

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 7 AVRIL 1936.

Rapport de la Commission de l'Intérieur chargée d'examiner le Projet de Loi fixant le nombre des membres des Chambres Législatives et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement de la population au 31 décembre 1930.

(Voir les n°s 121, 179, 212, 220 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 1^{er}, 2, 6 et 7 avril 1936; le n° 152 du Sénat.)

Présents : MM. VINCK, président; CATTEAU, CLAESSENS (Edouard), COENEN, le baron DE KERCHOVE D'EXAERDE, le chevalier DESSAIN, GILLON, GOFFIN, HOUBEN, LIGY, LONGVILLE, MISSON, et le baron DELVAUX DE FENFFE, rapporteur.

SOMMAIRE.

	P.
I. — Les précédents	1
II. — Limitation	3
III. — Les étrangers.	4
IV. — Prépondérance des grandes circonscriptions.	5
V. — Débats au sein de la Commission Sénatoriale de l'Intérieur.	6
VI. — Conclusions.	7

MADAME, MESSIEURS,

I. — Les précédents.

La fixation du nombre des membres des Chambres législatives et la répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la population, est un acte législatif qui s'est reproduit avec une périodicité régulière au cours de notre histoire nationale, depuis 1830.

Votre rapporteur qui fut, précédemment déjà, le rapporteur du projet de loi augmentant le nombre des membres des Chambres législatives après le recensement de 1900, s'exprimait ainsi, au nom de la section centrale de la Chambre des Représentants, le 7 mars 1902 : « Le projet de loi soumis aux délibérations de la Chambre, puise ses sources dans les origines mêmes de l'indépendance nationale : « La loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, dit M. Delebecque, dans son « Commentaire des Lois électorales », « avait consacré cette révol-

» tante iniquité d'une représentation égale pour les provinces septentrionales :
 » celles-ci avaient cependant une population double de la population des
 » premières. Ce fut la première cause de la révolution de 1830, c'est de là que
 » sont nés tous les griefs. »

* * *

Les travaux législatifs qui accompagnèrent les modifications légales, successives, permettent de fixer les principes qui ont, en cette matière, inspiré le Parlement.

Les deux articles de la Constitution qui servent de base à la détermination du chiffre des membres des deux Chambres, sont demeurés, malgré les révisions partielles du Pacte fondamental, les suivants :

« La loi électorale fixe le nombre des Députés d'après la population, ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député par 40,000 habitants. Le nombre des Sénateurs s'élève à la moitié du nombre des membres de l'autre Chambre. »

L'augmentation successive du nombre des membres des deux Chambres est traduite dans le tableau suivant :

La loi du 3 mars 1831, se basant sur une population, qui dépassait 4,080,000 habitants, fixa le nombre des parlementaires ainsi :

	<i>Représentants :</i>	<i>Sénateurs élus :</i>	<i>Provinciaux-cooptés :</i>	
1831	102	52		
1839	95	47		
(loi imposée par la séparation douloureuse que la Belgique venait de subir.)				
1847	108	54		
1859	116	58		
1866	124	62		
1878	132	66		
1882	138	69		
1894	152	76 (plus	26 provinciaux, en total	
			102 Sénateurs.)	
1902	166	84 plus	26, soit	110
1912	186	93 plus	27, soit	120
1921	186	93 plus	40 plus	20 cooptés, soit 153
1925	187	93 plus	40 plus	20 cooptés, soit 153

(La loi du 6 mars 1925, rattachant les cantons d'Eupen, de Malmédy, et de Saint-Vith à la Belgique, en vertu du Traité de Versailles stipule : « Par dérogation à la loi du 2 mai 1912, le nombre des représentants à élire dans l'arrondissement de Verviers, est porté de 5 à 6 représentants. »)

1932	187	93 plus	44 plus	22 cooptés	soit 159
------	-----	---------	---------	------------	----------

(Augmentation de 4 Sénateurs provinciaux et de 2 Sénateurs cooptés (résultat du recensement général de la population, au 31 décembre 1930. La liste du nombre de Sénateurs provinciaux à élire a été publiée en même temps que l'arrêté royal de dissolution des Chambres législatives et des Conseils provinciaux par arrêté royal du 28 octobre 1932 — *Moniteur* du 29 octobre.)

* * *

Bien que les chiffres inscrits dans la Constitution établissent un maximum qui ne peut être dépassé, le souci de maintenir la proportion la plus exacte entre ces limites et le nombre des élus, ne cessa d'inspirer le Gouvernement et les Chambres.

En 1878, M. Victor Jacobs, en face des critiques d'une partie de l'Assemblée établit ce qu'il appelle *la règle fixe*, il résumait les règles de la répartition, comme suit :

« Parfois, la population constatée dans le Royaume a été forcée, de façon à atteindre un Sénateur de plus, en raison de la population présumée à l'époque ou la répartition devait produire des effets. C'est lorsqu'il ne manquait qu'une portion relativement minime : 27,665 âmes en 1831, 16,911 en 1859.

» Jamais, pas plus en 1831 et 1859, qu'en 1847 et 1866, le Gouvernement n'a tenu compte de la population présumée, pour la répartition entre les provinces, et la sous-répartition entre les arrondissements.

» Jamais le système de compensation n'a été admis de province à province.

» D'arrondissement à arrondissement, il l'a été exceptionnellement : a) dans certains cas en 1831; b) dans deux cas en 1847; c) dans un cas en 1859.

» Le système de compensation a été complètement abandonné en 1862. »

* * *

Les législateurs de 1859 et 1912, ont forcé la fraction des excédents, en se basant sur l'accroissement probable, depuis le recensement. Les excédents étaient en 1859 de 23,089, en 1892 de 29,321 habitants.

En 1902, des membres des 2^e, 3^e, 4^e et 6^e sections de la Chambre, ont demandé pourquoi le Gouvernement s'était arrêté au chiffre de 166 représentants, les uns estimaient que ce chiffre aurait dû être porté à 167, d'autres auraient voulu voir forcer l'excédent de 13,810 habitants non représentés après le 167^e siège, de façon à permettre au pays d'élire 168 députés.

M. Jules de Trooz, Ministre de l'Intérieur, ne jugea pas pouvoir suivre cette suggestion. Il s'appuya sur ce que l'excédent n'était que de 13,810 habitants et qu'en outre il n'apparaissait pas clairement à quelle province le 168^e siège devait être attribué.

II. — Limitation.

Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'est exprimé le vœu de voir limiter le nombre des membres des Chambres.

Cette manière de voir fut défendue en 1892 dans la 1^{re} et la 5^e sections de la Chambre, et le rapport note à cet égard que : « le projet de loi, tout en approuvant pour l'avenir le principe de la fixation définitive, tient un juste milieu entre ces tendances. S'il refuse, d'une part d'aller au-delà des chiffres du dernier recensement, il ne veut point, d'autre part, limiter dès à présent, le nombre des membres des deux Chambres. »

Dans l'Exposé des motifs de la loi de 1902, M. Jules de Trooz, Ministre de l'Intérieur, signale que l'opinion publique semble se prononcer contre une augmentation indéfinie du nombre des membres du Parlement.

En faveur de la limitation, on invoque l'avis de M. Thonissen, lequel disait : « D'un côté, comme les représentants n'exercent pas leurs fonctions à titre gratuit, leur nombre, étendu au-delà des besoins réels du pays, pourrait entraîner des conséquences onéreuses pour le Trésor; de l'autre, les Assemblées trop nombreuses, donnent rarement l'exemple du calme, de la modération et de l'ordre qui doivent régner dans l'enceinte ou se règlent les destinées de la Patrie. Plus le nombre de leurs membres s'élève, plus les passions qui fermentent inévitablement dans leur sein, éclatent avec violence. Il suffit que chaque arrondissement administratif ait le moyen de faire entendre sa voix, et d'exercer une part d'influence, en rapport avec le chiffre de la population. C'est dans les lumières et l'indépendance de ses représentants, plutôt que dans leur nombre, que le pays doit chercher les garanties que réclament son développement matériel et ses progrès moraux ».

Le Chevalier Descamps s'exprimait de même dans le rapport qu'il présentait au Sénat, lors de la révision de l'article 54, en disant : L'expérience semble avoir démontré que la mobilité et l'ardeur des passions croissent dans les corps délibérants, en rapport direct du nombre de leurs membres.

III. — Les étrangers.

Un autre mode de limitation a été suggéré, il consiste à déduire du recensement général, le chiffre des étrangers. Dès 1866, l'une des sections de la Chambre, avait posé cette question : « Les étrangers résidents ou domiciliés, mais non naturalisés, comptent-ils dans les recensements, soit décennal, soit fait le 31 décembre, d'après les registres de la population ? » Le rapporteur de la section centrale fit observer que, « dans les recensements généraux, on suit le principe de la population *de fait*, c'est-à-dire qu'on inscrit toutes les personnes présentes à un jour donné (31 décembre, pour 1856). Les étrangers sont compensés par les nationaux absents, mais les étrangers ne sont pas inscrits sur les registres de la population, car les registres sont établis d'après le principe de la population *de droit*; on peut donc dire que les chiffres constatés par les registres ont plus exacts que ceux d'un recensement général, en ce qui concerne le nombre des habitants du pays. »

En 1902, plusieurs sections ont demandé au Gouvernement : Quel est le nombre d'étrangers relevé dans chaque arrondissement par le dernier recensement? Le Gouvernement répondit qu'il n'avait point encore ces données. Le rapporteur ajoutait : « Si le texte constitutionnel, et les débats du Congrès National sont muets sur l'interprétation du mot « habitants », il faut l'attribuer sans doute à ce fait, qu'en 1831, le nombre d'étrangers résidant en Belgique était restreint, et constituait une quantité négligeable, en ce sens, qu'il n'était pas en mesure d'exercer quelque influence sur le nombre des représentants et sénateurs, ni sur l'attribution aux diverses provinces et arrondissements. Le mot « habitant » a acquis par ce fait, une portée tout autre que celle qui lui est attribuée par la Constitution. »

Notre estimé collègue, le Baron de Kerchove d'Exaerde, s'est préoccupé de cette question. Il a sollicité, en mars dernier, de M. le Ministre de l'Intérieur, des renseignements statistiques, relativement au nombre d'étrangers établis sur le territoire belge.

M. du Bus de Warnaffe a fourni les indications suivantes :

<i>Année du recensement décennal.</i>	<i>Nombre total d'habitants.</i>	<i>Etrangers.</i>
1846	4,337,196	76,482 (1)
1856	4,529,461	94,780
1866	4,827,833	98,096
1880	5,520,009	143,261
1890	6,069,321	171,438
1900	6,693,348	206,061
1910	7,423,784	254,547
1920	7,405,569	149,677
1930	8,092,004	319,230

(1) Plus 18,339 étrangers nés dans le Limbourg et le Luxembourg rétrocedés en 1839 à la Hollande.

Le quotidien qui publie ces chiffres les fait suivre de ces remarques :

1^o Le coefficient d'étrangers était de 1.76 p. c. en 1846; en 1930, il était de 3.94 p. c.; à l'heure présente, il doit être, eu égard à certaines circonstances récentes, de 4 p. c.;

2^o Si les étrangers étaient déduits, la population belge aurait droit à 7 ou 8 députés en moins;

3^o La répartition des étrangers par province montre qu'il y en a dans les deux Flandres, Anvers, Limbourg, et l'arrondissement de Louvain, 112,203. Pour le Hainaut, Liège, Namur, Luxembourg, et l'arrondissement de Nivelles : 127,335; pour l'arrondissement de Bruxelles, 79,692.

En laissant de côté les étrangers dans la supputation des habitants pour fixer le nombre des Députés, on arriverait à supprimer approximativement :

en Flandre : 3 députés;

en Wallonie : 3 députés;

à Bruxelles : 2 députés.

IV. — Prépondérance des grandes circonscriptions.

Une autre question avait été soulevée par la section centrale de 1866. Le Parlement s'inquiétait alors de la prépondérance attribuée à différents arrondissements. Bruxelles avait 11 représentants, on allait lui en donner 13. L'une des sections de la Chambre, à l'unanimité des 12 membres présents, signalait la nécessité de modifier l'inégalité excessive qu'il y a entre divers arrondissements, quant au nombre des membres de la législature, et sur les dangers que peut représenter l'accroissement énorme de la représentation de l'arrondissement de Bruxelles.

M. Orts, rapporteur, signale qu'« une discussion très vive sur ce point aboutit à ce résultat conciliateur, qu'il n'y avait pas lieu de trancher le différend aujourd'hui, chacun conservant pour d'autre temps la liberté de ses opinions et de son initiative. » La section centrale approuva cette manière de voir par 4 voix contre 2.

A titre de renseignement, le tableau suivant relève le développement progressif des quatre grands arrondissements, au point de vue du nombre de leurs représentants et sénateurs :

	<i>Bruxelles.</i>		<i>Anvers.</i>		<i>Gand.</i>		<i>Liège.</i>	
	R.	S.	R.	S.	R.	S.	R.	S.
1831	7	3	4	2	6	3	4	2
1847	9	5	5	2	7	3	5	3
1859	11	6	5	3	7	3	7	3
1866	13	7	6	3	7	3	8	4
1878	14	7	7	4	8	4	8	4
1882	16	8	8	4	8	4	9	4
1892	18	9	11	5	9	4	11	5
1902	21	11	13	6	11	5 (1)	12	6
1912	26	13	15	7	12	6	13	7
1936	26	13	15	7	12	6	13	7

(1) En 1900 l'arrondissement d'Eecloo qui comptait 1 sénateur et 1 député a été fusionné avec celui de Gand.

* * *

Il convient de rappeler ces lignes du rapport de 1902 qui ne soulevèrent aucune remarque : « Il n'est pas sans intérêt de faire observer à ce sujet que le maintien des droits acquis n'a jamais été mis en discussion jusqu'ici ».

M. Victor Jacobs faisait déjà remarquer que : « le *bénéfice de la possession*, le *respect du siège acquis* a constamment été observé, sauf pour Ypres, qui perdit en 1847 un demi-sénateur, victime de la suppression des alternements, »

M. Olin, dans le rapport qu'il présentait au nom de la section centrale, le 1^{er} Mai 1882, disait : « Les attributions actuelles reposent sur des principes *certain*s, que les antécédents semblent avoir consacrés *défin*itivement. Les provinces qui ont, une ou plusieurs fractions de 40 ou 80,000 habitants, non représentées jusqu'alors, ont un *droit absolu* à une augmentation proportionnelle de leur députation. Les sièges supplémentaires sont ensuite attribués aux provinces à qui il reste les plus fortes fractions. »

V. — Débats en Commission Sénatoriale de l'Intérieur.

On le voit, le problème de l'augmentation du nombre des Députés a soulevé, chaque fois qu'il a été soumis aux délibérations de la Chambre, des réserves ou des critiques.

Le projet de loi, déposé par M. Charles du Bus de Warnaffe, le 20 février 1936, ne pouvait échapper aux divergences d'appréciation. il le pouvait d'autant moins, que M. le Ministre de l'Intérieur avait rompu la tradition; celle-ci envisageait le statu-quo comme le maximum de ce que pouvait envisager un projet de limitation. Au point de vue d'une réduction éventuelle; M. le Ministre est revenu en arrière, supprime certains sièges, il toucha donc aux droits acquis, si formellement reconnus jusqu'ici. Un avis différent prévalut à la Chambre, la Commission du Sénat ne retint pas le projet gouvernemental.

Par ailleurs, un de nos honorables collègues, s'est attaché entr'autres remarques intéressantes, à mettre en évidence certains chiffres du tableau formant l'article 2 du projet de loi, chiffres qui semblent se justifier difficilement : à Bruges, il y aura 4 Représentants, et 2 Sénateurs; Roulers-Thielt : 4 Représentants, 3 Sénateurs; à Ostende : 5 Représentants. 2 Sénateurs.

Le même membre exprima l'opinion que, pour éviter un émiettement excessif du Parlement, il conviendrait de fixer un quorum général pour le pays, quorum au-dessous duquel les partis n'obtiendraient aucune représentation au Parlement.

Un autre membre reconnut volontiers combien ces considérations méritent l'attention, il fit ressortir que la loi introduisant la Représentation proportionnelle dans notre code électoral, (loi si âprement discutée en 1899), entraîne de nombreuses anomalies de tous genres, et présente la difficulté insoluble de faire récupérer adéquatement aux partis politiques les excédents non utilisés dans les différents arrondissements.

Il rappela qu'un seul expédient fut signalé en vue d'éviter cet état de choses, c'était la liste unique pour le pays entier, ainsi les excédents non utilisés étaient réduits au minimum.

Le Parlement recula devant un bouleversement aussi profond de nos mœurs électorales, et devant la réforme législative qu'il exigeait. L'honorable M. Van de Walle proposa ensuite l'apparement. Chacun connaît les résultats bizarres et injustifiables du système.

VI. — Conclusion.

Une double conclusion se dégage de cet échange de vues. D'abord il apparaît évident que le projet soumis au Sénat comporterait un large débat en vue d'examiner les graves reproches qu'il soulève, et les réformes susceptibles d'y parer, partiellement tout au moins.

D'autre part, les circonstances ne permettent pas de songer à entreprendre cette discussion, à la veille de la dissolution annoncée et du licenciement des Chambres.

Dès lors, la Commission du Sénat donnant acte à chacun des réserves qu'il a formulées, ne croit pas devoir mettre la Haute Assemblée en contradiction avec la Chambre des Représentants et se rallie dans une pensée de conciliation, au projet que l'autre chambre a adopté par 105 voix contre 31 et 18 abstentions.

Le projet de loi recueillit 9 votes affirmatifs contre 2.

Le présent rapport est adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
Baron DELVAUX DE FENFFE.

Le Président,
E. VINCK.