produisent devant le juge électoral un acte d'acquisition ou de donation, aux termes duquel ils ont personnellement acquis la propriété des immeubles de leur couvent, on n'est pas admis à attaquer cet acte par l'action populaire. La cour d'appel n'aura pas, dans une contestation de ce genre, à reconnaître ou à méconnaître le droit de propriété dans le chef des religieux; elle aura à se déclarer *incompétente*. A l'appui de cette opinion, on dit que le droit de propriété est un droit civil; que les conventions qui disposent des droits civils n'ont d'effet qu'entre les parties, et que la valeur des actes qui constatent ces conventions ne peut donc être appréciée que dans les contestations où les parties contractantes sont elles-mêmes les parties plaidantes.

Cette jurisprudence s'inspire du principe de droit civil que toute convention est, au regard des tiers, *res inter alios acta*; que les contrats, n'obligeant pas les tiers et ne leur préjudiciant pas, ne peuvent être attaqués par eux.

Rappelons les termes mêmes dans lesquels statue notre Cour de cassation (arrêt du 6 mai 1878 dont les considérants se trouvent littéralement reproduits dans d'autres arrêts analogues) :

« Considérant, est-il dit, qu'il est constaté que l'immeuble, dont la contribution foncière est contestée au défendeur, lui a été transmis par un acte de donation dûment enregistré et transcrit et qui, par suite, peut être opposé aux tiers;

» Attendu que la loi ne reconnaît pas de nullité de plein droit;

» Que les actes viciés, même d'une nullité absolue, conservent néanmoins leurs effets entre les parties, leurs héritiers ou ayants cause, aussi longtemps que ceux-ci ne les ont pas fait invalider par les tribunaux compétents;

» Considérant que la juridiction électorale est incompétente pour prononcer, soit à la demande d'un tiers, soit même à la demande de l'une des parties contractantes, la nullité de l'acte qui constitue entre elles la preuve de l'existence d'un droit civil;

» Considérant que le défendeur investi, en vertu d'un acte non annulé, de la qualité de propriétaire de l'immeuble dont il s'agit, se trouve dans les conditions déterminées par les lois fiscales pour être inscrit au rôle comme le débiteur de la contribution foncière afférente à cet immeuble. »

Dans ces arrêts, deux points sont à relever :

1° Le tiers exerçant l'action populaire y est considéré comme un tiers *non-intéressé* auquel les actes authentiques et sous seing-privé enregistrés peuvent être opposés sans réplique;

2° La Cour de cassation considère que le tiers exerçant l'action populaire, qui critique devant le juge électoral la sincérité d'un acte, demande à la justice de prononcer *l'annulation* de cet acte.

Or, sur l'un comme sur l'autre point, la doctrine de la Cour nous semble erronée.

Si les actes en due forme font pleine foi de leur contenu à l'égard des tiers, c'est par le bon motif que, les conventions ne pouvant produire *aucun effet* à l'égard des tiers, ces derniers n'ont aucun intérêt à attaquer ces actes. Mais du moment que les tiers peuvent justifier d'un intérêt, du moment qu'une convention privée conclue entre deux ou plusieurs autres citoyens lèse leurs droits, ils ont action pour obtenir le respect de ces droits. Telle est la vérité juridique qu'exprime l'adage : « L'intérêt est la mesure des actions en justice. »

On ne soutiendra pas que les tiers n'ont *jamais* intérêt. Il est des cas où leur intérêt est tout à fait majeur, et s'il peut être utile de citer un exemple pour l'établir, nous en prendrons un qui a, comme nous allons le voir tout à l'heure, une singulière analogie avec le cas qui nous occupe. Deux citoyens concluent entre eux un contrat. Si ce contrat ne lèse l'intérêt privé d'aucun autre citoyen, il peut léser l'intérêt public, l'ordre social. Or, l'ordre social n'est pas un être chimérique ; il est un tiers dans le sens de la loi et il prend corps dans l'institution du ministère public. Si la convention en question lèse l'ordre public, le ministère public a action pour l'attaquer.

Supposons qu'un individu soit trouvé en possession d'un objet volé par un autre. Il est poursuivi correctionnellement comme recéleur. Devant le juge correctionnel il exhibe un acte authentique ou sous seing-privé enregistré, établissant qu'il a acheté l'objet volé moyennant un prix représentant sa pleine valeur, et il en tire la preuve de son entière bonne foi, de sa non-culpabilité.

Le ministère public répond que cet acte de vente est entaché de simulation, qu'il a été fait pour les besoins de la cause, et il demande à ce que le tribunal n'en tienne pas compte.

Que devra faire le tribunal ? S'il suit la doctrine de la Cour de cassation, que nous avons exposée tout à l'heure, il devra faire ce raisonnement :

« On produit devant moi un acte en due forme qui constate l'existence d'un contrat civil et qui est opposable aux tiers. Cet acte doit sortir ses effets tant que les parties contractantes ne l'ont pas fait annuler. La juridiction répressive est incompétente pour prononcer, soit à la demande d'un tiers, soit même à la demande de l'une des parties contractantes, la nullité de cet acte. » Comme conclusion nécessaire de ce raisonnement, le tribunal, pour respecter l'acte frauduleux, absoudra le recéleur.

Or, cette théorie est-elle un instant soutenable ? Sans doute, si un voisin quelconque du recéleur prétendait faire annuler l'acte de vente-achat, on ne pourrait que lui répondre que cet acte ne lui préjudiciant pas, il n'est pas recevable à l'attaquer. Mais nul ne songera à répondre la même chose au représentant de l'ordre public, intéressé à la répression des crimes et des délits. Le procureur du roi est un tiers intéressé et, ayant intérêt, il a action. On lui reconnaîtra le droit de faire établir, par toutes voies de droit, la simulation de l'acte invoqué.

Nous disons que ce cas présente une analogie frappante avec celui de

l'action populaire électorale. Nous devrions dire plus ; nous devrions dire qu'il y a identité.

Le tiers réclamant a, devant le juge électoral, à remplir un rôle qui est complètement analogue à celui du ministère public. Il n'y représente, il n'y défend aucun intérêt particulier ni personnel. Il se présente devant la justice, au nom de la société politique toute entière, qu'il représente en vertu d'une délégation que la loi elle-même lui confie, pour y faire valoir non pas des intérêts civils et privés, mais l'intérêt social qui veut que les listes des électeurs ne comprennent que ceux qui possèdent réellement la base du droit de suffrage. Ce tiers, et à son défaut le commissaire d'arrondissement, représente la société dans les instances électorales, comme le ministère public la représente dans les instances civiles et criminelles. Il n'est pas son propre représentant ; il n'est qu'un fondé de pouvoirs, un mandataire de la société, chargé de faire valoir tous les moyens qui intéressent l'intérêt général dans les instances où il comparait.

Reconnaissons donc que le tiers exerçant l'action populaire électorale est un *tiers intéressé*, à l'égal du ministère public.

En second lieu, est-il exact que lorsqu'il attaque, dans une instance électorale, la sincérité d'un acte, il demande l'annulation de cet acte ? En aucune façon. Il n'a à demander cette annulation aucun intérêt, pas plus que le ministère public, dans l'exemple que nous avons choisi, n'en a à demander l'annulation de l'acte de vente. Le voleur et le receleur sont libres de faire entre eux, au sujet de l'objet du larcin, tels contrats qu'il leur plaira de faire et auxquels ils donneront, de leur libre consentement, telle exécution qu'il leur plaira. Si le receleur veut payer au voleur la pleine valeur de l'objet volé, qu'importe au ministère public ? Ce n'est pas là ce qui le préoccupe ; il n'a d'autre intérêt que de faire établir que l'acte qu'on lui objecte, pour écarter ses poursuites, est un acte *simulé*, un mensonge. La preuve de la simulation faite, son intérêt est épuisé.

De même, dans l'instance électorale, lorsque le tiers réclamant argue de simulation un acte de donation ou de vente, il ne demande pas que le donataire ou l'acheteur soit dessaisi de l'objet du contrat. S'il plaît aux signataires de l'acte d'en exécuter les stipulations, qu'importe au réclamant ? Il n'a en vue qu'une chose, c'est d'établir que tel individu qui s'arroge le droit électoral ne produit à l'appui de ce droit qu'une preuve entachée de fausseté. Il ne recherche pas quelle est l'étendue et la valeur des droits civils acquis par cet individu ; il n'a pas mission de discuter sur des droits civils ; il n'a mission que de discuter sur l'existence ou la non-existence du droit politique et il se borne à rechercher si les actes produits, comme preuve du droit politique, sont sincères ou mensongers.

Soutenir qu'il n'a pas le droit de faire cette indagation, c'est soutenir que l'intérêt général est indifférent à la sincère et loyale composition des listes électorales. C'est soutenir qu'il est indifférent à la société que des hommes ne possédant pas les bases du droit de suffrage, se les attribuent frauduleusement au moyen d'actes simulés ; que la société doit rester impassible devant la violation des institutions politiques.

Une thèse pareille serait une énormité ; si elle devait être consacrée par la loi, si celle-ci devait proclamer l'impuissance de la société devant l'accaparement frauduleux du droit électoral, s'il devait être dit que les citoyens ont le droit de frauder la loi électorale, c'en serait fait du respect de toutes nos institutions.

Or, il faut bien le dire, cette thèse est pourtant celle qui se dégage clairement de la jurisprudence qui, après quelques hésitations, a fini par triompher devant toutes nos cours d'appel et la Cour de cassation.

Quand même la simulation des actes serait évidente, quand même elle serait avouée, il serait encore, aux termes de cette jurisprudence, interdit au juge électoral de récuser l'autorité des faux documents produits devant lui ! C'est sur la foi de ces actes frauduleux que la justice doit prononcer ; cette foi ne peut être méconnue ! Qu'est cette thèse, sinon la reconnaissance légale du droit de frauder ?

Nous avons dit que la jurisprudence que nous critiquons n'a prévalu qu'après des hésitations. Nous ne croyons pas inutile d'insister sur ce point, ne fût-ce que pour calmer les scrupules de ceux qui pourraient trouver quelque témérité dans l'opposition que nous croyons devoir faire à une opinion qui peut invoquer en sa faveur de si hautes autorités.

M. Delebecque, ancien premier avocat général près la cour de Bruxelles et auteur d'un commentaire des lois électorales belges (1843), reconnaît au juge électoral le droit d'admettre la preuve que des actes sont simulés. A l'appui de cette opinion, il invoque un arrêt de la cour de Toulouse, du 30 novembre 1841, décidant qu'il appartient au conseil de préfecture, comme juge électoral, d'examiner la sincérité d'un bail emphytéotique, régulier en la forme, dont le preneur compte les impositions pour la formation du cens électoral. (*Commentaire*, n° 140.)

M. Delebecque ajoute, à la vérité, que l'administration ne doit user de son droit, en pareille occurrence, qu'avec une grande circonspection ; mais ce conseil aussi sage que superflu n'enlève rien à la valeur juridique de son opinion.

M. Dalloz (voir *Droit Politique*, n° 184) cite de son côté un arrêt de la cour de Bastia, du 15 décembre 1835, qui décide que « bien qu'un acte de vente soit revêtu de toutes les formes légales, s'il est reconnu, d'après les faits et circonstances, qu'il n'est pas sérieux, mais fait dans le seul but d'usurper les droits électoraux, le préfet et la cour peuvent le déclarer simulé, bien que cet acte ne soit pas attaqué par des tiers ».

Le même auteur pose, au n° 186, la règle générale qu'il appartient aux tribunaux, en matière électorale, d'apprécier si les actes produits comme preuves du cens sont sincères ou simulés, et, au n° 548, il constate, dans les termes suivants, que cette opinion a été consacrée par la généralité des cours d'appel et par la cour de cassation de France :

« On a contesté, devant les juridictions administrative et judiciaire, la question de savoir si ces autorités sont compétentes pour examiner la sincérité des actes, réguliers en la forme, mais argués de simulation, qu'on

» produisait devant elles pour établir le droit électoral. Nous avons rap-
 » porté, en traitant du cens. des arrêts où cette difficulté se présentait. On
 » va voir que la Cour de cassation, malgré les raisons très fortes sur
 » lesquelles on appuyait la nécessité de respecter les contrats réguliers sans
 » ouvrir la porte aux recherches tendant à mettre en doute la bonne foi des
 » parties et à les convaincre de simulation, a reconnu, dans des cas de cette
 » nature, la compétence des juges. Elle a donc décidé que les cours statuant
 » sur les recours portés devant elles contre les arrêts préfectoraux. en
 » matière électorale. ont le droit d'apprécier la sincérité des actes, réguliers
 » dans leur forme extérieure, qui sont produits devant elles et sur lesquels
 » un citoyen appuie, soit sa demande en inscription sur la liste des élec-
 » teurs, soit sa défense contre une demande en radiation. Vainement on
 » dirait que les cours d'appel, en cette matière, n'ont qu'un pouvoir
 » administratif égal à celui du préfet, et qui ne s'étend pas jusqu'à la criti-
 » que des contrats purement civils, sous le rapport de leur validité intrin-
 » sèque. (Req. 5 avril 1842, aff. Gradit; le même jour deux autres arrêts
 » semblables. D. P. 42, 1, 225 — Conf. Bourges, 5 décembre 1841, aff. de
 » Chabannes, D. P. 42, 2, 246; Grenoble, 2 janvier 1843, aff. Bellegarde.
 » D. P. 43, 2, 241). »

La Cour de cassation de Belgique elle même a, dans un arrêt du 12 novem-
 bre 1866, rendu sur le rapport de M. Defacqz et sur conclusions conformes
 de M. Faider, statué dans le même sens. Il s'agissait d'une contestation sur
 la sincérité d'un acte de société authentique. grâce auquel deux fils étaient
 parvenus à s'attribuer une part de contributions précédemment acquittées
 par leur père. La Députation permanente, se basant sur un ensemble de
 présomptions, avait déclaré le dit acte de société simulé, malgré l'opposition
 des contractants. seuls civilement intéressés.

La Cour de cassation rejeta le pourvoi. dont elle fut saisie, par le considé-
 rant suivant :

« Considérant que, pour décider que le contrat de société n'établit pas
 chez les demandeurs la base des impôts imputés sur leur cens, l'arrêt
 attaqué ne méconnaît pas l'existence ou la teneur de l'instrument authen-
 tique; que, sur la dénégation d'un tiers étranger à l'acte, il apprécie la sincé-
 rité de la convention qui y est énoncée et que la preuve de la simulation
 qu'il a tirée des faits de la cause est autorisée par les articles 1348, § 1^{er}, et
 1353 du Code civil; qu'il ne peut donc contrevenir à l'article 1319 du même
 Code. » (*Pasicrisie*, 1867, I, p. 59.)

En d'autres termes, quand la loi civile proclame la foi due à l'acte authen-
 tique (art. 1319 du Code civil), elle se borne à dire que l'acte authentique
 fait pleine foi de la convention qu'il renferme, *entre les parties contractantes
 et leurs héritiers ou ayant cause*. La décision judiciaire qui, sans mécon-
 naître l'existence et la teneur de l'acte *entre les parties* et assurant par con-
 séquent à leur égard la pleine et entière exécution des stipulations y
 portées, examine, sur la dénégation d'un tiers étranger à l'acte, la sincérité
 de ces mêmes stipulations, ne contrevient pas au principe consacré par
 l'article 1319. Le tiers étranger à l'acte a le droit de discuter cette sincérité,

lorsqu'il agit, par l'action populaire, dans l'intérêt de la composition sincère des listes électorales.

La cour de Bruxelles, par arrêt du 23 août 1869, et la cour de Gand, par arrêt du 18 septembre 1869, ont suivi la même doctrine en accueillant la preuve que des religieux n'ont pas acquis pour eux-mêmes, mais seulement comme prête-noms de leurs communautés, et ne possèdent par conséquent pas la base de leurs impositions foncières.

Ce qui différencie la manière de voir de la commission de celle qui a fini par prévaloir devant nos cours de justice, c'est que nous nions que le tiers, agissant par l'action populaire, qui argue de simulation un acte produit devant le juge électoral, demande l'annulation de cet acte et agisse dans un but autre que de faire reconnaître l'insuffisance de la preuve du droit politique, et que d'autre part nous affirmons qu'à côté du droit des particuliers de faire entre eux tels contrats simulés avec telles contre-lettres qu'il leur plaît, il y a le droit de la société de scruter la sincérité de ces actes, dans un intérêt supérieur à celui des parties, un intérêt d'ordre public.

Nous ne sommes d'ailleurs pas les premiers à affirmer ce droit; nous avons été devancés par la loi électorale elle-même. L'article 1^{er} de la loi de 1867 sur les fraudes électorales, devenu l'article 193 des lois électorales coordonnées, proclame ce droit en statuant : « Quiconque, pour se faire inscrire sur une liste d'électeurs ou sur une liste d'éligibles au Sénat, se sera attribué frauduleusement une contribution dont il ne possède pas les bases, ou aura fait sciemment de fausses déclarations ou produit des actes qu'il savait être simulés, sera puni d'une amende de 26 francs à 200 francs. »

Le fait de produire, dans des procès électoraux, des actes simulés, bien loin de constituer un droit inattaquable, est donc, aux termes de notre législation en vigueur, un délit ! Conçoit-on une jurisprudence accordant aux citoyens le droit de commettre des délits ?

Le ministère public a donc le droit de poursuivre et partant de constater les faits de production d'actes simulés.

Mais dira-t-on que ces constatations ne pourront se faire que par les jurys des cours d'assises sur poursuites du ministère public ? Ici encore le même article 193 donne une réponse péremptoire. La poursuite devant la cour d'assises n'est autorisée, aux termes du paragraphe 3, que si le juge électoral a préalablement, par une décision passée en force de chose jugée, constaté la simulation. « Toutefois, est-il dit, la poursuite ne pourra avoir lieu que dans le cas où la demande d'inscription aura été rejetée par une décision devenue définitive et motivée sur des faits impliquant la fraude. »

Le dilemme qui, dans cette situation, se pose au législateur, est évident : ou bien la société est armée du droit de déjouer la fraude pratiquée au moyen de la production des actes simulés, et alors, puisque ce droit lui est dénié par la jurisprudence, il importe de le proclamer dans une loi ; ou bien le droit n'existe pas et alors il n'y a qu'à reconnaître que l'article 193 des lois électorales est une impossibilité ; il faut l'abroger et laisser un libre cours à la fraude.

Entre ces deux mesures le choix n'est guère douteux, pour quiconque est soucieux de l'avenir de nos institutions politiques.

Toutes les considérations qui précèdent justifient, aux yeux de la commission, une disposition légale, qui deviendrait le paragraphe final de l'article 8 des lois électorales, et serait ainsi conçue :

Nul ne pourra faire entrer en ligne de compte, pour justifier le cens électoral, les impôts qu'il ne paye qu'en vertu d'actes dont la simulation sera reconnue par la cour d'appel. La preuve de la simulation se fera par toutes voies de droit.

Cette proposition est adoptée par quatre voix contre deux.

Il est superflu de justifier la disposition finale relative aux modes de preuve. La simulation étant une fraude, il est de droit commun que la preuve puisse s'en fournir par toutes voies de droit, même par témoins et par simples présomptions.

DEUXIÈME AMENDEMENT.

Il consiste à modifier comme suit le paragraphe 1^{er} de l'article 9 des lois électorales coordonnées : « La possession des bases et le paiement du cens se justifient par tous moyens de droits. *sans exception aucune.* »

Son but est indiqué comme suit dans notre rapport déposé le 22 juin 1881 :

« La jurisprudence a résolu en sens très divers l'interprétation des termes *par tous moyens de droit*. Les cours admettent toutes, comme modes de preuve, les enquêtes, les expertises et les vues de lieux. Mais faut-il aussi admettre les interrogatoires sur faits et articles, la comparution personnelle des parties, le serment litisdécisoire? C'est ici que les discussions parlementaires ont fait naître le doute. Ainsi la cour de Gand (arrêt du 17 avril 1878) a déclaré admissible le serment litisdécisoire : la cour de Liège (arrêt du 19 janvier 1879) a statué en sens contraire, et son avis a été partagé par la Cour de cassation (arrêt du 9 juin 1879). »

L'auteur de l'amendement a, lors de son dépôt, déclaré ne l'avoir rédigé en termes absolus qu'à seule fin de faire trancher par la législature les doutes qui peuvent s'élever au sujet de chacun des modes de preuve usités en procédure.

Les doutes qui ont surgi ne semblent guère se justifier en présence du texte formel de l'article 9 : « La possession des bases et le paiement du cens se justifient par *tous moyens de droit.* »

Jusqu'à quel point la jurisprudence a-t-elle pu donner une interprétation limitative à un texte aussi général? On peut difficilement s'en rendre compte, en examinant les rétroactes législatifs.

La loi électorale du 7 avril 1843 disait, dans son article 4 : « Le cens électoral sera justifié, soit par un extrait des rôles des contributions, soit par les quittances de l'année courante, soit par les avertissements du receveur des contributions. »

Il ne s'agissait là que de la preuve *du cens*, c'est-à-dire de l'existence et du montant de l'imposition ainsi que de son paiement. Ce texte est, en effet, littéralement emprunté à la loi du 3 mars 1831 et, en 1831, il n'était nullement question, dans les débats législatifs, d'exiger, outre le paiement de l'impôt, la preuve de la possession, des bases de l'impôt; ce n'est que plus tard que la jurisprudence a introduit le principe de la nécessité de la possession des bases.

Dès que ce principe fut reconnu, les conseils communaux, les collèges électoraux et les députations permanentes, alors seuls juges en matière électorale, furent autorisés à ne considérer les extraits des rôles et autres documents émanant du fisc que comme des présomptions, pouvant être combattues par la preuve contraire de la non-possession des bases. Or, comment devait ou pouvait s'administrer cette preuve contraire? La loi ne traçait aucune règle et ne prescrivait aucune espèce de formalités à observer. Dans le silence complet de la loi, les autorités communales et les députations permanentes s'arrogèrent le droit d'agir arbitrairement, de recueillir des renseignements de la manière qu'elles jugeaient convenable et de décider d'après la conviction qu'elles s'étaient ainsi faite. Ce droit leur fut d'ailleurs reconnu par de nombreux arrêts de la Cour suprême.

Telle était la situation lorsqu'intervint la loi du 5 mai 1869, laquelle, abrogeant la juridiction des autorités communales, a institué les députations permanentes juges en premier ressort, et les cours d'appel juges d'appel pour les procès électoraux.

Cette loi a laissé subsister intact l'article 4. Le projet, tout en apportant des modifications à la procédure des députations permanentes, ne touchait pas à la question des preuves; il maintenait donc, quant à ce, le *statu quo*. Quant aux cours d'appel, il était dit à l'article 25 du projet: « Les arrêts interlocutoires ne seront ni levés, ni signifiés: *s'il y a lieu à enquête*, les témoins seront tenus de comparaître, etc. »

En section centrale, la question des preuves fut examinée de plus près. Le rapport de M. D'Elhoungne nous apprend que la proposition ayant été faite d'investir les députations permanentes du droit de procéder aux divers modes d'instruction et de preuve, particulièrement aux enquêtes, dans les mêmes conditions que les tribunaux et les cours d'appel. la section centrale a repoussé cette proposition, jugeant préférable de laisser les députations procéder administrativement à leurs informations, sans les soumettre à aucune règle.

Quant à la disposition concernant les cours d'appel, elle fut adoptée sans modifications par la section centrale.

Lors de la discussion du projet de loi, à la Chambre des Représentants, et notamment dans la séance du 17 mars 1869, le gouvernement proposa deux amendements aux termes desquels les députations permanentes et les cours d'appel seraient autorisées à ordonner *soit la comparution personnelle des parties, soit une enquête*. Mais dès le lendemain le rapporteur de la section centrale faisait connaître à la Chambre que le gouvernement retirait

ces mêmes amendements en ce qu'ils autorisaient la comparution personnelle forcée et ne les maintenait qu'en ce qu'ils accordaient aux députations et aux cours d'appel le droit d'ordonner des enquêtes.

La section centrale et ensuite les Chambres adoptèrent ces nouveaux amendements. C'est ainsi qu'on lit dans les articles 15 et 28 de la loi de 1869 : « Les députations permanentes peuvent ordonner une enquête La cour peut ordonner une enquête, même lorsque ce moyen d'instruction a été employé devant la députation. »

Il ressortait ainsi clairement de la discussion de la loi de 1869, que les enquêtes seules étaient admises comme procédure d'instruction. Encore les enquêtes n'étaient-elles vues qu'avec défaveur. Comme le constatait M. Seresia dans son commentaire législatif de la loi du 3 mai 1869 (*De l'appel en matière électorale*), cette loi prescrivait toutes autres procédures d'instruction, et notamment les expertises et les descentes sur les lieux.

La loi de 1869 n'avait pas mis fin aux controverses auxquelles avait donné lieu l'interprétation de l'article 4 de la loi de 1843. Cet article était-il énonciatif ou limitatif? Plusieurs arrêts de la Cour de cassation (30 juillet, 27 août, 10 septembre 1869) continuèrent à le considérer comme limitatif, écartant, pour la constatation des impositions et des paiements, tous autres moyens de preuve que les documents émanés de l'administration du fisc. Cette jurisprudence ne permettait pas de rectifier les erreurs de chiffres et de noms que les rôles présentent parfois. C'est pour ce motif que le projet de réforme électorale déposé le 9 novembre 1870, et devenu la loi du 12 juin 1871, proposa de remplacer l'article 4 de la loi électorale par la disposition suivante :

« La possession du cens électoral se justifie par tous moyens de droit. »

Or, ici vient se placer un fait d'une importance capitale.

La section centrale, qui eut à s'occuper de l'examen de ce projet de loi, se posa la question de savoir pourquoi on n'autoriserait la preuve par toutes voies de droit que du fait des impositions et des paiements d'impôts, à l'exclusion du fait de la possession des bases des impositions. Elle ne trouva pas qu'il y eût des motifs pour établir une différence et elle proposa de rédiger la disposition comme suit :

« La possession des bases et le paiement du cens se justifient par tous moyens de droit. »

Le rapport de M. Royer de Behr s'expliquait à cet égard comme suit

« L'admission de tous les moyens de preuve en cette matière se justifie non seulement par l'importance du droit électoral, mais aussi par la nécessité où l'on peut se trouver, dans les contestations relatives à cet objet, de combattre des procédés entachés de fraude et de dol. Aussi cet article n'a rencontré aucune contradiction quant au principe qu'il consacre ; mais on a fait observer que la disposition dont il s'agit est surtout applicable à la justification des *bases du cens* et que, sous ce rapport, la rédaction proposée par le Gouvernement paraît incomplète ; c'est pour faire droit à cette observa-

tion que la section centrale propose de rédiger l'article, suivant la formule indiquée plus haut. »

Le Gouvernement s'étant rallié à l'amendement de la section centrale, celui-ci fut voté par la Chambre sans aucune discussion.

Au Sénat, M. Jacobs, ministre des finances, répondant à quelques observations faites au sujet de la disposition en question, fit ressortir comme suit son but :

« La preuve testimoniale existe aujourd'hui déjà sans trop d'inconvénients. Nous avons cru qu'il fallait l'étendre et qu'en matière de droit électoral, *il ne fallait pas limiter les moyens de preuve*; que tous devaient être admis devant le juge du fait, qui est le juge souverain. Voilà la raison d'être de l'article 10. »

C'est donc clair : les Chambres, abandonnant le système de la loi de 1869, qui n'admettait que les seules enquêtes, décidèrent, en 1871, que dorénavant toutes voies de droit seraient également admises pour établir, en matière électorale, la possession des bases du cens.

L'importance de cette décision ne semble pas avoir été suffisamment comprise. En effet, nous constatons que certains arrêts des cours d'appel qui ont ultérieurement statué sur l'admissibilité de certains modes de preuve, ont encore exclusivement consulté, pour se guider, les discussions parlementaires qui ont précédé le vote de la loi de 1869. (*Voy.* notamment l'arrêt de la cour d'appel de Gand du 4 mai 1881, déclarant inadmissible la *comparution personnelle* des parties.)

Le texte précis de l'article 10 de la loi du 12 juin 1871 (art. 9, § 1^{er}, des nouvelles lois électorales coordonnées) veut donc que tous les modes de preuve soient admis.

Or, précisément, il importe d'examiner à nouveau cette disposition à laquelle les Chambres ne semblent pas, lors de son introduction dans notre législation, avoir prêté une attention suffisante.

La généralité des termes de l'article 9 implique l'admissibilité même de l'aveu et du serment litisdécisoire.

Or, déjà en 1869, on a fait observer avec beaucoup de raison que la nature particulière des procès électoraux répugne à l'admission de ces modes de preuve qui, dans le système du Code de procédure civile, impliquent ou une renonciation à un droit ou une transaction. Un tribunal civil devant lequel un des plaideurs fait un aveu, ne peut juger contrairement à cet aveu, car celui-ci équivaut à une renonciation à un droit, et tout plaideur est maître de renoncer à des droits privés. De même celui qui défère le serment à son adversaire se désiste conditionnellement de son action, et dès que la condition s'est réalisée, le désistement est acquis; il y a transaction conclue sur les intérêts en litige.

Or, en matière électorale, les plaideurs ne discutent pas sur des droits privés, mais sur des droits qui intéressent l'ordre public et sur lesquels il n'est pas permis de transiger, ni auxquels il n'est pas permis de renoncer

indûment. Telle est l'opinion consacrée par la Cour de cassation en ce qui concerne le serment ; les mêmes motifs doivent le faire prévaloir pour ce qui concerne l'aveu.

Faut-il admettre l'interrogatoire sur faits et articles et la comparution personnelle ?

Le motif de douter c'est que l'un et l'autre tendent à arracher l'aveu et que l'aveu direct étant écarté, il y a lieu d'écarter pareillement les mesures d'instruction qui ont pour but de l'obtenir indirectement.

Ce motif n'a pourtant qu'une apparence de fondement. Les aveux que peuvent provoquer les interrogatoires sur faits et articles et la comparution personnelle des parties n'ont rien du caractère de l'aveu judiciaire. Ce dernier est volontaire ; il implique un acquiescement ou un désistement, en tous cas une transaction sur des droits en litige. Les aveux obtenus par des mesures spéciales d'indagation n'ont rien d'analogue ; il n'y a donc aucun motif particulier, tiré de la nature des contestations électorales, qui doive les faire rejeter.

Cela étant, il n'existe plus aucun motif pour ne pas autoriser les interrogatoires sur faits et articles. Ce mode de procédure est par lui-même suffisamment défectueux et inefficace, pour que l'on n'ait pas à craindre que les parties essayent d'en faire un usage plus fréquent qu'elles n'en font actuellement devant les cours qui ont admis ce mode de preuve sans objections. On peut du reste s'en remettre à la prudence des cours qui apprécient souverainement dans chaque cause si les faits et circonstances sont de nature à pouvoir utilement autoriser un interrogatoire. Aucune partie n'a le droit d'exiger qu'il y soit procédé ; les cours ont à cet égard un droit d'appréciation absolu. Des abus sérieux, des vexations frustratoires ne sont donc guère à craindre.

Il faut en dire autant de la comparution personnelle. Il importe toutefois, puisque les discussions de la loi de 1869 sont encore aujourd'hui invoquées contre ce mode de preuve, de constater que l'un des motifs principaux qui ont fait écarter en 1869 la comparution personnelle constitue une erreur manifeste.

« Dans le système actuel de notre procédure, disait le rapporteur M. D'Elhoungne, les tribunaux de première instance et les cours d'appel ne peuvent ordonner la comparution personnelle des parties pour les soumettre à un interrogatoire et pour dresser procès-verbal de leurs déclarations. Par une disposition exceptionnelle du Code de procédure civile, cette faculté est laissée exclusivement aux tribunaux consulaires. — Devant la juridiction civile, il y a, il est vrai, l'interrogatoire sur faits et articles que le législateur a organisé avec des précautions infinies et beaucoup de formalités afin de prévenir les surprises.... On a pensé qu'en matière électorale, où l'esprit de parti, les passions politiques sont en jeu, il ne fallait pas accorder une faculté qui n'a été donnée ni aux tribunaux ordinaires ni aux cours d'appel. »

C'est dire, en d'autres termes, que les voies de droit ordinaires admises dans la procédure civile ne comprenant pas la comparution personnelle,

celle-ci ne peut être exceptionnellement introduite dans la procédure électorale.

Or, il est erroné que la procédure ordinaire des tribunaux civils et des cours d'appel ne connaisse pas la comparution personnelle.

L'article 119 du Code de procédure civile statue expressément : « Si le jugement ordonne la comparution des parties, il indiquera le jour de la comparution. » De son côté, l'arrêté du roi Guillaume du 4 novembre 1814, encore en vigueur en Belgique, porte : « En matière civile ou de commerce, toute partie qui sera interrogée sur faits et articles, ou même d'office par les juges, prêtera serment avant de répondre. »

Dans la pratique, ces comparutions forcées ne sont toutefois guère usitées ; on peut même dire qu'elles sont totalement inconnues, et c'est ce qui explique très naturellement l'erreur dans laquelle versait l'honorable M. D'Elhougue.

Mais si les comparutions forcées ne sont pas usitées dans la pratique judiciaire, n'est-ce pas un tort ? Ne conviendrait-il pas d'en faire usage ? Certains juristes se sont montrés pour elles fort sévères, à raison du serment préalable qu'exige l'arrêté de 1814 ; c'est le cas pour l'honorable M. Thonissen, dans son rapport sur le projet de nouveau Code de procédure civile. D'autres, par contre, ont vivement insisté sur le sérieux profit que la justice pourrait en tirer dans toutes les causes où, comme en matière électorale, la fraude et la simulation sont souvent pratiquées. Voici comment s'exprimait à cet égard notre ancien collègue M. Orts, dans son remarquable livre *De l'incapacité civile des congrégations religieuses*, p. 241 :

« La comparution personnelle est un moyen d'instruction peu pratiqué de nos jours, en Belgique particulièrement.

» Nous croyons que c'est un tort ; que dans la matière dont nous nous occupons surtout, matière qui, comme le disait déjà Furgole, est *pleine de fraude*, le juge tirerait souvent un heureux parti de la faculté que lui accorde l'article 119 du Code de procédure civile. C'est là une arme que l'on a trop laissée se rouiller dans le fourreau.

« Nous croyons que plus d'une capitulation de conscience, facilitée par le secret de la chambre du conseil et la préparation du dehors, hésiterait à se produire en public, au risque de se voir prise sur l'heure et sous la forme d'une dénégation parjure, sans équivoque possible. Généralement le mensonge s'improvise mal ; il exige la préméditation. »

Ces considérations s'appliquent avec la même force tant aux procès électoraux qu'à ceux qui ont pour objet des questions de mainmorte.

La commission, par tous les motifs qui précèdent, propose, par trois voix contre deux, de rédiger comme suit le paragraphe 1^{er} de l'article 9 :

« La possession des bases et le paiement du cens se justifient par tous moyens de droit, l'aveu et le serment exceptés. »

TROISIÈME AMENDEMENT.

Trois amendements ont été proposés à la rédaction de l'article 44 des lois électorales coordonnées, notamment :

1^{er} amendement : « Les fonctionnaires amovibles et révocables, les militaires en activité de service et les ministres des cultes qui reçoivent un traitement de l'État ne peuvent être inscrits sur la liste que dans la commune où ils résident à raison de leurs fonctions ou de leurs mandats, à l'époque de la révision annuelle, à moins qu'ils ne déclarent vouloir conserver soit le domicile qu'ils avaient au moment où ils ont accepté leurs fonctions, soit celui où ils possèdent les bases du cens en impôt foncier.

» Les marchands ambulants et les commis-voyageurs sont inscrits au lieu de leur domicile d'origine, ou au lieu où ils doivent payer la patente, à moins qu'ils n'aient dans une autre commune une résidence effective d'un an au moins.

» Les bateliers sont inscrits au lieu de leur domicile d'origine ou au lieu où ils ont déclaré la première patente de leur bateau. »

2^e amendement : « Les fonctionnaires amovibles ou révocables, les militaires en activité de service et les ministres des cultes qui reçoivent un traitement de l'État, ne peuvent être inscrits sur la liste que dans la commune où ils résident à l'époque de la révision annuelle. (Le reste supprimé). »

3^e amendement : Suppression des mots « et les ministres des cultes qui reçoivent un traitement de l'État. »

Les auteurs de ces amendements n'ont plus, lorsque la commission s'est trouvée réunie pour les examiner, insisté pour leur adoption. La commission saisie, par ces propositions, de l'examen du principe même de l'article 44, s'est trouvée d'accord par quatre voix contre deux, pour critiquer ce principe qui n'a été introduit dans notre législation électorale qu'en 1877 et pour lui préférer le système qui était antérieurement en vigueur.

Avant la loi du 9 juillet 1877, il n'était fait aucune distinction entre le domicile civil et le domicile politique.

Pour établir le domicile réel des citoyens, on suivait donc uniquement les règles tracées par le Code civil.

Aux termes du Code civil, le domicile est au lieu du principal établissement et le changement de domicile s'opère par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement.

L'article 106 ajoute toutefois que « le citoyen appelé à une fonction publique temporaire ou révocable, conservera le domicile qu'il avait auparavant, s'il n'a pas manifesté d'intention contraire. »

En 1877, le Gouvernement affirma, sans justifier suffisamment son allégation, que l'application pure et simple des règles du Code civil à la matière

électorale, avait entraîné des abus et il proposa certaines modifications qui, amendées par la section centrale et sous-amendées par la Chambre, sont devenues l'article 44 actuel de nos lois électorales.

On peut définir exactement celui-ci en disant qu'il a renversé la règle de l'article 106. Au lieu que le fonctionnaire amovible ou révocable conserve son domicile politique au lieu où il résidait au moment de l'acceptation de ses fonctions, à moins qu'il ne veuille le transporter au lieu de sa nouvelle résidence, c'est le lieu de la nouvelle résidence qui devient le domicile politique, à moins que l'intéressé ne déclare vouloir conserver son domicile antérieur.

On ne se borna pas toutefois à cette modification ; on reconnut de plus au fonctionnaire le droit de se choisir un troisième domicile politique, au lieu où il paye le cens en impôt foncier. On édicta en même temps des dispositions spéciales pour les bateliers, les marchands-ambulants et les commis-voyageurs.

On comprend à la rigueur qu'on donne la préférence à la règle renversée de l'article 106, mais il est beaucoup plus difficile de comprendre qu'on réserve au fonctionnaire amovible ou révocable l'étrange privilège de pouvoir choisir entre trois domiciles politiques, quand ni les fonctionnaires inamovibles, ni les autres citoyens ne jouissent du même droit. Est-ce parce que l'article 106 du Code civil permet le choix entre deux domiciles civils ? Mais si on ne conçoit pas l'abus qui pourrait être fait du droit d'option accordé par l'article 106, on voit très bien les abus que permet la triple option du domicile politique. La situation nouvelle se comprend d'autant moins quand on constate que le Gouvernement, en déposant le projet de loi devenu la loi du 9 juillet 1877, s'était borné à proposer que le domicile politique des fonctionnaires amovibles serait le lieu de leur résidence au moment de la révision des listes. Ce n'est que plus tard que le Gouvernement a, sans d'ailleurs donner la moindre explication ni justification, saisi la section centrale d'un amendement aux termes duquel le fonctionnaire pourrait opter pour son ancienne résidence (*Documents parlementaires, 1876-1877, p. 128.*)

Le rapport de la section centrale, en exposant cet amendement (*Ibid.*, p. 198), y fit — par mégarde, semble-t-il — une ajoute qui ne se trouvait nullement dans le texte du Gouvernement. Cette ajoute, qui d'ailleurs ne fut à son tour ni expliquée, ni justifiée, était le second droit d'option accordé au fonctionnaire amovible. Celui-ci pourrait notamment choisir pour son domicile politique le lieu où il possède les bases du cens. Ce dernier privilège fut jugé exorbitant par la Chambre qui ne consentit à le voter qu'en y ajoutant, à l'effet d'en restreindre la portée, les mots *en impôt foncier*.

La commission n'entrevoit pas l'utilité de créer un domicile politique, différent du domicile civil ; l'identité des deux domiciles est la règle la plus naturelle, celle qui doit créer le moins d'incertitudes et de difficultés ; la jurisprudence sur cet objet était fixée avant 1877, et elle n'avait jamais donné lieu à des inconvénients bien sérieux.

La commission propose en conséquence l'abrogation pure et simple de l'article 44 des lois électorales.

QUESTION DU TIERS FONCIER.

L'article 15 des lois électorales coordonnées (art. 8, § final, de la loi communale de 1836) dispose comme suit :

« Pour les élections communales, le tiers de la contribution foncière d'un domaine rural exploité par un fermier est compté au locataire, sans diminution des droits du propriétaire. »

Le projet de loi déposé le 5 mai 1881 proposait l'abrogation de cette disposition. Le rapport déposé par nous, au nom de la section centrale, le 22 juin suivant, concluait en faveur de l'abrogation par les motifs suivants qu'il est utile de reproduire ici :

« La disposition de l'article 8, § final, de la loi communale, empruntée à la loi française du 19 avril 1831, consacre au profit du fermier un privilège exorbitant. Elle lui permet de s'attribuer, pour la formation de son cens communal, le tiers de la contribution foncière du domaine rural qu'il exploite, ce sans diminution du droit du propriétaire.

» Voilà donc un impôt foncier qui, après avoir compté pour le tout au propriétaire, comptera encore à nouveau à concurrence d'un tiers au profit du locataire et confèrera le droit électoral à deux personnes au lieu d'une.

» Cette disposition votée à une époque où l'on ne se préoccupait nullement du point de savoir si celui qui payait le cens en possédait la base, n'est évidemment plus compatible avec le principe fondamental de notre droit électoral actuel, qui veut que, pour pouvoir se prévaloir du cens que l'on paye, il faut *en posséder la base*.

» Ce principe est général, il n'admet pas d'exception, car en cette matière la loi ne doit connaître que le droit ; elle doit exclure toute faveur dérogeant au droit.

» Or le propriétaire seul possède la base de l'impôt foncier ; la base, c'est la propriété. Peu importe qui paye l'impôt ; il ne suffit pas de payer, car on n'achète pas le droit de vote. Il faut devoir l'impôt pour en profiter.

» Les partisans du maintien de la disposition en question, qui est devenue l'article 14 des lois électorales coordonnées, ne sauraient, par aucune argutie, tenter de démontrer que le locataire possède la base de l'impôt foncier. Aussi s'appuyent-ils principalement sur des raisons d'ordre supérieur qui motiveraient le maintien d'une règle exceptionnèlle. Ces raisons ont été développées en 1836. « Dans les communes rurales, disait le rapport de la section centrale, il arrive souvent que, tandis que tous les cabaretiers sont électeurs, laplupart des fermiers locataires, quoique payant de lourds impôts, ne jouissent pas de cette qualité, attendu que la contribution foncière est comptée au propriétaire.

» Cette considération d'ordre social, qui pouvait avoir un caractère sérieux en 1836, n'a certainement plus aucune valeur aujourd'hui, depuis

que le cens communal a été abaissé à 10 francs. On ne saurait plus soutenir aujourd'hui que, dans les communes rurales, les cultivateurs sont exclus du corps électoral au profit des seuls cabaretiers. Dès lors, le motif ayant disparu, l'effet doit disparaître aussi .»

Ces conclusions furent combattues à la Chambre par des raisons fort diverses. Les partisans de l'extension du droit de suffrage, tout en ne méconnaissant pas la valeur des critiques dirigées contre le privilège du tiers foncier, ne voulurent pas consentir à voter une proposition qui devait supprimer environ 13.000 électeurs, si la loi ne compensait pas cette suppression par l'attribution du droit de suffrage à d'autres citoyens.

D'autres membres prirent la défense du principe même de l'article 15.

En présence de ces oppositions multiples, la Chambre décida de réserver la question et la renvoya à la section centrale pour nouvel examen. (Séance du 13 juillet 1881.)

L'opposition émanée des partisans de l'extension du droit de suffrage n'a plus de raison d'être aujourd'hui. La Chambre est saisie d'un projet de loi étendant, dans une large mesure, le droit électoral pour la commune et la province; elle peut donc légitimement, dans le moment actuel, songer à faire disparaître de nos lois électorales l'anomalie à la faveur de laquelle 15,000 faux censitaires parviennent à accaparer le droit de vote.

Quant aux arguments produits en faveur du principe de l'article 15, ils ont été résumés dans un discours prononcé par l'honorable M. Woeste, dans la séance du 29 juin 1881.

Notre honorable collègue faisait observer : 1° que la contribution foncière étant assise sur le produit des immeubles, il est équitable de compter une partie de cette contribution à celui qui fertilise l'immeuble et accroît son produit ;

2° Qu'il est erroné qu'en 1856 on ne se préoccupait pas de la question de savoir s'il faut, pour être électeur, posséder la base du cens. « A part, dit M. Woeste, l'opinion isolée de M. le baron d'Huart, on admettait, après 1850 comme maintenant, que, pour être électeur, il fallait avoir la base. M. Delebecque, dans son *Commentaire des lois électorales*, démontre que tel était l'esprit de la loi de 1851 et, dès le 11 août 1842, la Cour de cassation se prononçait dans le même sens. »

3° Que d'ailleurs il est erroné de dire que celui qui profite du tiers foncier, ne possède pas la base de son droit; cette base est l'occupation, l'exploitation du domaine rural, de même que l'occupation de la propriété bâtie est la base de la contribution personnelle ;

4° Que la disposition relative au tiers foncier a, malgré l'abaissement du cens communal à 10 francs, conservé toute son utilité pour maintenir l'équilibre entre les diverses catégories de citoyens appelés à former le corps électoral.

Le principal de ces arguments, le seul même qui mérite considération, est

celui qui consiste à prétendre que le fermier qui s'attribue le tiers de la contribution foncière, possède la base de cette part d'imposition. Cette base serait l'exploitation et on prétend établir une analogie entre l'exploitation de la terre et l'occupation d'une habitation.

Or, rien n'est plus spécieux, plus faux que cette assimilation. La contribution personnelle, due du chef de l'occupation d'une propriété bâtie, n'a d'autre caractère que celui d'un impôt frappant la fortune mobilière de l'occupant. Peut-on dire que l'imposition fictive du tiers de la contribution foncière représente la fortune mobilière du fermier? Dans le système de la loi française, du 19 avril 1831, cela pouvait être vrai; il résulte des discussions parlementaires de la loi de 1831 que le législateur français a voulu donner au fermier un avantage analogue à celui qu'offre la patente à la personne qui exploite un établissement industriel. Mais aussi la loi française de 1831, conséquente avec le but qu'elle voulait atteindre, n'a voulu accorder cet avantage qu'aux fermiers importants, exploitant à long bail un « domaine rural ». Il fallait, pour pouvoir bénéficier de la loi, que le fermier pût exhiber un bail *authentique* pour un terme de *neuf ans au moins*. Comme le cens électoral était alors, en France, de 200 francs, et que l'exploitation agricole est exempte de la patente, il était vrai de dire que, sans cette disposition particulière, aucun fermier, même le plus important, ne pouvait parvenir à être électeur, à moins d'être en même temps propriétaire foncier. Cette situation particulière a pu justifier, dans la loi de 1831, une disposition spéciale qui cependant n'en reste pas moins une dérogation au droit commun.

En 1836, le législateur belge a voulu s'inspirer de la législation française et bien qu'il n'ait rien stipulé au sujet de l'authenticité ni de la durée des baux, l'élévation relative de notre cens électoral à cette époque explique encore, dans une certaine mesure, la disposition qu'il crut utile d'édicter. L'attribution du tiers foncier ne pouvant encore toujours profiter qu'à des fermiers relativement importants, on pouvait plus ou moins soutenir qu'elle permettait de faire rentrer dans le corps électoral des citoyens possédant la base non pas de l'impôt foncier, mais d'un impôt innommé que le législateur refusait de frapper.

Ce n'est donc qu'une fiction légale que l'on peut invoquer en faveur de la loi de 1836; la vérité est que le fermier ne possède pas la base de l'imposition foncière; ce sont des raisons politiques qui ont fait admettre en faveur du fermier important, exclu injustement, par suite de l'élévation du cens, des comices électoraux, la fiction légale.

Aujourd'hui que le cens électoral communal est abaissé au taux presque dérisoire de 10 francs, et que la jurisprudence, interprétant exactement ou inexactly la volonté du législateur, assimile le plus modeste lopin de terre à un « domaine rural » les mêmes raisons politiques ont cessé d'exister. Nous en prendrons à témoin le rapporteur même de la section centrale de 1836, M. Dumortier.

En 1874, le Gouvernement ayant présenté un projet de loi aux termes duquel l'attribution du tiers foncier était étendue aux locataires urbains, en même temps que le cens communal était abaissé à 10 francs, ce fut M. Dumortier qui y fit la plus vive opposition. Et comme le Ministre de l'Intérieur M. Kervyn lui reprochait son inconséquence, M. Dumortier s'en défendit en faisant observer que la disposition relative au tiers foncier avait été votée sous l'empire d'un cens élevé et n'avait plus de raison d'être avec le cens abaissé à 10 francs. Bien plus, cette disposition avait été votée, disait-il, précisément en vue de prévenir l'abaissement du cens! (Séance du 4 mai 1874.)

Nous avons ajouté, dans notre rapport de 1881, qu'il se conçoit qu'en 1856 le législateur ait voté sans hésitation la disposition relative au tiers foncier, parce qu'à cette époque on ne se préoccupait nullement du point de savoir si celui qui payait le cens en possédait la base, mais qu'aujourd'hui que la possession de la base du cens est devenue une condition primordiale de l'électorat, une disposition légale de ce genre devrait être écartée. M. Woeste a expressément contesté qu'en 1856 le législateur ne se préoccupait pas de la possession des bases, et il a appuyé sa dénégation sur l'autorité d'un arrêt de la Cour de cassation rendu en 1842 et sur celle du *Commentaire* de Delebecque publié en 1845. Mais la question n'est pas de savoir ce que pensaient la doctrine et la jurisprudence en 1842 ou 1845; la question est de savoir ce que pensait le législateur en 1856. Et comme cette question est un élément important de la discussion, nous croyons utile d'y insister pour fournir la preuve complète de ce que nous avons avancé.

Dans la séance de la Chambre des Représentants du 15 février 1856, M. Jean Pirmez soulevait la question de savoir si, pour être électeur, il suffisait d'avoir payé le cens ou s'il fallait aussi en posséder la base, et il résulte de la discussion qui eut lieu à ce sujet, que le paiement devait suffire; qu'il était inutile, et même *interdit* de s'enquérir du point de savoir si l'électeur possédait ou non la base du cens.

« Je pense, disait M. Pirmez, qu'il y a une lacune dans le chapitre que nous venons de voter. Il faudrait savoir s'il s'agit bien, pour le cens, de la contribution qu'on *veut payer* et qu'on *paye*, ou s'il faut posséder la base de la contribution. Ainsi la contribution personnelle, on la porte sur une déclaration. Eh bien! je fais cette déclaration plus élevée que je ne devrais la faire, afin de figurer au rôle pour une somme suffisante pour être électeur. Il s'agit de savoir si le conseil communal, le conseil provincial et la Cour de cassation pourront faire rayer l'électeur qui aura enflé sa déclaration pour payer une contribution assez forte pour être électeur. »

M. le Ministre des Finances répondant à la question, disait: « Je ne crains pas que beaucoup de personnes fassent augmenter leur contribution pour être portées sur la liste des électeurs et des éligibles. Quoi qu'il en soit, je crois que si quelqu'un voulait se faire imposer plus qu'il ne doit l'être, aucune juridiction ne pourrait lui imputer à crime une volonté si favorable au trésor et n'aurait le droit de repousser sa déclaration comme étant trop

élevée ; les lois d'impôts n'ont pas prévu de semblables éventualités et il suffira, d'après le texte même de la loi communale, de constater que l'on a versé au trésor, pendant l'année antérieure à celle où l'élection a lieu, la somme nécessaire, pour être inscrit sur la liste des électeurs. »

M. Legrelle s'exprima dans le même sens. « Je crois, disait-il, qu'il ne se trouvera pas beaucoup de personnes qui, pour être électeurs, voudront payer des contributions plus fortes qu'elles ne doivent. Mais la question soulevée par M. Pirmez ne peut donner lieu à aucune difficulté en présence du texte de l'article 5 qui dit qu'il faut verser au trésor de l'Etat, en contributions directes, patentes comprises, la somme de.... Ainsi, dès qu'on verse cette somme, qu'on y soit tenu ou non, cela suffit. »

M. Smits enchérissant sur les déclarations faites par le Ministre des Finances et M. Legrelle, ajoutait :

« Il est impossible à une autorité quelconque de décider si la maison que j'habite est d'un loyer de 1.000 francs, quand j'ai déclaré 2.000 francs. Il en est de même pour les patentes. Je veux porter dans ma déclaration l'importance de mes affaires à 50,000 francs au lieu de 25,000 francs. Personne ne pourra infirmer ma déclaration. »

Personne n'exprima un avis contraire ; pas une voix discordante ne se fit entendre dans la Chambre et M. Pirmez put résumer la discussion entière en formulant cette conclusion : « *Il suffit donc de payer le cens. Il n'est pas nécessaire de justifier de la base.* »

Cette opinion justifiait en 1836 le vote de l'article 8 de la loi communale ; le principe contraire, législativement consacré aujourd'hui, doit justifier l'abrogation de cette même disposition.

La commission a, par trois voix contre deux et une abstention, persisté dans son opinion qu'il convient d'abroger le privilège du tiers foncier.

Il résulte des considérations développées ci-dessus dans l'examen des divers amendements, que la commission doit présenter à la Chambre une proposition de loi conçue comme suit :

PROPOSITION DE LOI.

ARTICLE 1^{er}.

L'article 8 des lois électorales est complété par le paragraphe suivant :

Nul ne pourra faire entrer en ligne de compte, pour justifier le cens électoral, les impôts qu'il ne paye qu'en vertu d'actes dont la simulation sera reconnue par la cour d'appel. La preuve de la simulation se fera par toutes voies de droit.

ART. 2.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 9 des lois électorales est modifié comme suit :

La possession des bases et le payement du cens se justifient par tous moyens de droit, l'aveu et le serment exceptés.

ART. 3.

L'article 44 des lois électorales est abrogé.

ART. 4.

L'article 45 des lois électorales est abrogé.

Le Rapporteur,

J. DE VIGNE.

Le Président,

J. DESCAMPS.



NOTE DE LA MINORITÉ.

Comme annexe au rapport de l'honorable M. de Vigne, les soussignés croient devoir présenter les observations suivantes :

La section centrale, à laquelle a été renvoyée la proposition de M. Malou relative à l'*extension du droit de suffrage dans les limites constitutionnelles*, ne s'est pas bornée à faire rapport (n° 165, séance du 30 mars 1882) : 1° sur la réduction de l'impôt foncier avec établissement d'une taxe d'occupation au profit de celui qui occupe ou exploite un immeuble, et 2° sur la reprise par l'État des centimes additionnels provinciaux et communaux dans le but de faire compter ces additionnels pour le cens électoral général.

Cette section, composée de MM. Descamps, président, Malou, Kervyn de Lettenhove, Woeste, D'Elhoungne, De Bruyn et Guillery, a également examiné la question du *tiers foncier*.

Il semble donc, si l'on considère le rapport de la section centrale déposé dans la session de 1881-1882 comme nous dispensant d'examiner les deux premières propositions ci-dessus rappelées, qu'il doive en être de même pour le tiers foncier.

Quant à ce dernier, loin d'en réclamer la suppression, la section centrale de 1882 en a proposé une triple extension.

Aujourd'hui, c'est seulement pour les élections *communales*, en vertu de la loi de 1836, que le tiers de la contribution foncière d'un domaine *rural* exploité par un fermier est compté au *locataire*, sans diminution des droits du propriétaire.

D'après le projet adopté par la section centrale, le bénéfice de ce tiers foncier s'appliquerait désormais aux élections *provinciales* comme aux élections communales, aux domaines *urbains* comme aux domaines ruraux et aux *sous-locataires* comme aux locataires. Cette extension d'une disposition qui, depuis 1836 jusqu'en ces derniers temps, n'avait soulevé aucune critique, est destinée à augmenter notablement le nombre des électeurs. Au contraire, l'abolition de la disposition de la loi communale de 1836 entraînerait la suppression de plus de 15.000 électeurs communaux, choisis dans l'élément agricole, présentant les meilleures garanties d'aisance, de capacité et d'ordre, et faisant contrepoids à l'élément cabaretier. Cette suppression serait en opposition directe avec les aspirations actuelles, qui réclament non des suppressions, mais l'augmentation du nombre des citoyens prenant part à la vie publique; ce serait un nouvel amoindrissement de l'influence

dans les comices des fermiers et des travailleurs agricoles. déjà placés, sous ce rapport, dans des conditions notoires d'infériorité.

Quant à l'amendement tendant à admettre, devant la juridiction électorale, les preuves par toutes voies de droit, même par témoins, que les actes authentiques, translatifs de propriété, ne seraient qu'apparents ou simulés, nous ferons remarquer que celui qui est propriétaire d'un bien en vertu d'actes réguliers et en due forme, est passible de l'impôt.

Il possède donc la base du cens, tant que l'acte n'est pas annulé. Il serait injuste, puisqu'il supporte la charge, de ne pas lui accorder l'avantage y attaché. La disposition proposée est contraire, on le reconnaît, à la jurisprudence de la Cour de cassation et de nos cours d'appel. On veut réagir législativement contre une jurisprudence dont on a eu sans doute à se plaindre dans l'un ou l'autre cas spécial.

Elle est contraire à la foi due aux actes. Les actes, même viciés d'une nullité absolue, conservent tous leurs effets entre les parties, leurs héritiers ou ayant cause aussi longtemps que ceux-ci ne les ont pas fait invalider par les tribunaux compétents. Il y a un véritable danger, en matière électorale et politique, à autoriser à mettre en question, à l'aide de la preuve testimoniale, des actes authentiques que personne n'attaque devant la juridiction civile. On sait combien, en matière civile, le législateur s'est montré, et avec raison, difficile dans l'admission de la preuve testimoniale. Les dangers de cette preuve en matière électorale, où s'agitent tant de passions sont bien plus considérables. On pourrait obtenir de la juridiction électorale et à l'aide de moyens repoussés en matière civile, des décisions qui seraient inévitablement des préjugés sur des intérêts privés souvent fort considérables.

Devant la juridiction électorale on ne peut discuter que la simulation imaginée dans un but électoral seulement. La situation des personnes en regard des intérêts purement civils n'est pas de la compétence de cette juridiction.

Il est impossible comme le fait le rapport, de comparer un simple citoyen exerçant l'action populaire, qui n'est souvent que l'instrument ou l'agent attitré d'un parti, au ministère public agissant au nom de la société, pour la répression des crimes et délits. L'institution nécessaire du ministère public offre des garanties, que ne présente pas le particulier agissant en matière électorale.

Les pouvoirs accordés au juge électoral pour déjouer la fraude ou la collusion en cette matière, nous paraissent suffisants. Il y a donc lieu de repousser une innovation à la jurisprudence de notre Cour de cassation et de nos cours d'appel, innovation qui ne nous paraît ni suffisamment mûrie, ni exactement définie, et dont les inconvénients sont plus nombreux que les avantages.

Nous ne pensons pas non plus qu'il faille modifier par une disposition législative la jurisprudence consacrée par nos cours de justice en ce qui

concerne les modes de preuve. La preuve testimoniale n'a été admise qu'avec difficulté et défaveur dans notre législation électorale.

Le serment, en matière électorale, serait une arme à la fois odieuse et dangereuse. Il faut se garder de la mettre à la disposition des intérêts et des passions qui luttent dans cette sphère. Comment d'ailleurs l'admettre dans une instance qui touche à l'ordre public? Le serment n'est qu'une forme de l'aveu. Lorsqu'il est déféré par une partie à l'autre, il implique un désistement conditionnel de l'action. Or, on ne renonce pas à des droits intéressant l'ordre public.

Admettrait-on, par hasard, le serment déféré d'office par le juge, comme supplément de preuve, à l'une ou à l'autre des parties? Ce serait un comble!

L'interrogatoire sur faits et articles n'est pas plus admissible que le serment *litisdécisoire* ou que le serment supplétoire. L'interrogatoire n'est, dans les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des cas, qu'un moyen pour arriver à la preuve testimoniale, en obtenant un commencement de preuve par écrit. On n'en a pas besoin en matière électorale, où la preuve par enquête est toujours admissible.

Nous ne pouvons trop nous élever aussi contre l'introduction des comparutions personnelles en matière de contestations électorales. Cette innovation ne pourrait que favoriser les abus, les tracasseries et l'arbitraire.

Les comparutions personnelles, devant les juridictions civiles ou consulaires, ont pour but surtout d'amener des arrangements amiables. Il ne peut en être question devant les juridictions électorales où l'on ne termine pas les difficultés pendantes par transaction ou par des sacrifices réciproques.

Il y a donc lieu de repousser l'innovation proposée qui est contraire à tous les principes et présente les plus graves inconvénients.

Nous ferons observer, en ce qui concerne les fonctionnaires amovibles ou révocables, les ministres des cultes, les marchands-ambulants, les bateliers, qu'il importe d'empêcher les abus et les manœuvres politiques en déterminant législativement, d'une manière fixe et invariable, le lieu où ils doivent exercer leurs droits électoraux.

Nous terminerons ces courtes observations en faisant remarquer que la plupart des dispositions sur lesquelles porte le présent rapport, constituent des propositions n'ayant qu'une relation très éloignée avec le projet de réforme électorale proposé par le Gouvernement. Antérieures au dépôt de ce projet qui n'a d'autre but que d'introduire dans le corps électoral provincial et communal une nouvelle catégorie d'électeurs en dehors du cens, elles ne peuvent être considérées comme des amendements se rattachant au projet en question.

DE LIEDEKERKE-BEAUFORT.

PROSPER CORNESSE.