

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNIONS DES 23 ET 30 AVRIL ET 13 JUIN 1901.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique chargée d'examiner la Proposition de Loi relative aux élections provinciales et communales.

(Voir les nos 28 et 34, session de 1900-1901, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron d'HUART, Président; MELOT, HUBERT, le Comte GOBLET D'ALVIELLA, IWEINS D'EECKHOUTTE, DE RIDDER et LÉGER, Rapporteur (1).

MESSIEURS,

L'illustre Gladstone disait, le 12 mars 1866, à la Chambre des Communes, songeant dès lors à la grande réforme qui fit quelques années plus tard le couronnement de sa célèbre carrière, ces paroles si sages :

« L'intention de cette Chambre n'a jamais été de donner la majorité dans les comices aux classes ouvrières. Ce n'est pas, pour ma part, que j'y voie un danger imminent, mais je crois que la prudence politique nous commande de ne pas introduire de changements trop soudains et trop étendus dans la répartition des pouvoirs... Il est désirable que l'ouvrier puisse atteindre au droit de suffrage. Si l'on nous accuse de ne pas faire assez pour le moment, nous répondrons qu'il est de notre devoir de prendre en considération les sentiments du pays favorables à des changements modérés, profondément convaincu de la valeur de ce qu'il possède et très désireux de ne pas compromettre ces biens en courant des aventures. »

Ces paroles si profondes, empruntées à ce grand homme d'État par l'honorable Louis Hymans en 1866, sont une fois de plus à leur place en ce moment. Abaisser les conditions de l'électorat, comme le comporte la proposition qui nous est soumise, serait compromettre la fortune communale, la tranquillité, la sécurité des habitants de la plupart de nos villes et des localités industrielles du pays, ce serait livrer ces biens à ceux qui ne cessent de proclamer la guerre des classes et la socialisation des capitaux en décorant cette brillante opération du mot de « nationalisation »; ce serait une première étape vers le suffrage universel pur et simple à 21 ans.

(1) M. HOUZEAU DE LEHAIE, auteur de la proposition, assiste aux séances de la Commission, des 23 et 30 avril; M. DE RIDDER n'a pu assister qu'à la séance du 13 juin.

La représentation proportionnelle lui est adjointe comme correctif ; même présentée en cette séduisante compagnie, elle constitue une modification trop précipitée de la situation actuelle.

Déjà en 1866, les Chambres s'étaient trouvées en face d'une proposition de loi réduisant notablement le cens électoral provincial et communal en faveur de l'élément capacitaire. A cette occasion le drapeau du suffrage universel fut levé et rencontra d'éloquents et habiles défenseurs ; il s'en trouva dans les deux partis qui divisaient la Chambre ; ils se bornaient à le réclamer pour les élections à la province et à la commune. Le danger de ce système, comme de celui du projet gouvernemental, fut signalé en ces termes à la Chambre par l'honorable M. Schollaert : « Supposez la nouvelle loi en action. Elle n'intéresse pas l'électorat des Chambres législatives qui reste composé, en vertu de la Constitution, d'électeurs à 42 francs. Mais pour les élections provinciales, il n'en est pas de même ; on y rencontre, grâce à l'abaissement du cens ou à l'admission des capacités, un nombre d'électeurs doublé, peut-être triplé.

» N'est-il pas manifeste que, dans ce système, les Conseils provinciaux deviennent, en apparence du moins, des représentants plus directs de la nation et du suffrage populaire que les membres des Chambres législatives ? En d'autres termes, n'est-il pas évident que, par l'introduction des mesures qu'on nous propose, la Chambre et le Sénat cesseraient de représenter la nation au même titre que les Conseils provinciaux et ne formeraient plus que la représentation oligarchique d'une certaine classe d'industriels et de propriétaires (1). »

Au Sénat, l'honorable Baron Dellafaille, s'attaquant directement au suffrage universel, exposa à son tour les conséquences du système :

« Une fois maître de la province et de la commune, le suffrage universel ne tarderait pas à réclamer l'élection législative. L'esprit de conquête s'anime loin de se calmer par le succès et il ne trouverait pas un obstacle sérieux dans l'article 47 de la Constitution, car le corps d'une place ne tient pas longtemps quand les dehors sont emportés. La force des choses paralyserait les derniers efforts de la résistance. A la Chambre des Représentants, l'honorable M. Schollaert a fait toucher du doigt l'impossibilité de donner à l'élection deux bases essentiellement différentes. Nous aurions deux expressions de la volonté nationale, l'une, générale et émanée de l'universalité des citoyens, dans les Conseils provinciaux et dans ceux des grandes villes, investies en fait d'une importance politique ; l'autre plus restreinte, dans les Chambres élues par une classe qui passerait bientôt pour privilégiée.

» La logique viendrait elle-même en aide aux novateurs, car, si le suffrage universel est trouvé juste et plus utile que le suffrage restreint, il faut l'introduire partout.

» La conséquence plus ou moins prochaine de son introduction serait donc un changement à la Constitution (2). »

(1) *Ann. parl.*, 1866-1867, Chambre, p. 752.

(2) *Ann. parl.*, Sénat, 1869-1870, p. 116.

La proposition qui nous est soumise donne un corps aux idées débattues à cette occasion et qui, en 1867 comme plus tard en 1893, ont fait l'objet d'un débat mémorable.

C'est pourquoi la proposition est par elle-même de la plus haute gravité et est apparue telle à votre Commission.

Elle touche à plusieurs lois organiques qu'elle modifie dans leur essence, dans leurs principes fondamentaux. Elle introduit des modifications radicales dans les conditions de l'électorat, dans l'exercice du droit électoral, dans la loi provinciale, dans la loi communale. Les développements donnés par son auteur l'indiquent nettement. Elle porte :

- 1° Abolition du vote plural pour la province et la commune ;
- 2° Modification de l'âge électoral à 25 ans et du temps de résidence ;
- 3° Extension de la représentation proportionnelle à la province et à la commune ;
- 4° Suppression des conseillers communaux supplémentaires dans les communes de plus de 20,000 habitants ;
- 5° Renouvellement intégral tous les quatre ans des Conseils provinciaux et des Conseils communaux.

Cette simple énumération indique déjà la grande portée de la proposition et les graves conséquences qu'elle devrait entraîner.

Il importe donc de les envisager sérieusement et de se demander tout d'abord si le moment est bien choisi d'adopter un ensemble aussi vaste de mesures radicales.

Ce n'est pas que nos lois électorales soient parfaites ; mais encore, faut-il, parce qu'elles laissent à désirer, procéder dès à présent à les modifier, à les modifier aussi radicalement ?

Les lois organiques sont lois importantes ; il est de règle dans le régime parlementaire que des changements aussi radicaux dans ces lois doivent être l'œuvre du Gouvernement responsable, que tout au moins elles ne se modifient que d'accord avec lui.

C'est à ces points de vue que votre Commission s'est placée pour étudier la proposition que le Sénat lui a renvoyée. Elle a en conséquence décidé de s'occuper d'abord, en forme de discussion générale, de la question de principe, d'examiner en premier lieu s'il est à propos de la transformer en loi, et puis de passer à l'examen des articles si la question de principe est décidée affirmativement.

Un membre, appuyé par d'autres, fait cependant observer que l'article 3 de la proposition comporte l'application de la représentation proportionnelle, qu'il serait désirable de connaître, tout d'abord, de quelle manière ce système serait appliqué.

L'honorable M. Houzeau de Lehaie s'étant empressé de satisfaire à cette observation, la discussion s'engagea sur le projet complet. La partie de la proposition incorporant la représentation proportionnelle est empruntée

presque entière aux dispositions de la proposition de loi développée à la Chambre, le 20 décembre 1900, par les honorables MM. Féron et Van de Walle (1).

Un membre la combattit au point de vue de son opportunité, de son efficacité et puis l'examina dans sa conception même.

Depuis 1893 les Chambres ont passé un temps considérable à faire des lois électorales ; presque chaque année elles s'en sont préoccupées ; elles ont discuté et voté les lois du 12 avril et du 28 juin 1894, du 22 décembre 1894, du 11 avril 1895, du 11 juin 1896, des 31 mars et 22 avril 1898 et, enfin, celle du 29 décembre 1899 dont la discussion a pris près de quatre mois à la Chambre. On peut bien s'en distraire quelque peu pour fixer son attention sur les nombreuses questions d'ordre social et économique qui depuis si longtemps attendent une solution.

Il est d'ailleurs difficile de se prononcer dès aujourd'hui ; les divers régimes organisés en ces derniers temps n'ont pas fait leurs preuves, l'expérience est encore trop incomplète pour qu'on puisse se prononcer. La proposition introduirait pour la province et la commune une théorie différente de celle qui préside à la loi électorale pour les Chambres. Attendre est plus prudent ; d'autant, que s'il appert que celle-ci est critiquable, il est préférable de commencer par la corriger avant que d'aller aux autres.

La proposition n'est donc pas opportune. Elle ne sera pas efficace.

En effet, d'un autre côté, de toutes les lois politiques, celles qui passionnent et agitent le plus le pays, sont les lois électorales : il ne faut innover que s'il est absolument nécessaire d'en arriver là ; on ne ferait rien de durable ; trop de précipitation ferait manquer le but.

Plusieurs propositions sont déposées sur le bureau de la Chambre ; MM. Féron et Van de Walle, en présentant leur proposition de loi, disent que « l'heure est proche où une nouvelle revision de la Constitution s'imposera et où il faudra achever l'œuvre de démocratie et de justice commencée par la Constituante de 1893 (1). »

Cette pensée est confirmée par l'annonce d'autres dispositions.

Enfin, la proposition consacre la force brutale du nombre ; l'homme intelligent et qui raisonne, l'homme qui a des intérêts de famille, de fortune à sauvegarder est placé sur la même ligne que l'ignorant, que l'insouciant, que l'homme sans attache au sol, sans préoccupation de l'avenir, exempt de charges et d'impôts. Ce serait un nivellement désastreux pour la Belgique et si on le pouvait, il faudrait reculer plutôt et non pas avancer dans cette voie.

Un autre membre relève cette observation, que notre législation électorale est déjà fort complexe. Ce sont ces complications qui font désirer précisément de la simplifier. Quoi qu'on en dise, la question du suffrage universel pur et simple est posée dans le pays. L'abolition du suffrage

(1) Développements : *Documents parlementaires de la Chambre, 1900-1901*. N° 32, pages 6 et suivantes.

plural ne semble pas devoir changer grand'chose aux forces respectives des partis. C'est une réforme secondaire après celle qui, en 1893, a donné le suffrage à tous les citoyens. Mais elle aura l'avantage d'enlever un grief à ceux qui se prétendent exploités par notre régime électoral.

Les auteurs du projet ne demandent, du reste, pour le moment, que d'abolir le vote plural sur le terrain des élections provinciales et communales, c'est-à-dire, là où l'expérience des réformes électorales peut se poursuivre avec le moins de danger, puisque la Législature, en cas d'insuccès, peut toujours corriger le régime par des modifications ultérieures.

Le même membre ajoute, toutefois, qu'il ne sépare pas l'abolition du vote plural de l'introduction de la représentation proportionnelle. Celle-ci doit être la garantie *sine quâ non* des minorités, exposées plus que jamais à se voir sacrifiées, sous un régime de suffrage universel pur et simple.

Quant au moyen de réaliser cette représentation proportionnelle, il se rallie volontiers au système de MM. Féron et Van de Walle que M. Houzeau de Lehaie a reproduit dans son amendement. Ce procédé n'est compliqué qu'en apparence et les résultats en sont mathématiquement exacts, plus exacts que le système appliqué aux élections législatives.

L'auteur de la proposition s'attache à la justifier, il en défend l'opportunité, les lois électorales pour la province et la commune sont défectueuses, hérissées de complications, surtout cette dernière ; toutes deux appellent nécessairement une revision et cette revision doit se faire sur la base du suffrage universel, vers lequel vont toutes les tendances. Le terrain provincial et communal n'offre pas les inconvénients du terrain législatif. La proposition établit, du reste, un système de représentation proportionnelle qui ne paraît compliqué que sur papier ; son exécution est, au contraire, simple.

Un autre membre, tout en reconnaissant que nos lois électorales ne sont pas conçues dans un système de simplicité et d'unité vraiment désirable, estime cependant que cet inconvénient est plus théorique que pratique.

Il se rallie aux observations déjà présentées sur l'inopportunité de la proposition de loi ; il pense aussi qu'il vaut mieux ne pas s'occuper, pendant quelque temps, de questions électorales, mais bien plutôt consacrer l'activité parlementaire et le temps dont on dispose à la discussion des intérêts majeurs du pays et des lois destinées à assurer davantage sa tranquillité et ses progrès, à l'étude de ses intérêts matériels et sociaux.

Les conséquences du système proposé alimenteraient l'agitation dans le pays, elles seraient des plus graves, tant au point de vue de l'administration en général que des intérêts provinciaux et communaux.

La disparition des conditions actuelles de l'électorat amènerait de singuliers bouleversements dans l'administration de nos communes. Comme l'a dit un honorable préopinant, bon nombre de communes

(1) Document parlementaire n° 32, cité plus haut.

seraient livrées aux caprices de la masse ignorante, facile aux entraînements du moment. Les localités ayant une population ouvrière dense l'éprouvent d'une manière sensible déjà sous le régime communal actuel ; l'autorité supérieure n'est que déjà trop souvent appelée à intervenir pour arrêter des mesures ou illégales ou imprudentes ; leur nombre augmenterait dans de notables proportions si le corps électoral communal devait être modifié dans le sens de la proposition que nous examinons.

L'exemple de ce qui se passe dans un pays voisin doit nous apprendre à quels dangers la fortune publique et la fortune particulière pourraient être exposées. D'autant plus, que nos provinces et nos communes n'ayant pas le contrôle incessant d'une autorité supérieure sur les moindres actes de leur vie administrative, jouissant au contraire d'une liberté d'action inconnue chez nos puissants voisins, le régime proposé entraînerait des conséquences encore plus redoutables pour la liberté, la sécurité et la fortune des citoyens.

Puis il est à remarquer que ce n'est qu'une infime minorité qui dans le pays agite cette question ; quelques demandes isolées parviennent aux Chambres ; encore n'y a-t-il pas accord entre elles sur le but à atteindre. Les unes, en très petit nombre, demandent la revision constitutionnelle sur la base du suffrage universel pur et simple à 21 ans ; quelques-unes, mais rares, se bornent à le demander uniquement pour la commune et la province, en le combinant avec la représentation proportionnelle ; d'autres enfin, en plus grand nombre, encore ce nombre n'est-il guère élevé, le demandent mais sans aucune représentation proportionnelle quelconque. Le total de toutes ces diverses pétitions s'élève peut-être à une trentaine au plus.

Un autre membre encore déclare ne pas être effrayé du défaut d'uniformité de nos lois électorales, il y est assez indifférent ; l'expérience n'a guère révélé d'inconvénient ; ce défaut existait déjà avant la revision de la Constitution ; le moment n'est pas venu d'y toucher ; il faut attendre qu'on soit mieux fixé sur leur mode d'action, sur leurs résultats ; il faut y voir plus clair, pouvoir comparer ; des lois nombreuses ont été votées coup sur coup en peu de temps ; il n'est pas possible de pouvoir déjà en juger avec maturité.

L'honorable membre considère comme un danger pour le pays de l'agiter de nouveau par la discussion de lois électorales, alors surtout qu'on l'a fait si souvent dans les années antérieures. Il n'y a pas d'agitation actuellement en Belgique au sujet du suffrage universel, c'est en vain qu'on essaie de la faire naître.

Il n'est pas partisan de la proposition ; le pays n'est pas assez mûr pour employer avec fruit le suffrage universel pur et simple.

L'honorable membre le combat pour les motifs généraux donnés dans les discussions antérieures, notamment lors de la revision de la Constitution.

Il y a lieu de faire plus longtemps l'expérience du suffrage plural. Des désordres économiques existent dans le pays ; des agitateurs intéressés à les entretenir profiteraient trop facilement de l'inexpérience du peuple

(7)

pour le tromper et propager par là des causes de désordre redoutables pour la tranquillité et la prospérité du pays.

Après cette discussion, la Commission met aux voix la question suivante : « Y a-t-il lieu de remplacer le système électoral actuel pour la province et la commune, par le suffrage universel pur et simple à 25 ans, combiné avec la représentation proportionnelle? »

Par cinq voix contre une, la Commission, dans sa séance du 30 avril, se prononce pour la négative.

En conséquence de ce vote, elle décide qu'il n'y a pas lieu de passer à la discussion des articles.

Le Rapporteur,
TH. LÉGER.

Le Président,
Baron d'HUART.