

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 15 JUIN 1894.

### Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant les titres IV à X du Code électoral.

(Voir les nos 125, 150, 171, 174 et annexe, 183, 187, 188, 193, 199, 203, 206, 208 et 209, session de 1893-1894, de la Chambre des Représentants; 91, même session, du Sénat.)

Présents: MM. le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Président-Rapporteur; SOUPART, le Comte GOBLET D'ALVIELLA, SOLVAY, le Comte VAN DER STEGEN DE SCHRIECK, le Baron D'HUART, COGELS, le Baron WHETTALL, CROCQ et le Baron DE MONTBLANC.

MESSIEURS,

La loi qui est soumise à notre examen est le complément de celle qui a été promulguée le 12 avril dernier. Elle contient les titres IV à X qui sont relatifs au fait de l'élection même, dans tous ses détails: 1° à la constitution des collèges électoraux, formation des bureaux, convocation des électeurs; 2° aux opérations électorales, dispositions de police, candidatures et bulletins, installation des bureaux et vote, dépouillement du scrutin; 3° aux pénalités prononcées contre les délits commis à l'occasion des élections; 4° à la sanction de l'obligation du vote; 5° à l'élection des sénateurs provinciaux; 6° aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités; enfin 7° à diverses dispositions, validation des élections, démissions des membres, renouvellement des mandats.

Votre Commission a procédé à un examen minutieux des diverses dispositions du Projet, et a été frappée du manque de clarté qui règne dans le texte de certains articles. Divers amendements ont été présentés afin de remédier à cet inconvénient. Il importe, en effet, que le texte d'une disposition légale soit clair et précis et qu'au moment même d'appliquer la loi, pour la première fois, il ne faille pas recourir à une explication ou à un commentaire.

D'autres amendements portant sur des points de principe ont été présentés également.

Une sorte de question préalable a été soulevée plus tard. Un membre a formulé une objection tirée des circonstances qui ont accompagné la séparation de la Chambre des Représentants.

« Si, dit-il, la Chambre a cru devoir se séparer parce qu'à ses yeux » son mandat était expiré d'après l'article 51 de la Constitution, y a-t-il » possibilité légale de la réunir pour se prononcer sur les amendements » du Sénat ; en tous cas, y a-t-il lieu de la réunir ? Ne pourra-t-on pas » soulever la même difficulté constitutionnelle ? En somme, sauf sur » trois points, les amendements présentés constituent des changements » de rédaction auxquels le rapport peut suppléer en précisant la portée de » chaque article. Sur les points de principe, les changements sont-ils » indispensables ? Nous nous trouvons devant un inconnu, sans l'expé- » rience nécessaire pour trancher les questions. Ne serait-il pas opportun » de laisser l'élection prochaine se faire sous l'empire de la loi ; cette » épreuve indiquera clairement les modifications à introduire dans les » dispositions légales. Cette solution me paraît être la meilleure et je » demande que la Commission se prononce sur ce point. »

La minorité de la Commission a présenté les observations suivantes dont elle demande l'insertion dans le rapport :

1° La question de constitutionnalité ne peut pas naître en ce qui concerne la loi électorale. Tous les partis ayant admis à la Chambre que la Chambre avait le droit de revenir pour discuter la loi si le Sénat y introduisait des amendements :

2° S'il y a des modifications à y apporter comme la Commission l'a admis dans sa première séance, le Sénat en s'abstenant de le faire manquerait à sa mission.

Nous ne croyons pas que cette appréciation soit juste. Le Sénat manquerait à sa mission en refusant d'apporter au projet des modifications essentielles, sans lesquelles la loi ne serait pas exécutable. Ce qui n'est pas le cas.

La motion mise aux voix est adoptée par sept voix contre trois.

En suite de cette décision, nous résumons les dispositions de la loi, en précisant le sens des articles dont le texte laisse à désirer ; nous indiquons également les modifications que nous croyons nécessaires ou utiles d'introduire en temps et lieu dans la loi.

Les circonscriptions électorales sont maintenues telles qu'elles existent actuellement ; les arrondissements administratifs qui forment ces circonscriptions sont divisés en cantons électoraux dont les limites et le chef-lieu sont les mêmes que ceux des cantons de justice de paix. L'article 137 prévoit le cas où les cantons judiciaires comprendraient des communes appartenant à un autre arrondissement.

Le vote a lieu à la commune, disposition constitutionnelle que l'article 138 ne fait que répéter. Sont exceptées les communes qui comptent moins de quatre cents habitants ; elles seront groupées d'après certaines conditions.

Votre Commission avait cru d'abord que, pour respecter davantage l'esprit de la Constitution, il fallait ne réunir que les communes où la population était inférieure à 200 âmes. L'élection communale ayant lieu,

en tous cas, à la commune, pourquoi l'élection législative ne pourrait-elle pas y être faite ? On a craint les fraudes, il est vrai, et c'est ce motif qui a porté un grand nombre de représentants à consacrer l'exception. La discussion a été longue à la Chambre et plusieurs idées ont été émises. Le chiffre de 400 habitants a été adopté parce qu'il donne un nombre d'électeurs assez élevé : de 80 à 90, — et que le chiffre de 200 qui avait été proposé n'aurait donné qu'un nombre trop restreint d'électeurs. La Chambre a ajouté un correctif à cette disposition ; la distance entre les communes ne peut pas dépasser 4 kilomètres.

En présence de la question préalable posée plus haut, votre Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'insister.

Nous avons cru également qu'il eût été bon de diminuer le chiffre de 600 électeurs fixé par l'article 139 comme maximum d'une section de vote.

D'après les formalités à remplir, articles 173 et 174, il faudra plus d'une minute par électeur pour lui permettre d'exprimer son vote, de déposer ses bulletins, de faire parapher ou estampiller sa lettre de convocation. Augmenter le nombre des isolements est un moyen inefficace. Le point important dans une élection, c'est que le président du bureau puisse constater avec certitude que l'électeur a déposé dans l'urne tous les bulletins qu'il a reçus. Cette constatation doit être faite aux termes de l'article 174. Le bulletin retenu par l'électeur constitue un moyen de fraude qu'il est impossible de constater ni de réprimer. Or dans l'élection prochaine grand nombre d'électeurs ont droit à deux, trois suffrages. Ils recevront quatre et six bulletins. On voit immédiatement la fraude possible et ses conséquences.

En dehors du vote lui-même, les formalités à remplir exigeront donc un temps considérable.

L'article 173 fixe l'ouverture du scrutin à huit heures du matin et sa clôture à deux heures ; la durée du scrutin est donc de six heures.

Mais 600 électeurs à raison d'une minute donnent 600 minutes, soit dix heures, et une minute est un temps insuffisant.

Il est vrai que l'heure fixée pour la clôture du scrutin peut être dépassée ; elle le sera en fait. Mais est-il bon de permettre une prolongation de scrutin qui peut dépasser les bornes raisonnables ?

Ce point est important. Votre Commission avait cru pouvoir proposer la diminution du nombre d'électeurs par section en portant le maximum à 300 et le minimum à 150.

On a fait remarquer qu'il n'était pas indispensable d'en faire l'objet d'un amendement. Le chiffre de 600 est un maximum ; il ne peut pas être dépassé, mais il ne doit pas être atteint. Dès lors, le Gouvernement peut recommander aux commissaires d'arrondissement, il peut même leur prescrire de former des sections ne comprenant que 300 ou 400 électeurs au maximum.

Votre Commission prie instamment le Gouvernement de prendre une mesure dans ce sens. Il faut organiser les élections de manière à les rendre d'une exécution facile pour l'électeur et pour le bureau.

Dès lors aussi, on peut, dans le modèle de salle d'élection (modèle III), annexé à la loi, supprimer deux isolements et établir quatre isolements absolument isolés les uns des autres afin d'éviter la surveillance facile à exercer d'un électeur sur l'autre dans des isolements voisins.

Tout au moins peut-on recommander cette suppression.

L'article 140 a soulevé une observation importante. En disant : « Le commissaire d'arrondissement répartit les électeurs par cantons électoraux . . . . . » on classe en fait les électeurs de tout le canton en une masse à répartir en sections. Cela serait contraire à la disposition qui prescrit le vote à la commune. En réalité le commissaire est appelé à faire la répartition en sections, des électeurs de chaque commune et à déterminer l'ordre des sections du canton entier.

Il aurait fallu dire : « Le commissaire d'arrondissement, d'accord avec le Collège des Bourgmestre et Échevins, répartit, s'il y a lieu, les électeurs de chaque commune en sections et détermine l'ordre des sections du canton électoral en commençant par le chef-lieu » ou plus simplement peut-être, supprimer les mots « par cantons électoraux ».

Ces observations nous semblent donner au texte la précision requise et ne laisser subsister aucun doute.

Le premier bureau du chef-lieu d'arrondissement administratif fonctionne comme bureau principal du collège électoral. (Art. 143.) Il n'est apporté, sous ce rapport, aucune modification à la législation actuelle.

Les articles 142 et suivants jusqu'à l'article 148 arrêtent l'organisation des bureaux électoraux.

Ceux-ci sont organisés par cantons électoraux. Le président du 1<sup>er</sup> bureau du canton nomme les présidents des bureaux qui à défaut de juges ou de juges suppléants sont présidés par une autre personne. Dans ce dernier cas, ces présidents doivent être pris parmi les électeurs de l'arrondissement jouissant d'un triple vote. Au besoin, le bureau se complète lui-même.

Nous estimons que dans ce dernier cas le président doit, autant que possible, être un électeur à triple vote. L'article 151 contient une disposition analogue pour les assesseurs.

Aux présidents sont joints quatre assesseurs par bureau désignés par le président du bureau (art. 145) et un secrétaire nommé également par lui. (Art. 148.)

Le secrétaire peut-il être pris parmi les électeurs d'une autre commune que celle où siège le bureau? Ce cas se présentera fréquemment dans les communes dont le secrétaire communal réside dans une autre commune. Nous croyons pouvoir répondre affirmativement avec cette restriction toutefois, que le secrétaire du bureau doit appartenir à l'arrondissement d'où dépend la commune.

La date des élections est fixée au premier dimanche de juillet. Cette date soulève des objections comme toute autre date. Nous croyons qu'il ne faut pas s'y arrêter.

L'article 154 renferme un principe nouveau : Si la vacance d'un siège se produit dans les trois mois qui précèdent le renouvellement de la série à laquelle le siège appartient, l'élection partielle n'a lieu que sur la décision de la Chambre au sein de laquelle la vacance s'est produite.

La Commission l'a adopté à l'unanimité, considérant son utilité et sa convenance.

A l'article 155, § 5, un membre a fait observer que la *date de naissance*

y signalée signifie la date complète et non pas seulement le millésime. Cette observation est justifiée, et votre Commission insiste sur ce point.

La police du bureau appartient au président; il est chargé également de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et la tranquillité aux abords de l'édifice. Il peut déléguer son droit de police à l'intérieur de la salle d'électeurs, mais non celui que seul il peut exercer à l'extérieur.

Le président jouit sous ce rapport d'une autorité effective, dont la sanction est inscrite à l'article 159.

Principe nouveau et fort important :

Les électeurs de la section et les candidats sont seuls admis dans la salle d'élection. L'article 158 commine une peine sévère contre ceux qui contreviendraient à cette disposition.

Les candidats doivent être présentés au moins dix jours avant celui fixé pour le scrutin. La présentation doit recevoir de nombreuses signatures. Toutes les formalités sont distinctes en cas d'élections simultanées pour la Chambre et le Sénat.

Les candidats désignent un témoin par bureau de vote.

L'article 167 consacre une disposition aux termes de laquelle les candidats sont proclamés élus par le bureau principal lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des mandats à conférer. Cette disposition doit être approuvée. Elle avait été proposée déjà sous le régime censitaire et n'avait été écartée que par le motif, disaient ses adversaires, qu'elle aurait eu pour conséquence d'amoinrir, sinon d'éteindre la vie politique dans le pays.

La grande étendue du corps électoral nouveau et l'obligation du vote justifient amplement le système. On ne peut, en effet, obliger le corps électoral d'un arrondissement, qui comptera toujours plusieurs milliers de membres, à se déranger pour élire sans lutte un député ou un sénateur.

La forme du bulletin est également différente; la couleur donnée aux diverses listes est supprimée; toutes les listes sont imprimées en encre noire et surmontées d'un numéro qui les distingue. La couleur du papier est différente pour l'élection des sénateurs si cette élection a lieu simultanément avec celle de la Chambre. Nous nous permettons de recommander l'emploi d'une teinte claire pour les bulletins afin que la lecture en soit aisée. Pour faciliter le vote on pourrait donner aux urnes la même teinte que celle des bulletins. Le tampon est remplacé par un crayon qui sert à noircir le point blanc de la case destinée au vote. Ces divers détails sont réglés par les articles 168 et 175.

Au sujet des isoires, une observation a été faite dont il nous paraît bon de faire mention; le Gouvernement pourrait y pourvoir. Il serait utile que les cloisons fussent élevées à 30 centimètres du sol afin de constater facilement, et sans déranger l'électeur, si l'isoloir est occupé. (Art. 170.)

Le scrutin est ouvert de huit heures du matin jusqu'à deux heures. Le

président du bureau peut faire procéder à un appel nominal, s'il le juge utile; il n'y est pas obligé. Votre Commission aurait préféré la suppression complète de l'appel; un amendement dans ce sens a même été adopté à l'unanimité moins une voix; mais il vient à tomber, comme les autres, en présence de l'adoption de la question préalable.

Le § 1 de l'article 177 demande à être expliqué. Il semble étrange que le bureau soit appelé à arrêter le chiffre des bulletins déposés dans l'urne avant que le président ait ouvert celle-ci et alors qu'il ne peut les compter. Il y a, nous semble-t-il, une erreur évidente de rédaction.

Le chiffre des bulletins qui est censé avoir été déposé dans l'urne sera arrêté d'après le résultat des pointages et des relevés prescrits à l'article 173. Le bureau pourra établir avec exactitude, d'après ces relevés, le chiffre des bulletins qu'il a remis aux électeurs, mais il lui sera impossible de constater, sans les compter, le chiffre des bulletins déposés dans l'urne. Dans les conditions où elle est faite, cette constatation est d'ailleurs assez inutile. Sans vouloir être puriste, il faut reconnaître que le texte demande à être expliqué pour être bien compris.

Le texte proposé par le Gouvernement et adopté par la Commission de la Chambre était clair et ne demandait aucune modification. Un amendement l'a trop modifié.

L'enveloppe dans laquelle les bulletins sont enfermés doit être scellée des *cachets* de tous les membres du bureau. Ces cachets peuvent être des marques quelconques, comme cela s'est pratiqué jusqu'ici.

Les enveloppes à employer pour former ces divers paquets devront offrir des qualités de solidité spéciale. Il y en a trois par bureau; il serait bon de recommander qu'on en fit un paquet pour la facilité du transport, ou qu'on mît les paquets dans un sac analogue à ceux employés dans les bureaux de poste.

Le chapitre IV, articles 178 et suivants, règle le dépouillement du scrutin.

En règle générale, les bureaux de dépouillement sont tous établis au chef-lieu du canton électoral. Cette disposition, formulée en termes très absolus, peut cependant souffrir des exceptions; en effet, le § 5 de l'article 178 en prévoit.

Un tirage au sort désigne les membres de ces bureaux; ils sont pris parmi les présidents des bureaux électoraux. Ces opérations sont faites en présence des témoins des partis également désignés par le sort; et le sort décide aussi quels bureaux électoraux seront dépouillés par tel ou tel bureau de dépouillement.

A l'article 179, un membre a demandé qui décidera si l'un des bureaux dépouillera quatre ou deux bureaux de vote. Cette désignation appartient sans doute au bureau principal.

M. le Comte Goblet d'Alviella a proposé un amendement à l'article 191. L'honorable membre demande à appliquer, en cas de ballottage et lorsqu'il y a plus d'un siège à pourvoir, le système de la représentation des minorités.

La proposition a été écartée par 3 voix contre 3 et une abstention.

L'amendement sera présenté au Sénat lors de la discussion du Projet.

Art. 195. — Afin de donner plus de facilités aux électeurs, il sera bon de peindre les urnes en couleur semblable à celle des bulletins.

Le titre VI relatif aux pénalités n'a soulevé aucune observation.

Au titre VII, qui traite de la sanction de l'obligation du vote (article 223), un membre a proposé de rétablir la disposition du projet du Gouvernement graduant l'échelle des peines d'après le nombre de votes attribués à l'électeur. Il voudrait voir également admettre parmi les motifs d'excuse le fait de changement de domicile hors de l'arrondissement.

Ces amendements, auxquels la Commission s'est montrée favorable, n'ont plus de raison d'être en présence de la question préalable qui a été adoptée.

Au point de vue des incompatibilités, certains membres de la Commission regrettent que la loi n'admette pas d'exception en faveur des sénateurs provinciaux à la règle si absolue de l'article 238. La Législature ne pourrait que gagner à voir arriver au Sénat des magistrats, de hauts fonctionnaires, des militaires d'un rang élevé ou d'autres dignitaires.

L'observation ne manque pas de justesse, mais les objections basées sur l'espèce de dépendance dans laquelle se trouvent presque tous les personnages visés restent debout ; il vaut mieux, semble-t-il, laisser cette question sans solution immédiate.

Enfin, il a été demandé quelle solution serait donnée dans le cas prévu au § 2 de l'article 243 si la personne élue dans les deux Chambres s'obstinait à refuser de faire option. Le cas est peu probable, il est vrai, mais supposons qu'il se présente, la solution n'est pas indiquée.

Un grand nombre de pétitions nous a été envoyé. Nous vous proposons d'en ordonner le dépôt sur le bureau pendant la discussion.

Votre Commission, par 7 voix contre 3, a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi.

Un membre a demandé ensuite si, en présence des dangers que présente la situation du pays, dangers que tous reconnaissent, il ne conviendrait pas de signaler ce que cette situation offre de grave, surtout par suite d'absence de toute solution définitive en matière électorale, et d'insister sur la nécessité d'une solution. Il lui semble que le caractère conservateur du Sénat justifierait une motion dans ce sens.

Il n'a pas indiqué le principe de cette solution, voulant laisser à ceux qui seront chargés de la donner la liberté la plus complète. Cette motion, combattue par les adversaires de la représentation proportionnelle, qui craignaient d'y voir une adhésion indirecte à cette solution spéciale, a été acceptée en principe et sauf rédaction par quatre voix contre trois.

La Commission l'a adoptée sous cette forme :

En présence des difficultés de la situation créées par la loi électorale nouvelle, au triple point de vue des arrondissements nommant un nombre considérable de députés et de sénateurs ; des minorités qui dans certains arrondissements arriveront à des chiffres formidables ; de la possibilité

d'un résultat électoral donnant à un seul parti un chiffre d'élus tel que ses adversaires en seront comme effacés ;

En présence des conséquences plus que probables de mesures qui mettraient en opposition les intérêts de la partie rurale du pays et ceux de la partie urbaine ; en présence de divisions nouvelles venant s'ajouter à celles existant déjà, comme le sont celles découlant de l'existence des partis politiques et de la différence de langage,

Ne convient-il pas d'appeler l'attention publique sur les dangers évidents de la situation et d'insister sur la nécessité qu'il y a d'y porter remède ?

Les divergences d'opinion sont actuellement si profondes qu'aucune solution définitive n'a pu intervenir.

Il est cependant indispensable de regarder l'avenir et de songer aux moyens de préservation à prendre. Il est nécessaire qu'une solution intervienne.

La législature nouvelle remplira cette mission en s'inspirant des intérêts supérieurs de la Patrie.

*Le Président-Rapporteur,*  
Baron SURMONT DE VOLSBERGHE.