

SÉNAT DE BELGIQUE.

SEANCE DU 27 AVRIL 1866.

Rapport des Commissions de l'Intérieur et de la Justice réunies, chargées d'examiner le Projet de Loi qui apporte des modifications au tableau annexé à l'article 55 de la loi électorale.

(Voir les N^{os} 37, 70, 105, 105 et 106 de la Chambre des Représentants.)

Présents: MM. D'OMALIUS D'HALLOY, Président; LONHIENNE, BOYAVAL, GHELDOLF, DE PITTEURS-HIÉGAERTS, le BARON D'ANETHAN, CORBISIER, le BARON DELLAFAILLE, HANSSENS, le Comte DE ROBIANO, le BARON DE SELYS-LONGCHAMPS, PIRMEZ, OZERAY, TELLIER, le Vicomte DU BUS, DE CANNART D'HAMALE, SACQUELEU, HOUTART et le BARON DE RASSE, Rapporteur.

MESSIEURS,

Les Commissions de l'Intérieur et de la Justice, auxquelles vous avez renvoyé l'examen du Projet de Loi modifiant le tableau annexé à l'article 55 de la loi électorale, se sont occupées de la mission qui leur avait été confiée dans les séances des 25 et 26 avril.

Avant de rendre compte de la discussion et de son résultat, il a été jugé convenable d'exposer dans le commencement du rapport les principes qui ont guidé la majorité de la Commission dans l'appréciation de la loi présentée.

Aux termes de l'art. 49 de la Constitution, la population sert uniquement de base pour fixer le nombre des représentants, et d'après l'art. 54, le Sénat doit se composer d'un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre Chambre, et de manière à maintenir la proportion d'un Représentant par 40,000 habitants.

Le Congrès a posé un principe des plus sages en permettant à la Législature d'augmenter le nombre des Représentants, à mesure que le développement de la prospérité générale amène l'accroissement de la population du pays.

Lorsqu'après un certain nombre d'années, il est constaté qu'un nombre assez considérable d'habitants n'est pas représenté, il est du devoir du Gouvernement de provoquer une répartition nouvelle des Représentants et Sénateurs, afin de ne pas priver des localités d'un droit que la Constitution

leur a garanti, et c'est à vous, les mandataires de la nation, qu'il appartient de veiller à ce qu'une prescription constitutionnelle ne soit pas méconnue.

Par le décret du 3 mars 1831, le Congrès national avait fixé le nombre des Représentants à 102 et celui des Sénateurs à 51, en prenant pour point de départ le chiffre de 4,079,519. Ce résultat avait été obtenu, en ajoutant au recensement de 1829, l'augmentation constatée par les tableaux de population de 1830, et l'accroissement présumé des deux premiers mois de 1831 (1).

En 1839, à la suite du traité des 24 articles, le nombre des Représentants fut réduit à 93, et celui des Sénateurs à 47. Mais bientôt, quelques années après, non-seulement les pertes résultant des événements politiques étaient réparées, mais on constatait, au 15 octobre 1846, une population de 4,337,496 habitants, ce qui amena la loi du 31 mai 1847, fixant à 108 le nombre des Représentants et à 54 celui des Sénateurs.

Ainsi, en quinze ans, malgré la cession d'une partie du Limbourg et du Luxembourg, la population du royaume s'était accrue de 257,667 habitants non représentés, au vœu de Constitution.

En 1859, 12 ans après la répartition de 1847, il existait une nouvelle population non représentée qui s'élevait au chiffre de 285,695 habitants.

La loi du 24 mai 1859 y pourvut, en portant à 116 et à 58 le nombre respectif des membres des deux Chambres. Enfin, en 1866, six ans après, on constate une population non représentée de 361,748.

Malgré les conséquences du traité de 1839, la population du pays s'est donc accrue, en trente-cinq ans, de 905,318 habitants, car elle est aujourd'hui de 4,984,837 habitants.

Ce chiffre, divisé en 40, donne 124 et une fraction.

Il y a donc lieu de porter à 124 le nombre des Représentants et à 62 celui des Sénateurs.

En 1831, 1839, 1847, et 1856, la répartition des membres des deux Chambres s'est toujours faite par provinces, et la sous-répartition par arrondissements, de manière à procurer un Représentant par 40,000 habitants et un Sénateur par 80,000, sauf à répartir les Sénateurs et Représentants n'ayant pu entrer dans cette opération, entre les provinces présentant l'excédant le plus considérable, et en appliquant les mêmes principes pour la sous-répartition entre les arrondissements appartenant à ces provinces.

Nous avons l'honneur de proposer au Sénat de se conformer pour la nouvelle répartition de 1866, à tous les précédents qu'il a posés jusqu'ici; la marche adoptée est d'ailleurs la plus rationnelle, la plus juste, celle qui se prête le moins aux calculs des combinaisons particulières, car elle est basée sur la rigueur inflexible des chiffres.

Lors de la discussion générale, plusieurs objections ont été faites contre le Projet de Loi: « il est en contradiction avec la loi du 2 juin 1856, et les engagements pris alors par le Gouvernement vis-à-vis des Chambres. Le tableau résultant du dépouillement annuel des registres de population n'offre aucune garantie d'exactitude; le recensement seul peut offrir une base certaine que tous peuvent admettre; hors de là, tout est le produit du hasard.

(1) Nouvelle répartition des Représentants et des Sénateurs. — Exposé des motifs. Documents parlementaires de 1859, n° 111.

» On a cité à ce sujet le résultat du recensement de 1856, qui a donné un
 » chiffre considérablement inférieur à celui qu'avaient indiqué les chiffres
 » fournis par les registres de population à la fin de 1865. Procéder à une
 » nouvelle répartition avant le recensement de 1866, c'est marcher à l'aven-
 » ture, et de plus c'est contrevenir à la loi organique du 2 juin 1856 ; c'est
 » poser imprudemment un acte inconstitutionnel. »

Il est répondu, que les mesures prises depuis plusieurs années par le Gouvernement, pour la tenue régulière des registres des populations, offrent toute garantie par l'exactitude de leur contenu; que la loi de 1856 n'est pas une loi organique, qu'elle ne peut avoir eu pour effet d'entraver soit l'initiative du Gouvernement, soit l'initiative des membres de la Législature; que la loi ne peut jamais enchaîner l'avenir; ce qu'une loi a fait, une loi peut le défaire. — Puisque la population sert de base à la répartition électorale, il est nécessaire, sous peine de commettre une injustice, de ne pas laisser une partie considérable du pays privée de la représentation à laquelle elle a légalement droit. D'après les chiffres constatés, il doit y avoir 124 Représentants.

Or, il n'y en a que 116, il y a donc 520,000 habitants privés d'un droit constitutionnel; les huit qui doivent les représenter forment approximativement le quinzième de la composition normale de la Chambre, et ce quinzième fait aujourd'hui défaut.

La discussion paraissant devoir donner lieu à de longs débats, un membre, par motion d'ordre, fait remarquer que si les objections présentées par plusieurs de ses honorables collègues étaient accueillies par la majorité, la loi serait rejetée par la Commission; qu'avant de résoudre les nombreuses et importantes questions soulevées, il lui paraissait donc préférable de se prononcer sur la question d'ajournement de la loi. Cette proposition d'ajournement est rejetée par dix voix contre huit.

Quelques membres présentent des observations sur la position privilégiée faite à certaines catégories d'électeurs, qui nomment plusieurs Représentants et Sénateurs, tandis que d'autres ne nomment qu'un seul Sénateur et un ou deux Représentants. Ils demandent qu'il soit porté remède à une pareille inégalité, en apportant un changement complet dans le système électoral. On objecte également l'inconvénient des collèges nommant un trop grand nombre de Représentants et de Sénateurs; en entrevoit pour l'avenir un danger dans un semblable état de chose, et après un échange d'observations, on reconnaît qu'il n'y a pas lieu de s'occuper pour le moment de questions de cette nature. La discussion générale est close, et on aborde l'examen des articles du Projet de Loi.

La Commission, à l'unanimité sauf une abstention, fixe à quatre, le nombre des Sénateurs à ajouter au tableau annexé à l'article 55 de la loi électorale, et à 8 celui des Représentants.

Les quatre Sénateurs sont attribués aux provinces de Liège,
 de Hainaut,
 de Brabant,
 et de Luxembourg.

Quant aux huit Représentants, deux sont attribués à la province de Brabant;
 Un au Hainaut;
 Un à la province de Liège;

Un à la province d'Anvers ;

Un id. de Namur.

Au sujet des deux autres Représentants qu'il s'agit de répartir, un membre donne lecture d'une note dont il demande l'insertion dans le Rapport. Cette note est ainsi conçue :

- » Je propose d'accorder aux deux Flandres les deux sièges de Représentants qui sont disponibles. D'après moi, ce sont les deux Flandres dont la représentation doit être augmentée, et que je propose de substituer au Brabant et au Hainaut, auxquels la loi attribue deux Représentants.
- » L'examen seul des chiffres démontre jusqu'à l'évidence, qu'en stricte justice il doit en être ainsi.
- » Le Hainaut ayant actuellement un excédant de 68,194 habitants, pour la Chambre, il lui restera un excédant de 28,194 habitants, après l'attribution d'un nouveau Représentant, tandis que la Flandre orientale n'a qu'un excédant de 24,175 habitants.
- » Mais il y a un autre élément à consulter qui fait incontestablement pencher la balance en faveur de la Flandre orientale. Cette province n'est pas représentée d'une manière complète au Sénat, puisqu'elle a un excédant de 24,175 habitants, tandis que le Hainaut a pour le Sénat une représentation surabondante par suite de l'adjonction d'un Sénateur par 68,194 habitants, ce qui le constitue, après cette adjonction, en déficit de 44,806.
- » Si l'on attribue deux députés au Hainaut, cette province jouira de deux faveurs : elle aura un Sénateur et un Représentant auxquels elle n'a aucun droit réel, tandis que la Flandre sera lésée et pour la Chambre et pour le Sénat, conservant un excédant non représenté pour ces deux branches de la représentation nationale. En attribuant au contraire le Représentant à la Flandre, il y a partage équitable des faveurs. La Flandre sera favorisée pour la Chambre, le Hainaut sera favorisé pour le Sénat; la Flandre restera lésée pour le Sénat, le Hainaut restera lésé pour la Chambre.
- » Il ne nous paraît pas que, en équité, on puisse hésiter entre les deux systèmes.
- » Il faut remarquer que si le chiffre constitutionnel n'est pas atteint, aucune province, aucun arrondissement n'a, je ne dirai pas, de droit, mais de préférence constitutionnelle à élever; pour que l'on puisse attribuer à une province un représentant à raison d'une population inférieure à 40,000 habitants, il faut que fictivement on lui adjuge l'excédant de population d'une autre province. Or, cette province, dont l'excédant sert à donner à une province voisine une représentation nationale dépassant la proportion constitutionnelle, a bien le droit sans doute d'emprunter à son tour à cette province son excédant pour l'autre branche de la représentation nationale, et de rétablir ainsi l'équilibre.
- » Les provinces pouvant avoir des intérêts différents, chaque province a droit à ce que la représentation de toutes les autres se renferme dans les limites constitutionnelles, et qu'aucune ne pèse d'un poids illégal dans la balance des intérêts.
- » Appliquant ces observations au Brabant et à la Flandre occidentale, il en résulte que la Flandre occidentale, quoique n'ayant un excédant pour la Chambre que de 19,938 habitants, doit avoir un Représentant au lieu du

» Brabant qui a un excédant de 24,585; attendu que la Flandre occidentale
» a le même excédant de 19,938 habitants et le Brabant un déficit de 15,415 ha-
» bitants. »

Des membres répondent à la note, en faisant observer que la proposition de l'honorable préopinant est basée sur le système qu'on appelle des *compensations*, système essentiellement variable d'après les différents points de vue de ceux qui les proposent, tandis que le système de la loi actuelle s'appuie sur des données rigoureuses, qu'aucune considération particulière ne peut faire fléchir, et a de plus le mérite d'avoir été appliqué à quatre reprises différentes.

En résumé, il s'agit d'enlever un Représentant au Hainaut qui a un excédant de 28,194 habitants. et de donner ce Représentant à la Flandre orientale, qui a un excédant de 24,175 habitants.

Il en est de même d'un représentant qu'on enlève au Brabant, qui a un excédant de 24,585, pour donner ce représentant à la Flandre occidentale, dont l'excédant n'est que de 19,938 habitants. Ce n'est pas par faveur que le Hainaut et le Brabant sont préférés, c'est parce que ces deux provinces présentent les excédants qui s'approchent le plus du chiffre de 40,000. Si, d'après le dire de l'honorable préopinant, il y a fiction pour la différence entre le chiffre de 40,000 et le chiffre constaté, il faut reconnaître qu'en donnant la préférence à la province qui présente le chiffre le plus élevé, on s'appuie sur une fiction qui se rapproche le plus de la réalité, et l'on a la certitude, en règle générale, que la province dont l'excédant est le plus considérable atteindra plus facilement le chiffre légal que la province dont l'excédant est moins considérable.

On met ensuite aux voix l'amendement suivant :

Les deux Représentants restant à répartir appartiendront à la Flandre occidentale et à la Flandre orientale, en remplacement d'un Représentant dans le Hainaut et d'un dans le Brabant.

Cet amendement est rejeté par neuf voix contre quatre et une abstention.

La proposition d'attribuer à Verviers le Sénateur que le Projet accorde à Liège est rejetée par 10 voix contre 4 et une abstention.

L'auteur de cette dernière proposition donnait la préférence à Verviers, parce que cette dernière ville avait, dit-il, pour le Sénat un excédant de 54,400 habitants, et pour la Chambre un excédant de 14,400 habitants, tandis que Liège avait pour la Chambre un déficit de 19,230 habitants, et pour le Sénat un excédant de 60,776 habitants.

Il avait été répondu à l'auteur de la proposition que l'arrondissement de Liège ayant un excédant de 20,776 habitants, tandis que l'arrondissement de Verviers n'avait qu'un excédant de 14,400 habitants, la préférence devait être accordée à Liège, conformément aux principes adoptés.

La majorité de la Commission, tout en reconnaissant tout ce que le système de compensations pouvait présenter d'ingénieux, l'a rejeté d'une manière absolue, pour s'en tenir aux principes de la préférence à donner aux provinces ayant les plus forts excédants, et parmi les provinces, aux arrondissements présentant les mêmes avantages; seul moyen de se conformer aux prescriptions constitutionnelles qui indiquent la population comme base de la représentation nationale.

(6)

On passe au vote des articles.

L'article premier est adopté par dix voix contre six.

L'art. 2 à l'unanimité moins une abstention.

L'art. 3 est adopté à l'unanimité.

L'ensemble de la Loi est voté par onze voix contre sept.

En conséquence, les Commissions de l'Intérieur et de la Justice ont l'honneur de proposer au Sénat l'adoption du Projet de Loi tel qu'il a été formulé par la Chambre des Représentants.

Le Rapporteur,
Baron DE RASSE.

Le Président,
T. D'OMALIUS.