

(7)

(N° 155.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 26 AVRIL 1892.

Augmentation du nombre des membres des Chambres législatives (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. WOESTE.

MESSIEURS,

Le recensement du 31 décembre 1890 a constaté, pour le royaume, une population de 6,069,321 habitants. Cette population donne 150 représentants et 75 sénateurs, en laissant un excédent non représenté de 69,321 habitants. Le Gouvernement, par le projet qu'il a déposé, demande que cet excédent soit porté à 80,000 âmes et que, par suite, le nombre des représentants soit fixé à 152 et celui des sénateurs à 76.

Le projet n'a soulevé aucune opposition dans cinq des six sections. L'une d'elles, la cinquième, s'est abstenue en vue de faire élucider la question, soulevée par un de ses membres, de savoir « si le recensement de 1890 ne devrait pas servir de base unique à la fixation des membres de la représentation nationale, et si l'on peut faire entrer en ligne de compte une augmentation présumée ».

Cette question est la seule qui puisse être débattue.

Deux principes sont, en effet, admis aujourd'hui. Le premier, c'est qu'à chaque accroissement, régulièrement établi, de la population, une première répartition de représentants et de sénateurs doit être faite entre les provinces d'après les augmentations constatées; le second, c'est qu'à la suite de cette répartition, une sous-répartition dans chaque province doit être effectuée entre les districts électoraux les plus avantagés sous le rapport du développement de la population.

(1) Projet de loi, n° 157.

(2) La section centrale, présidée par M. VAN WANBEKE, était composée de MM. DE MALANDER, BEGEREM, DE CORSWAEM, WOESTE, GROSFILS et DE MOREAU.

Le projet de loi se conforme à ces principes, et il ne pourrait, dès lors, susciter aucune controverse, s'il ne proposait que la création de six sièges de sénateurs et de douze sièges de représentants. Les six sièges de sénateurs appartiennent incontestablement aux arrondissements d'Anvers, de Bruxelles, de Louvain, de Termonde, de Charleroi et de Liège, de même que les douze sièges de représentants doivent être dévolus, deux à chacun des arrondissements de Bruxelles, d'Anvers et de Liège, un à chacun des arrondissements de Malines, de Louvain, d'Ostende, de Gand, de Saint-Nicolas et de Charleroi.

Mais le projet soulève la question de savoir s'il faut en outre accorder un troisième siège de représentant à Anvers, un autre siège de représentant à Hasselt et un siège de sénateur à Turnhout. Elle doit être résolue affirmativement ou négativement, suivant que le projet a raison ou tort de forcer l'excédent constaté de 69,521 habitants, jusqu'à concurrence de 80,000 habitants.

Pour résoudre cette question, il n'est pas inutile de jeter un coup d'œil sur les précédents.

L'article 47 de la Constitution porte que « la loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population; ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40,000 habitants », et l'article 54 dispose que le Sénat se compose d'un nombre de membres égal à la moitié des députés.

Ces textes ont toujours été entendus en ce sens, qu'il fallait accorder un représentant par fraction de 40,000 habitants, et un sénateur par fraction de 80,000 habitants. Leur pensée, du reste, ne semble pas douteuse, puisque la population sert de base à la fixation du nombre des membres de la Législature: s'écarter de cette règle serait tomber dans l'arbitraire.

Mais comment la population doit-elle être constatée? Ici, la jurisprudence parlementaire n'a pas été uniforme. Tantôt, on s'en est tenu au recensement; tantôt on en a forcé les chiffres; tantôt, on s'en est rapporté aux états de population.

Lorsque le Congrès national fut appelé, en 1831, à élaborer la loi électorale, le dernier recensement datait de 1829; il fixait la population à 4,052,556 habitants. Par suite, la commission chargée d'arrêter les dispositions de la loi électorale émit l'avis de fixer le chiffre des représentants à 100 et celui des sénateurs à 50, en laissant non représenté un excédent de 52,556 habitants. Mais les tableaux de la population communiqués à la Commission présentant un relevé total de 4,079,519 habitants, le Congrès estima que le nombre de 4,080,000 habitants, nécessaire pour fixer à 102 le chiffre des députés et à 51 celui des sénateurs, était atteint; et, en conséquence, il adopta ces deux chiffres. MM. Raikem et de Robaulx furent bien d'avis que, pour s'arrêter à cette répartition, il aurait fallu prouver que la population s'élevait à 4,080,000 habitants. Mais MM. Beyts, Ch. de Brouckere, de Theux et d'autres établirent que la population *devait* s'élever au delà de 4,100,000 âmes (Delebecque, n° 41 et suivants).

La loi du 2 juin 1836 décréta qu'un recensement général de la population serait opéré tous les dix ans, dans toutes les communes du royaume, et qu'il servirait de base à la répartition des membres des Chambres législatives.

Cette loi fut suivie d'un recensement qui eut lieu le 31 décembre 1856. On aurait dû, par suite, augmenter le nombre des membres de la représentation nationale en 1857 ou, tout au moins, en 1858. On ne le fit qu'en 1859. Fallait-il s'arrêter au chiffre fixé par le recensement, et qui s'élevait à 4,529,461 habitants? Le Gouvernement et la majorité des Chambres de l'époque ne le pensèrent pas; se basant sur les états de population au 31 décembre 1858, qui fixaient la population à 4,623,089 habitants, ils arrêterent le chiffre des députés à 116 et celui des sénateurs à 58; ces chiffres impliquaient une population de 4,640,000 habitants. Le total résultant des états de population fut donc majoré de 16,911 habitants, représentant l'excédent probable pendant les cinq premiers mois de l'année 1859.

Le 31 décembre 1863, les états de population donnaient 4,984,837 habitants. Le Gouvernement les prit pour base, et il proposa une augmentation correspondante de sénateurs et de députés. Peu de temps après survint le recensement du 31 décembre 1866; il constata une population de 4 millions 827,833 habitants, inférieure de 157,004 à la population renseignée par les états de population un an auparavant. Il résultait de là qu'on avait créé en vue des élections de 1866 quatre sièges de député et deux sièges de sénateur de trop.

C'était la condamnation des états de population. Ceux-ci, en effet, renseignent plusieurs fois des personnes ayant plus d'une résidence; de plus, s'ils indiquent exactement les entrées, ils ne marquent pas toujours avec la même précision les sorties. D'ailleurs la loi de 1856 avait déclaré que le recensement devait servir de base à la fixation du nombre des membres de la législature. Toutes ces raisons déterminèrent le Gouvernement, à la suite du recensement du 31 décembre 1876, à prendre ce recensement pour base de la nouvelle répartition qu'il proposa aux Chambres. Le recensement donnait au pays une population de 5,336,185 habitants. Seulement, en s'en tenant exclusivement à ce chiffre, un excédent de 56,183 restait sans représentation. Par suite, le Gouvernement crut légitime de forcer cet excédent jusqu'au chiffre de 80,000 et d'élever respectivement le nombre des sénateurs et des représentants à 134 et à 67.

Il ne pouvait, en effet, être contesté que, dans l'intervalle qui s'était écoulé depuis le 31 décembre 1876, la population s'était augmentée d'au delà de 23.815 habitants.

Cependant, le projet ainsi formulé fut l'objet de vives critiques. On contesta qu'étant donnée l'admission de cet excédent ou d'un excédent quelconque, les sièges supplémentaires dussent être attribués aux arrondissements désignés, c'est-à-dire aux arrondissements de Louvain pour le sénateur, et de Malines et d'Alost pour le représentant. M. Janson résumait les critiques en disant : « Il n'y a pas un seul précédent pour soutenir qu'en augmentant les chiffres du recensement ou les états de population, il soit possible de faire abstraction du point de savoir dans quelles provinces cet excédent de la population se produira, et surtout de faire abstraction du fait établi et démontré pour Bruxelles et pour Liège, qu'à l'époque où la loi entrera en vigueur, l'excédent de population ne se trouvera pas dans les

arrondissements auxquels on donne des représentants et des sénateurs en plus et se trouvera au contraire dans la province de Brabant et dans la province de Liège. »

En présence de cette opposition ainsi formulée, le Gouvernement se décida à négliger l'excédent constaté et à réduire l'augmentation proposée de deux représentants et d'un sénateur, pour s'en tenir exclusivement aux chiffres du recensement. M. Jacobs, rapporteur, déposa un amendement dans ce sens, le 11 avril 1878 : « C'est, dit-il le lendemain, dans le désir d'établir une règle fixe et admise par les deux partis que j'ai proposé mon amendement, faisant sur l'autel de la patrie le sacrifice des intérêts de mon parti. » La règle fixe et admise par les deux partis dont parlait M. Jacobs, c'était le recensement. De son côté, le rapporteur soussigné estima « qu'il était de l'intérêt de tous les partis de placer désormais tous les arrondissements en face d'une règle fixe et immuable. »

Ces avances ne furent pas accueillies. M. Pirmez les repoussa le 12 avril, dans les termes que voici : « L'honorable M. Jacobs ne se borne pas à déclarer qu'il se rallie au système du recensement. Il met des conditions à son adoption. Je ne puis pas accepter ces conditions, et je les trouve fort étranges... Nous avons toujours défendu cette thèse, que le recensement devait être une des bases de la répartition, mais que cette base pouvait être complétée par d'autres documents. Pourquoi l'abandonnerions-nous?... On a démontré depuis le commencement de cette discussion, que jamais une seule fois le recensement n'avait été admis tel qu'il était. » De son côté, M. Frère-Orban déposa l'amendement suivant : « Le tableau de répartition des représentants et des sénateurs formant l'annexe n° 1 du code électoral du 18 mai 1872 est remplacé par le tableau suivant, établi d'après les chiffres de la population du royaume au 30 juin 1878, suivant les résultats combinés du recensement et des états de population ».

L'accord ne se fit donc pas entre les deux partis au sujet de la règle à adopter pour le calcul de la population devant servir désormais de base aux nouvelles répartitions de représentants et de sénateurs. Le Gouvernement et la majorité persistèrent néanmoins à soutenir l'amendement de M. Jacobs, et ils le firent prévaloir ; mais, encore une fois, les conditions qu'y avait mises son auteur n'avaient pas rencontré une adhésion unanime. Il est donc permis d'affirmer qu'à défaut d'entente au sujet de la règle à admettre, l'avenir se trouva complètement réservé.

En 1882, après le recensement de 1880, la difficulté ne se présenta pas. Le recensement avait accusé une population de 5,544,028 habitants, donnant 138 représentants et 69 sénateurs, et laissant un excédent de 21,028 habitants. Cet excédent était trop faible pour qu'on pût songer, quinze mois après, à le forcer jusqu'au chiffre de 80,000.

Mais aujourd'hui la question se pose de nouveau de savoir s'il faut négliger l'excédent constaté ou bien le forcer, de manière qu'il atteigne 80,000 âmes. Seulement, les circonstances sont bien plus favorables qu'en 1878 à l'adoption de la seconde alternative, puisque l'excédent constaté n'est plus de 56,185, mais de 69,321 habitants.

En principe, nous estimons que le recensement doit rester la base de toute

répartition nouvelle de sénateurs et de représentants. Rien n'équivaut aux garanties dont cette opération est entourée, et, ainsi qu'il a été démontré plus haut, les états de population ne sont pas exempts d'erreurs.

Mais faut-il que, dans tous les cas, le recensement soit à ce point une base inflexible, que son chiffre total ne puisse jamais être majoré? Cela dépend des circonstances.

Il serait assurément arbitraire, si le recensement, après une première répartition incontestée, n'offrait qu'un léger excédent de quelques milliers d'habitants, voire même de 20,000 ou de 30,000 âmes, de forcer cet excédent jusqu'au chiffre de 80,000. Mais, dans l'hypothèse contraire, ne serait-ce pas aboutir à l'injustice que de négliger un excédent considérable? Supposons que cet excédent soit de 60,000, de 65,000 ou de 70,000 âmes, peut-être même d'un chiffre plus élevé; convient-il de ne pas le forcer jusqu'à 80,000 habitants, et de ne pas assigner de représentation à ces derniers? Peut-on nier que, depuis la date du recensement, à raison de l'augmentation constante de la population, ce dernier chiffre ait été atteint? Et, s'il l'a été, comment justifier qu'on laisserait sans représentation un excédent de 60,000 à 70,000 âmes, alors qu'il est certain que cet excédent a, depuis ladite date, atteint et même dépassé le chiffre nécessaire à la création d'un siège de sénateur et de deux sièges de représentant?

Encore si l'attribution à des arrondissements déterminés des deux représentants et du sénateur supplémentaires pouvait présenter quelque doute; encore si l'on pouvait soutenir avec quelque apparence de fondement que la répartition des 10,679 habitants à ajouter aux 69,321 laisserait de l'incertitude au sujet des arrondissements ayant le plus fort excédent: l'hésitation pourrait se comprendre. Mais, il ne semble pas que, dans la conjoncture actuelle, pareille objection puisse être faite.

Voyons, en effet, la situation des neuf provinces après la répartition des douze représentants et des six sénateurs incontestés.

La province d'Anvers aurait 8 sénateurs et 17 représentants équivalant à des populations respectives de 640,000 et de 680,000 habitants. Elle aurait donc un excédent de 59,919 habitants pour le Sénat et de 19,919 pour la Chambre.

Le Brabant obtiendra 14 sénateurs et 28 représentants, donnant une population de 1,120,000 habitants. Il n'y a que 1,106,158 âmes d'après le recensement. Donc, il présente un déficit de 13,842.

La Flandre occidentale sera représentée par 9 sénateurs et 18 représentants, supposant une population de 720,000 habitants; sa population monte à 738,442. Elle a donc un excédent de 18,442.

La Flandre orientale élira 12 sénateurs et 24 représentants équivalant à 960,000 âmes. La population est de 949,526; le déficit est donc de 10,474.

Le Hainaut obtiendra 15 sénateurs et 26 représentants, lesquels supposent une population de 1,040,000 habitants. Sa population est de 1,048,546. D'où un excédent de 8,546.

La province de Liège nommera 9 sénateurs et 19 représentants, donnant respectivement des populations de 720,000 âmes et de 760,000 âmes. Sa

population réelle est de 756,754. D'où un excédent, en ce qui concerne le Sénat, de 56,754, et un déficit pour la Chambre de 3,266.

Le Limbourg aurait 5 sénateurs et 3 représentants équivalant à des populations respectives de 240,000 et 200,000 habitants. Sa population est de 222,814. D'où résulte un déficit pour le Sénat de 17,181 et un excédent pour la Chambre de 22,814.

Le Luxembourg conservera 5 sénateurs et 3 représentants équivalant à des populations de 240,000 et de 200,000 habitants. Sa population est de 211,711. Il a donc un déficit pour le Sénat de 28,289 et un excédent pour la Chambre de 17,186.

La province de Namur enfin gardera 4 sénateurs et 8 représentants donnant une population de 520,000 habitants. Sa population est de 535,471. D'où un excédent de 15,471.

Il suit de ce qui précède que, pour le sénateur supplémentaire, les provinces qui ont un excédent sont :

Anvers	59,919	habitants
Flandre occidentale	18,442	—
Hainaut	8,546	—
Liège	56,754	—
Namur	15,471	—

Eh bien, qu'on répartisse comme on veut les 10,679 à ajouter à l'excédent de 69,321 ; qu'on les attribue même, ce qui serait impossible, à une seule province ; encore aucune d'elles ne pourrait-elle lutter, pour obtenir le sénateur, avec la province d'Anvers.

Pour la Chambre, les provinces ayant un excédent, sont :

Anvers	19,919	habitants.
Flandre occidentale	18,442	—
Hainaut	8,546	—
Limbourg	22,814	—
Luxembourg	17,186	—
Namur	15,471	—

D'après ce relevé, c'est le Limbourg et Anvers qui doivent obtenir les deux représentants supplémentaires. Si l'on répartit proportionnellement entre toutes les provinces les 10,679 à ajouter aux 69,321, le même résultat sera acquis. Si on le répartit proportionnellement à l'accroissement normal de la population, il en sera de même. Car la population augmente plus dans la province d'Anvers que dans les provinces de la Flandre occidentale et de Luxembourg. et, dans le Limbourg, elle se développe au moins autant que dans les provinces de Luxembourg et de la Flandre occidentale.

Ces calculs montrent que si, en 1878, on a pu, pour des raisons sérieuses, contester la répartition du projet primitif en ce qui concerne la représentation de l'excédent constaté et de la fraction à y ajouter, il n'en saurait être de même aujourd'hui.

La sous-répartition dans les deux provinces d'Anvers et de Limbourg ne peut non plus être combattue.

Dans la province d'Anvers, Turnhout a un excédent sénatorial de 40,909 habitants; Malines, de 2,502; Anvers, de 16,708. Il n'est donc pas douteux que le sénateur ne revienne à Turnhout.

Dans la même province, Anvers a un excédent pour la Chambre de 16,708 habitants; Malines, de 2,502; Turnhout, de 909. Le représentant doit donc être dévolu à Anvers.

Dans le Limbourg, l'excédent de Hasselt est de 15,062 habitants; celui de Maeseyck, de 4,412; celui de Tongres, de 3,340. Le représentant doit donc être attribué à Hasselt.

Déterminée par ces considérations, la section centrale a approuvé le projet à l'unanimité des six membres présents.

Le Rapporteur,

CH. WOESTE.

Le Président,

VAN WAMBEKE.

