

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 26 JUIN 1877.

Rapport des Commissions de l'Intérieur et de la Justice réunies. chargées d'examiner le Projet de Loi sur le secret du vote et sur les fraudes électorales.

(Voir les Nos 64, 84, 124, 134, 136, 139, 145, 146, 150, 156, 158, 161, 162, 166, 167 et 174 de la Chambre des Représentants, et le N^o 61 du Sénat.)

Présents : MM. le Baron d'HUART, Président, HUBERT DOLEZ, FRANÇOIS DOLEZ, BONNET, HUBERT, TRÉMOUROUX, GRANDGAGNAGE, DE WANDRE, VAN WILLIGEN, VAN OVERLOOP, VAN OCKERHOUT, SOLVYNS, VAN CROMBRUGGHE, DE KERCHOVE, DE CANNART D'HAMALE, CASIER, et LEIRENS, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Sénat connaît l'origine et l'historique de la présentation du Projet de Loi sur le secret du vote et sur les fraudes électorales.

La vérification des pouvoirs, au mois de novembre dernier, fit surgir des réclamations au sein de la Chambre des Représentants.

Les élections des arrondissements d'Anvers, de Bruges et d'Ypres furent l'objet d'attaques fort vives. Une enquête fut même réclamée pour permettre, disait-on, de prouver les abus et les fraudes auxquels ces élections avaient donné lieu.

L'enquête ne fut pas votée, mais l'intérêt général, qui exige le secret du vote non moins que la composition sincère des listes électorales, amena le Ministère à promettre la présentation d'un projet de loi spécial, destiné à reviser et à compléter sous ce double point de vue la législation existante.

La loi de 1867 avait eu pour objet principal d'assurer la liberté de l'électeur et le secret de son vote et, en même temps, de prévenir et au besoin de punir les fraudes.

La loi de 1869, modifiant le système suivi jusqu'alors pour la formation des listes, avait essayé d'assurer la composition loyale du corps électoral.

Ni l'une ni l'autre n'ont atteint le but qu'elles avaient en vue.

Codifiées en 1872, leur application a révélé à chaque élection des abus plus nombreux, des fraudes plus multiples.

Insuffisantes pour garantir le secret absolu du vote, les dispositions de ces lois sont en même temps impuissantes pour empêcher l'inscription frauduleuse de faux électeurs, qui prend d'année en année plus d'extension.

Sous l'empire de nos lois actuelles, l'indépendance de l'électeur n'est guère possible. Grâce à la pratique des billets marqués dont chacun des partis qui divisent la Belgique sait faire un usage de jour en jour plus étendu, le secret du vote n'existe plus. On tient note des billets marqués distribués, on surveille et on contrôle leur sortie de l'urne; les votes, au lieu d'être libres, ne sont donc souvent que des votes forcés.

Le fait, dans sa regrettable extension, ne saurait être nié.

D'autre part, il est incontestable que, grâce aux dispositions des lois fiscales, peu en harmonie avec notre système électoral, dont néanmoins elles forment la base, il y a des fraudes nombreuses qui se commettent et qui ont pour résultat d'attribuer le droit électoral à ceux qui n'en possèdent pas en réalité les éléments.

Les discussions auxquelles le Projet de Loi a donné lieu ont révélé toute l'étendue de ces fraudes. Quelles qu'elles soient, quel que soit le parti appelé à en profiter, quelle qu'en soit la nature, elles sont condamnables, elles doivent être réprimées.

La sincérité et le secret du vote, ainsi que la répression des fraudes auxquelles l'application de nos lois fiscales permet de recourir, tel est le double objet que le Projet de Loi actuel a eu en vue.

Ce projet a été adopté par la Chambre des Représentants à la majorité de 56 voix contre 46.

Lors de la présentation du Projet de Loi, le Gouvernement, dans l'Exposé des motifs, confirmant la déclaration déjà faite au mois de novembre 1876 par l'honorable M. Malou, s'exprimait comme il suit :

« Dans l'intérêt du pays, en dehors des mesquines préoccupations de parti, nous convions de nouveau, comme nous l'avons déjà fait, tous les amis de nos libres institutions à unir leurs efforts aux nôtres pour améliorer et compléter les lois électorales, et pour rendre efficace la répression de tous les abus de quelque part qu'ils viennent. »

Voici en résumé, dans des lignes générales, et sans entrer dans les détails, les dispositions du projet quant au mode de votation pour les élections législatives.

Cinq jours avant l'élection les candidats doivent être proposés par un nombre d'électeurs déterminé (art. 1 et 2).

Dans le même terme, les candidats acceptent par écrit et désignent leurs témoins (art. 3 à 7).

Cette dernière disposition est une heureuse innovation. La présence de ces témoins désignés par les candidats en cause et auxquels le sort assigne le bureau où ils auront à remplir leur mission et à voter, est une garantie de la sincérité des opérations : le contrôle des témoins est bien plus efficace, plus sérieux que celui du public.

Dès que la présentation des candidats a eu lieu, le bureau principal en arrête la liste et la fait afficher dans toutes les communes de l'arrondissement (art. 8).

Il fait ensuite imprimer sur papier électoral les bulletins de vote uniformes pour tous et qui, seuls, peuvent être employés.

Le bulletin est imprimé par colonne en encre de couleurs différentes.

Les candidats qui se présentent ensemble et forment une liste complète, sont portés, par ordre alphabétique, pour chaque chambre dans une même colonne, les candidats au Sénat étant inscrits les premiers. La qualification de parti est imprimée en tête de la colonne (art. 9, 10 et 11).

Il fallait prévoir l'hypothèse où des candidats isolés se seraient présentés en dehors de tout patronage ou de qualification de parti. C'est ce que fait le paragraphe final de l'article 10; ils sont portés, par ordre alphabétique, dans une colonne spéciale.

Après avoir, aux articles 17, 18 et 19, indiqué les formalités de la prestation du serment des présidents, secrétaires et témoins, et sanctionné la défense de révéler le secret du vote, le projet s'occupe des installations des bureaux et du mode de votation.

Le Sénat a pu se rendre compte par les discussions de la presse et par l'examen du modèle annexé au Projet de Loi, de la distribution intérieure et des garanties que présente ce nouveau mobilier électoral, cloison, séparations, pupitres, etc., au point de vue du secret du vote.

L'électeur qui se trouve dans la partie du local servant de salle d'attente, entre dans le local du vote à l'appel de son nom; il reçoit des mains du président un des bulletins de vote déposés ouverts sur le bureau; ce bulletin plié en quatre à angle droit est estampillé au verso d'un timbre marquant le numéro du bureau et la date de l'élection.

Muni de ce bulletin qui, seul, peut servir à formuler son vote, l'électeur se rend dans un des compartiments de l'isoloir, il y trouve un instrument destiné à marquer d'une croix, identique pour tous, le nom de celui ou de ceux auxquels il veut donner son vote.

S'il veut voter pour une liste de parti complète, — et ce sera le plus souvent le cas, — il suffit que la croix soit marquée dans la case réservée à cet effet en tête de la liste des candidats de ce parti, sous le rectangle imprimé en couleur. S'il veut ne donner son suffrage qu'à tel ou tel candidat, la croix qu'il imprimera au moyen de l'instrument sera apposée dans la case qui se trouve à la suite du nom de chacun des candidats.

Le vote formulé, l'électeur sort de l'isoloir, vient montrer au président son bulletin replié régulièrement en quatre, le timbre à l'extérieur, le dépose lui-même dans l'urne et sort de la salle de vote (art. 20 à 30).

La complication de ce système ne saurait être niée, et l'éducation de l'électeur, ou du moins d'un grand nombre d'entre eux, devra être faite. C'est une difficulté, mais si l'on obtient, par ce moyen, le secret du vote, on ne saurait s'y arrêter.

La section III (art 31 à 43) s'occupe du dépouillement du scrutin. La disposition principale est celle de l'art. 31, qui prohibe le dépouillement des bulletins de vote par le bureau qui les a reçus. C'est une garantie nouvelle donnée au secret des votes émis.

Quant à la sincérité des opérations, elle est assurée par la présence et l'intervention des témoins, auxquels, après examen par le président et les scrutateurs, tous les bulletins sont communiqués.

La conservation des bulletins qui sont placés sous enveloppes cachetées pour être remis aux commissions de vérification des pouvoirs, est à la fois une garantie

contre les erreurs ou les fraudes de membres des bureaux, et un précieux moyen de contrôle en cas de réclamation.

Dans notre système, les Chambres jugent seules de la validité des pouvoirs ; elles doivent avoir sous les yeux toutes les pièces du procès.

Cette mesure, il convient de le rappeler, avait été proposée par voie d'amendement au Sénat, il y a longtemps, mais elle avait été repoussée à cette époque par le Gouvernement.

Dans toutes les élections surgissent des contestations quant à la validité des bulletins. Les dispositions que nous venons d'analyser brièvement rendent impossibles à l'avenir les réclamations du chef de bulletins marqués. Mais il reste encore à indiquer avec précision les conditions que doit remplir le bulletin pour ne pas être déclaré nul. C'est l'objet de l'article 48.

Tel est l'ensemble des dispositions édictées par le Projet de Loi pour assurer le secret du vote et la sincérité des opérations électorales.

Bien que ces dispositions soient multipliées, et que, par leur multiplicité et leur minutie, elles puissent engendrer certaines difficultés pratiques, surtout dans les premières applications qui en seront faites, on peut espérer qu'à l'avenir l'électeur pourra librement formuler son vote et se soustraire aux influences dont il serait, malgré lui, obsédé.

Le Projet de Loi sous ce rapport peut donc recevoir l'approbation du Sénat.

Le second but à atteindre était la répression des fraudes dans la confection des listes électorales.

Le Sénat trouvera aux articles 49 à 59 les innovations proposées.

Il reste à signaler parmi les dispositions les plus importantes du Projet de Loi celle de l'article 64, relative au domicile des fonctionnaires amovibles ou révocables, etc.

Les questions de domicile sont avant tout des questions de fait, et la Pasicrisie en fait foi : les décisions les plus contradictoires ont été parfois rendues.

Le Projet de Loi que nous venons d'analyser a fait l'objet, au sein de vos Commissions réunies, d'un examen sérieux et approfondi.

Trois articles ont donné lieu à des observations dont il reste à vous rendre compte.

C'est d'abord l'article 20 qui parle du local où se fait l'élection.

Il existe malheureusement dans certains arrondissements un abus qu'il importe de réprimer : on y établit les bureaux électoraux dans des estaminets.

C'est aux autorités communales à proposer à M. le commissaire de l'arrondissement, qui les agréé, les locaux de vote.

Il serait à désirer, dans l'intérêt de la dignité des opérations électorales, que celles-ci eussent lieu dans des locaux plus convenables qu'une salle de cabaret.

Aucune prescription légale ou administrative n'empêche d'affecter à cet usage les salles d'école. Les Commissions réunies sont unanimes pour appeler l'attention de M. le Ministre de l'Intérieur sur ce point, et pour lui demander de vouloir le régler par circulaire adressée aux administrations communales.

A l'article 29, on a fait observer qu'aucune sanction n'était donnée à la prescription qu'il renferme ; quel est le temps nécessaire pour former un bulletin de vote ? Ne faut-il pas tenir compte de bien des circonstances qui peuvent faciliter pour tel ou tel électeur le travail matériel auquel l'émission du vote donne lieu ? Ce sera l'autorité du président et le droit de police qu'il exerce, qui permettront de résoudre

les difficultés pratiques que cet article pourrait offrir, si tant est qu'il s'en présente.

L'article 47 est celui qui a le plus occupé vos Commissions réunies.

Ainsi que le Sénat le sait, c'est cet article qui, à la Chambre des Représentants, a donné lieu aux débats les plus vifs et a déterminé la gauche tout entière à refuser au Projet de Loi l'appui de son vote.

Cet article est ainsi conçu :

« Sera puni d'une amende de 26 francs à 1,000 francs, celui qui, par promesses, dons, menaces ou voies de fait, aura obtenu ou tenté d'obtenir d'un électeur la révélation du vote qu'il a émis. »

Longuement débattu au sein de vos Commissions réunies, la discussion de cet article s'est terminée sans vote spécial; plusieurs membres ont toutefois déclaré que le maintien de l'article 47, avec les commentaires auxquels il a donné lieu, ne leur permettrait pas d'émettre un vote favorable au Projet de Loi.

Cette déclaration fut portée à la connaissance du Gouvernement, et le désir fut exprimé de voir MM. les Ministres des Finances et de la Justice assister à la réunion de la Commission.

La réunion eut lieu le 21 juin. Des explications furent échangées, et le Gouvernement annonça l'intention de soumettre une note aux Commissions réunies.

C'est ce qui eut lieu le 26 juin.

Le Gouvernement, représenté par MM. les Ministres des Finances et de la Justice, a remis à vos Commissions la note suivante : « L'article 47 du projet a soulevé une grave discussion dans l'une des sections de la Chambre des Représentants et au sein de la Section centrale. (Voir rapport de la Section centrale, pp. 14, 20, 21, 22.) Cette discussion s'est renouvelée devant la Chambre elle-même. Elle n'a point porté sur le fond même de la disposition, mais uniquement sur le sens et la portée de l'un de ses termes.

« Il avait paru un moment, vers la fin du débat, qu'un certain accord aurait pu s'établir. De part et d'autre, on déclarait que le mot : « *menaces* » emprunté à l'art. 125 du Code électoral, devait conserver dans la loi proposée la même portée que dans la loi déjà en vigueur. Il est vrai que le dissentiment le plus complet existait sur cette portée, mais on reconnaissait des deux côtés que les interprétations contradictoires qui s'étaient produites demeuraient nécessairement sans influence sur l'application de la loi existante, et le Ministre de la Justice avait émis l'opinion qu'il pourrait en être de même à l'égard de la loi nouvelle. Ce dernier point fut contesté. On prétendit que si la loi était votée sous l'empire d'une erreur partagée par le Ministre et par la majorité, la portée en serait fixée dans le sens de cette erreur. Dès lors s'évanouissait l'espoir d'une entente sur le terrain.

» Serait-il possible d'effacer le dissentiment en introduisant quelque modification dans le texte ? Il n'est guère permis de l'espérer. Le conflit n'a pas porté sur les mots et, quelque terme que l'on choisisse, il paraît bien difficile que les commentaires donnés ne conservent pas quelque influence sur l'application de la disposition nouvelle, même amendée.

» On est ainsi amené à rechercher si cette disposition présente une importance pratique telle qu'il soit nécessaire de la maintenir, dût-on, sinon sacrifier la loi elle-même, du moins renoncer au légitime désir de la présenter au pays comme n'étant pas l'œuvre d'un parti.

» Or, à ce point de vue, il importe de remarquer que, parmi les fraudes nombreuses en matière électorale, personne n'a dénoncé les pressions exercées en vue d'obtenir la révélation du vote émis. Le secret du vote forme depuis 1831 l'une des bases de notre régime électoral. Diverses lois ont été faites en vue de réprimer les fraudes. A aucune époque, le législateur n'a pensé qu'il dût étendre sa sollicitude à la révélation du vote émis. Le Projet de Loi entoure le secret du vote de précautions nouvelles et si minutieuses qu'il semble impossible que ce secret puisse être violé au cours des opérations électorales. Il est certes moins nécessaire que jadis de réprimer un fait que l'on peut considérer comme une simple hypothèse et laisser par conséquent en dehors des prévisions actuelles de la loi pénale.

» D'autre part, la preuve du délit, tel qu'il est défini par l'art. 47, serait tout au moins difficile.

» Au surplus, si l'expérience démontrait la nécessité de quelque mesure répressive dans cet ordre nouveau de faits, la Législature, sur l'initiative, soit du Gouvernement, soit de l'un des membres de l'une ou de l'autre Chambre, aurait à y pourvoir. Rien ne commande de retarder, en vue de cette éventualité, le vote d'une loi dont on attend des résultats utiles.

» Il est à peine besoin de dire que l'article ne passant pas dans notre législation, tous les commentaires contradictoires auxquels il a donné lieu deviennent sans objet. Il est non moins certain que l'interprétation de l'article 125 du Code électoral ne pourra recevoir la moindre influence de ces commentaires consacrés à une disposition, qu'en définitive, le législateur n'a pas adoptée, et que, par conséquent, l'article 125, qui n'était pas en discussion, sera interprété d'après les éléments qui lui sont propres.

» Le Gouvernement, après avoir exposé ces considérations aux Commissions réunies, a proposé la suppression de l'article 47. »

En présence de ces déclarations,

Après en avoir délibéré, vos Commissions ont adopté, à l'unanimité, la suppression de l'article 47 proposé par le Gouvernement.

Mis aux voix, l'ensemble du projet ainsi modifié a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur,
LEIRENS-ELIAERT.

Le Président,
Baron D'HUART.

PÉTITIONS,

De nombreuses pétitions ont été adressées au Sénat et à la Chambre des Représentants à propos du Projet de Loi sur le secret du vote et sur les fraudes électorales.

Dans plusieurs de ses dispositions le projet donne satisfaction aux demandes des pétitionnaires, notamment en ce qui concerne les mesures prises pour assurer la liberté de l'électeur dans l'émission de son vote et pour prévenir ou réprimer, dans la mesure du possible, les fraudes commises dans la confection des listes.

Vos Commissions réunies vous proposent le dépôt de toutes les pétitions sur le Bureau durant la discussion du Projet de Loi.