

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 5 AVRIL 1895.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi sur la formation des listes des électeurs communaux.

(Voir les n^{os} 116, 117, 121, 148, 149, 158 et 161, session de 1894-1895, de la Chambre des Représentants; 47, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Président-Rapporteur ;
MAGIS, TOURNAY, le Baron D'HUART, DEVOLDER, le Baron WHETTALL,
COGELS, SAINCTELETTE, LÉGER et STRUYE.

MESSIEURS,

La loi dont le projet est soumis à nos délibérations a pour but d'organiser l'électorat communal et de déterminer les conditions requises pour l'exercice de ce droit, — matière non moins importante que l'électorat pour les Chambres législatives ou les conseils provinciaux.

La situation nouvelle à laquelle cette loi doit s'appliquer présente avec la situation ancienne — celle qui est close par la revision constitutionnelle et la création d'un corps électoral étendu — des différences notoires et incontestables qu'on paraît mettre en doute.

Cette situation ancienne est si ancrée dans les mœurs que l'opinion publique semble avoir quelque peine à comprendre la nécessité d'y apporter des modifications. Nous sommes si habitués à voir le corps électoral réunir un nombre plus considérable d'électeurs à mesure que le mandat conféré par l'élection a moins d'étendue, que les intérêts à gérer sont plus rapprochés et par là même plus facilement appréciables, — que notre esprit ne peut se rendre immédiatement compte des exigences de la situation nouvelle. Cependant la différence est énorme.

La composition du corps électoral d'autrefois était admissible. Le droit électoral était basé exclusivement sur le cens regardé comme unique preuve de capacité et garantie suffisante pour être admis à coopérer à la gestion des intérêts publics. L'électeur censitaire seul pouvait concourir à la nomination des représentants de la nation : députés et sénateurs.

teurs. Ce principe avait prévalu que ceux-là seuls étaient à même de bien apprécier les intérêts généraux de la nation, chez qui le paiement d'un cens élevé faisait présumer les connaissances indispensables à cette appréciation.

Sur le terrain provincial et communal, il n'en était plus complètement ainsi. La loi électorale avait augmenté à diverses époques le nombre des électeurs dans ces deux catégories; mais toujours le cens était resté la base du droit, et la capacité, ajoutée plus tard, était entourée de garanties sérieuses.

Les intérêts provinciaux étant, estimait-on, plus facilement appréciables, le cens était descendu à 20 francs.

Les intérêts communaux, que la grande majorité des habitants de la commune sont à même, semble-t-il, d'apprécier sans grandes difficultés, avait donné naissance à un corps électoral plus étendu encore. Un cens de dix francs d'impôts, ou la capacité constatée soit par la fonction remplie, soit par l'examen, donnait ouverture au droit électoral.

Mais à chaque degré existait la garantie du cens ou celle d'une capacité reconnue, sauvegardes, l'une et l'autre, de l'autorité, de l'ordre et de l'intérêt public.

Dans le corps électoral nouveau ces garanties spéciales et efficaces ont disparu; c'est la force du nombre qui prévaut, force aveugle, d'autant plus dangereuse que les intérêts à apprécier sont renfermés dans des limites moins étendues. Lorsque le pays tout entier doit se prononcer sur des questions d'intérêt général, s'il se manifeste des écarts d'un côté, de l'autre règnent les idées d'ordre indispensables; une compensation s'établit; il n'en est pas ainsi dans une commune, le nombre y domine sans compensation et pourrait amener fréquemment des résultats graves ou même désastreux.

La solution offre donc des difficultés.

Mais il y a plus. La Constitution du pays vient encore les augmenter. Les franchises, les libertés, l'autonomie communale sont les conditions caractérisant toute notre organisation politique et sociale; les restreindre serait un immense danger; jamais nous ne pourrions le permettre; ce serait tomber dans ce système d'autorité exagérée et arbitraire où toute liberté vient sombrer et disparaître devant l'oppression générale.

Il faut donc à une situation nouvelle et profondément modifiée des garanties nouvelles, — garanties dans le corps électoral, garanties dans la personne des élus.

Mais ces dernières ne peuvent guère être établies par la loi. Sans doute, la loi peut exiger des conditions d'âge, de nationalité, de domicile; elle pourrait encore déterminer des causes d'indignité; elle est impuissante à indiquer quelle est la capacité requise. Au corps électoral appartient cette mission; à lui de choisir les plus capables et les plus dignes, mission importante qui exige une grande maturité d'esprit, un jugement sain et calme.

Cette situation avait frappé certains partisans absolus du suffrage universel. Ils n'avaient pas hésité à reconnaître l'indispensable nécessité de ces garanties, et plutôt que de renforcer l'action du pouvoir central, ils

allaient même jusqu'à admettre qu'il faudrait refuser le droit de suffrage à ceux qui ne payaient pas d'impôt. La Commission de revision constitutionnelle s'était déjà préoccupée de cette éventualité ; la note de la minorité disait : « La composition du corps électoral exige, à ce point de vue, une » attention particulière et l'on doit se garder d'y faire régner le nombre » brutal et ignorant. »

Le Projet de Loi ne s'occupe que des garanties à réclamer du corps électoral lui-même.

Deux dispositions ont été ajoutées à la loi ; l'une, par mesure transitoire, maintient sur les listes électorales, quel que soit leur âge, trois catégories de citoyens capacitaires sous le régime de la loi de 1883 : les porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur ; ceux qui auront subi l'examen prévu par les articles 2 et 3 de cette loi ; enfin ceux qui se trouvent dans l'une des situations prévues par le n° 14 de l'article 1^{er} de cette même loi. Ils n'auront qu'une voix et doivent réunir les conditions exigées autres que celles de l'âge de 30 ans.

On a trouvé, et non sans raison, qu'il serait exorbitant d'enlever le droit de vote à ceux qui se sont préparés par un travail spécial, ardu même, à l'exercice de l'électorat.

Le sens de l'article est parfaitement indiqué par les mots : « seront maintenus comme électeurs communaux ». Il s'agit de la conservation d'un droit résultant d'une inscription antérieure et non d'un droit à l'électorat acquis postérieurement.

L'autre disposition se rapporte plutôt à la composition des conseils communaux ; elle forme l'article 4 de la loi. Elle adjoint au nombre de conseillers fixé par la loi communale de 1836, dans les villes ou communes de 20,000 à 70,000 habitants, 4 conseillers et, dans celles de 70,000 et au-dessus, 8 conseillers élus directement, au vote simple, par les citoyens qui, inscrits sur les listes des électeurs communaux, réunissent les conditions requises pour les élections aux Conseils de l'industrie et du travail. La moitié de ces conseillers supplémentaires appartient à la catégorie des ouvriers, l'autre moitié à la catégorie des patrons.

C'est l'amendement de M. Helleputte que la Chambre a adopté.

On peut considérer le principe de cette disposition, quoique celle-ci soit incomplète, comme une heureuse innovation : il constitue le premier pas dans la voie de la représentation des intérêts, véritable base du régime qu'il est désirable d'inaugurer ; elle accorde à la classe ouvrière, à qui la loi a ouvert l'exercice du droit électoral, la certitude d'une représentation directe, qu'on ne peut lui refuser. Elle soulève cependant de graves objections.

Un membre de votre Commission a objecté que cette disposition crée des positions différentes aux communes. Le fait est vrai, mais il est insuffisant pour faire rejeter la disposition. Les communes étant indépendantes les unes des autres, rien ne s'oppose à ce qu'une situation différente leur soit faite ; les grandes villes surtout demandent un régime particulier.

Un autre membre fait observer que si cette disposition réunit les avantages indiqués, elle présente cependant certains inconvénients assez graves à ses yeux pour qu'il soit nécessaire d'y remédier. Il en résultera que dans

certaines villes la décision du corps électoral pourra être infirmée par l'adjonction à la minorité du Conseil communal de membres partageant les opinions de cette minorité ; que ce fait est d'autant plus grave qu'il est le résultat d'un privilège, les électeurs nommant ces conseillers supplémentaires ayant déjà concouru à la nomination des membres ordinaires. Dans quelques cas ce privilège peut être exorbitant et dépasser la mesure.

A ses yeux le véritable remède se trouve dans la représentation de la minorité ou dans la représentation proportionnelle, dont le principe devrait être inscrit dans la loi.

Il est d'autant plus nécessaire de recourir à ce moyen que le contrôle de l'administration communale est insuffisant, surtout en matière de gestion des finances. Il est reconnu que sous ce rapport la situation doit être améliorée. Or en fait de contrôle rien de plus efficace que la publicité.

Une minorité dans le Conseil communal représentant l'opposition assure ce contrôle de la manière la plus certaine.

Il est essentiel de noter que les électeurs chargés de nommer ces conseillers communaux supplémentaires sont non seulement ceux appelés actuellement à nommer les membres des Conseils de l'Industrie et du Travail selon la constitution plus ou moins complète de ces conseils, mais tous les électeurs patrons et ouvriers qui réunissent les conditions requises par la loi sur les Conseils de Prud'hommes, pourvu qu'ils soient inscrits sur la liste des électeurs communaux.

Les principes indiqués plus haut servent de base à la loi.

Il est un autre côté de la question encore qu'il importe de ne pas perdre de vue. Les intérêts communaux, qu'on est tenté de regarder comme plus facilement appréciables, sont cependant excessivement considérables : la police, l'ordre et la sécurité publics, le vote des taxes communales, la gestion des finances, les règlements qui touchent à tant de matières, l'administration des biens des hospices et des bureaux de bienfaisance, l'hygiène, la voirie, en un mot, tout ce qui constitue la vie communale. Leur importance exige également des garanties.

On ne peut oublier, au surplus, que la mission des administrations communales consiste à appliquer les lois et non à les formuler, et que cette mission exige des capacités et des connaissances plus complètes et plus précises. Autre face de la question qu'on ne peut laisser dans l'ombre. Elle réclame dans l'administration et dans l'autorité des garanties de stabilité qui dépendent en grande partie du corps électoral lui-même.

L'expression de ces garanties se trouve, d'une part, dans certaines restrictions apportées au droit électoral, à l'élimination de tous ceux à qui leur âge n'a pas donné la maturité d'esprit nécessaire pour bien juger de la chose communale, de ceux à qui une résidence assez longue dans la commune n'a pas encore fait reconnaître un intérêt réel ; dans la fixation du nombre de votes à émettre à raison des contributions payées et eu égard à l'importance de la ville habitée par l'électeur. De l'autre, la loi accorde une voix nouvelle à tout citoyen possesseur d'immeubles d'un revenu cadastral de 150 francs. Elle permet ainsi le cumul de quatre voix.

Ces diverses mesures sont justifiées.

Par l'article 1^{er} sont électeurs pour la commune, les citoyens belges de naissance ou par naturalisation, âgés de 30 ans, ayant un domicile électoral, en d'autres termes, une résidence continue de trois années. Il résulte de cette dernière condition que l'interruption de cette résidence enlève le droit électoral. Il n'en est pas ainsi en matière d'électorat législatif. Dans ce dernier cas, l'électeur conserve son droit pendant une année; le motif en est que, résident d'une commune différente de son premier domicile, le citoyen continue généralement à résider dans le pays et conserve intérêt dans l'administration de la chose publique. Il n'en est pas ainsi en matière communale; le citoyen quittant une commune est censé, à juste titre, perdre tout intérêt dans son administration; il ne peut donc y conserver de droit électoral. Ce droit, il pourra le récupérer ailleurs, dans sa nouvelle résidence, lorsqu'il aura satisfait à la condition exigée.

Votre Commission, appelée à voter sur la proposition d'un de ses membres, proposition tendant à fixer l'âge électoral à 25 ans et la durée de la résidence à deux ans, a rejeté par 5 voix contre 2 le premier point et par 6 voix contre 1 le second.

L'article 2 applique aux électeurs communaux les dispositions du Code électoral relatives aux conditions du droit de vote, sauf deux modifications. La première établit une proportion dans le taux des contributions personnelles à payer par le citoyen de 35 ans marié ou veuf en obtention d'une seconde voix. Cette proportion nous paraît indispensable. Il est certain que l'importance de la ville ou commune qu'on habite met entre les citoyens des différences sérieuses dont il y a lieu de tenir compte. L'échelle de la proportionnalité établie nous paraît plutôt inférieure à la réalité des choses.

La seconde modification aux dispositions du Code électoral accorde à l'électeur propriétaire d'immeubles d'une valeur déterminée une voix supplémentaire. Cette faveur est basée sur l'intérêt dont jouit le propriétaire dans la bonne administration de la chose communale, eu égard à la quotité d'impôts payés par la propriété. Presque tous les impôts communaux sont des impôts directs dont l'assiette principale est la propriété. Dès lors cette quatrième voix est amplement justifiée.

Par l'article 3 est réglé le cumul des voix. Le nombre de voix que l'électeur peut cumuler est de quatre.

Le cens différentiel de l'article 2 a été admis en commission par 5 voix et 2 abstentions; le suffrage supplémentaire donné au propriétaire d'une propriété de 150 francs de revenu cadastral ainsi que le cumul de quatre voix ont été adoptés à l'unanimité.

Les articles suivants s'occupent de certains détails relatifs à la formation des listes. Des dispositions transitoires règlent la première revision des listes d'après lesquelles seront faites les élections prochaines. Les conseils communaux seront dissous le 1^{er} novembre prochain.

Un grand nombre de pétitions sont parvenues au Sénat. Votre Commission, à laquelle elles ont été renvoyées, les a examinées. La plus grande partie d'entre elles sont des protestations en termes plus ou moins vifs, sans

(6)

arguments ; d'autres sont motivées. Nous vous demandons d'en ordonner le dépôt sur le bureau pendant la discussion.

Votre Commission, par 7 voix contre 1 et 2 abstentions, a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi.

Le Président-Rapporteur,
Baron SURMONT DE VOLSBERGHE.