

retenue égale à celle qu'ils subissaient sur leur dernier traitement. »

Vu l'art. 48 desdits statuts, qui porte ce qui suit : « En aucun cas, la pension de la veuve d'un fonctionnaire ou employé pensionné ne pourra être liquidée, y compris l'accroissement à raison de l'existence d'enfants, à un taux plus élevé que la pension dont le mari jouissait au moment du décès;

Considérant qu'il y a lieu de mettre les art. 22 et 48 en harmonie avec d'autres dispositions des statuts qui ont subi des modifications;

Vu l'avis du conseil d'administration de la caisse;

Sur la proposition de notre ministre de l'intérieur,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Art. 1^{er}. Les §§ 2 et 3 de l'art. 22 des statuts organiques de la caisse des veuves et orphelins des fonctionnaires et employés du ministère de l'intérieur sont supprimés et remplacés comme il suit : « La retenue à prélever sur les pensions civiles est fixée à un taux uniforme d'un pour cent, pour les pensions de 1,000 francs et au-dessus. »

Art. 2. L'art. 48 des mêmes statuts est sup-

primé. Cette suppression sortira ses effets à dater du 1^{er} janvier 1866.

Art. 3. Notre ministre de l'intérieur (M. ALP. VANDENPERREBOOM) est chargé de l'exécution du présent arrêté.

182. — 15 MAI 1867. — Liste des brevets d'industrie délivrés par arrêtés ministériels de cette date. (Monit. du 18 mai 1867.)

183. — 18 MAI 1867. — Arrêté royal par lequel il est fait aux sieurs M. Fromont, A. Pierre et M.-J. Derive concession des mines de manganèse gigantes dans la commune de Chevron, sous une étendue de trois cent nonante hectares (390 hectares). (Monit. du 23 mai 1867.)

184. — 19 MAI 1867. — LOI relative aux fraudes en matière électorale (1). (Monit. du 21 mai 1867.)

(1) CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Séance de 1864-1865.

Documents parlementaires. Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 17 novembre 1864, p. 150-156. — Rapport. Séance du 2 juin 1865, p. 839-902. — Annexes au rapport, p. 919-940.

Annales parlementaires. Discussion générale. Séances des 4 juillet 1865, p. 1321-1352; 5 juillet, p. 1337-1343 et 1401-1403; 6 juillet, p. 1345-1355; 7 juillet, p. 1357-1369; et 8 juillet, p. 1370-1376. — Discussion des articles. Séances des 8 juillet, p. 1376-1378; 11 juillet, p. 1379-1388; 12 juillet, p. 1389-1401; 13 juillet, p. 1405-1417; 14 juillet, p. 1417-1428; 15 juillet, p. 1429-1441; 18 juillet, p. 1443-1453; 19 juillet, p. 1455-1465; 20 juillet, p. 1467-1477; 21 juillet, p. 1479-1489; 22 juillet, p. 1491-1502; 23 juillet, p. 1503-1514; 26 juillet, p. 1515-1531; 27 juillet, p. 1533-1550; 28 juillet, p. 1551-1566; 29 juillet, p. 1567-1578. — Vote et adoption. Séance du 2 août, p. 1589-1598.

SÉNAT.

Séance de 1866-1867.

Documents parlementaires. Rapport. Séance du 20 décembre 1866, p. VII-XVIII.

Annales parlementaires. Discussion générale. Séance du 6 mars 1867, p. 94-98. — Discussion des articles. Séances des 6 mars, p. 98-100; 7 mars, p. 104-112; 8 mars, p. 113-125; 12 mars, p. 144-154; 13 mars, p. 155-167; 14 mars, p. 169-180; et 15 mars, p. 181-195. — Vote et adoption. Séance du 16 mars, p. 195-198.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Séance de 1866-1867.

Documents parlementaires. Rapport sur le projet amendé par le sénat. Séance du 10 avril 1867, p. 323-324.

Annales parlementaires. Discussion et adop-

tion définitive du projet de loi. Séance du 17 mai 1867, p. 1033-1041.

RAPPORT

Fait, au nom de la section centrale (a), par M. CROMBEZ (b).

SOMMAIRE ANALYTIQUE.

1. Exposé préliminaire.
2. Coup d'œil sur la législation électorale de la Belgique.

EXAMEN DU PROJET EN SECTION CENTRALE.

Première partie. — Sincérité des élections.

3. Observations générales.
4. Convient-il de rapprocher l'urne des électeurs?
5. Suite. Vote à domicile et à la commune.
6. Suite. Vote par groupes de plusieurs communes.
7. Suite. Vote au chef-lieu de canton.
8. Division de la Belgique en circonscriptions électorales de 40,000 âmes, nommant un représentant, et réu-

(a) La section centrale, présidée par M. Crombez, était composée de MM. De Naeyer, Allard, Muller, Lebeau, Goblet et Sabatier.

(b) Sauf quelques coupures sans importance, je reproduis à peu près intégralement ce remarquable rapport; je n'ai supprimé que les notices sur la législation électorale de quelques pays étrangers.

L'honorable rapporteur a discuté les idées qui ont été émises dans les chambres ou dans la presse, comme améliorations à introduire dans nos lois électorales. Plusieurs de ces idées se sont traduites en propositions, lors de la discussion de la loi, mais elles n'ont pas été accueillies. Le rapport de M. Crombez contient tout ce qui, dans l'Exposé des motifs du projet, peut servir à l'intelligence du texte.

Pour faciliter les renvois au Rapport que je cite fréquemment dans les notes de la loi, j'y ai ajouté un sommaire analytique et des numéros d'ordre.

nion de deux circonscriptions pour nommer un sénateur.

9. Extension du droit de suffrage.
10. Faut-il accorder une indemnité à l'électeur?
11. Obligation du vote.

DEUXIÈME PARTIE. — Liberté des élections.

12. Observations générales.
13. Vote par ordre alphabétique.
14. Exclusion des électeurs illettrés.
15. Déclaration préalable des candidatures.
16. Mélange des bulletins avant le dépouillement.

DISCUSSION DES ARTICLES EN SECTION CENTRALE.

17. Art. 1^{er} du projet et de la loi.
18. Art. 2 du projet et de la loi.
19. Art. 3 du projet et de la loi.
20. Art. 4 et 5 du projet. *Ces articles n'ont pas passé dans la loi.*
21. Art. 6 du projet, 5 de la loi.
22. Art. 7 et 8 du projet, 6 et 7 de la loi. Art. 9 du projet, supprimé.
23. Art. 10 du projet, 8 de la loi.
24. Art. 11 et 12 du projet, 9 et 10 de la loi.
25. Art. 13 et 14 du projet, 11 et 12 de la loi.
26. Art. 15, 16 et 17 du projet, 13, 14 et 15 de la loi.
27. Art. 18, 19, 20, 21, 22 du projet, 16, 17, 18, 19, 20 de la loi.
28. Art. 23 et 24 du projet, 21 et 22 de la loi.
29. Art. 25 et 26 du projet, 23 et 24 de la loi.
30. Art. 27 du projet et 27 nouveau, 25 et 26 de la loi.
31. Art. 28 et 29 du projet, 27 et 28 de la loi.
32. Art. 30 du projet, 29 de la loi.
33. Art. 31 du projet. *Cet article n'a pas passé dans la loi.*
34. Art. 32 du projet, 30 de la loi.
35. Art. 33, 34 et 35 du projet, 31 et 32 de la loi.
36. Art. 37 du projet, 33 de la loi.
37. Observations sur la détention préventive en ce qui concerne les délits prévus par la présente loi.
38. Observations sur la compétence du jury en ce qui concerne les délits prévus par la présente loi.

Messieurs,

1. Dans un gouvernement représentatif, la loi d'élection est fondamentale, disait Montesquieu. En effet, l'essence du régime représentatif est de réserver à la nation, par l'entremise des mandataires qu'elle choisit périodiquement, un contrôle suprême sur les actes du gouvernement. Sous ce régime, le pouvoir appartient nécessairement à l'opinion qui est en majorité. Contre les erreurs du pouvoir, la minorité a pour elle la liberté de la parole, de la presse, de l'association, la perspective de devenir un jour majorité et de prendre, à son tour, la direction des affaires.

On conçoit dès lors combien il est essentiel d'arriver à reconnaître et à constater d'une manière aussi exacte que possible, quelle est l'opinion prédominante. On y parvient en interrogeant le corps électoral, en l'invitant à élire des représentants chargés de participer directement à la gestion des affaires publiques, dans les limites tracées par la constitution. La nation est alors consultée régulièrement; elle se prononce sur la marche du gouvernement et sur les hommes qui sont à la tête de l'administration.

Les lois organiques des élections à tous les degrés ont par cela même une grande importance. Il faut que la manifestation de l'opinion ou plutôt l'expression de la volonté nationale soit sincère et libre. Un système électif qui s'appuierait sur la corruption ou sur la violence ne produirait qu'une représentation mensongère, une majorité factice. La véritable majorité serait en réalité écartée du pouvoir et le gouvernement représentatif ne serait plus en harmonie avec la vérité des faits.

Toute loi électorale doit par conséquent garantir la sincérité des élections et la liberté du vote.

Garantir la sincérité des élections, c'est assurer une origine irréprochable aux fonctions dont sont revêtus les mandataires de la nation.

Garantir la liberté du vote, c'est maintenir l'électeur dans la plénitude de son indépendance, et le protéger contre les influences déloyales.

Aussi voit-on toutes les nations libres entourer les opérations électorales des précautions les plus minutieuses et réprimer sévèrement les fraudes qui tendent à fausser les élections.

A l'origine des sociétés, les lois électorales sont simples et peu compliquées. L'intrigue se montre timide lors de la formation des premiers corps électifs; elle grandit peu à peu, protégée par l'insuffisance des lois; bientôt l'exagération des luttes politiques et l'ardeur des ambitions qui aspirent aux honneurs que l'élection confère, honneurs d'un prix inestimable lorsque la source en est pure, entraînent les candidats ou leurs partisans à employer des moyens condamnables. Le législateur intervient alors; il modifie la loi, il multiplie les précautions. Mais, malgré ses efforts persévérants, de nouveaux abus succèdent aux anciens, quand ceux-ci ne se perpétuent pas.

Telle est, en résumé, l'histoire des législations électorales des peuples libres. Les républiques anciennes fourniraient de nombreux exemples de violence et de vénalité. Les lois qui nous restent témoignent du degré de corruption auquel les assemblées populaires étaient descendues. Mais nous n'avons pas d'emprunt à faire à la législation de ces temps reculés. Les peuples contemporains, chez lesquels, ainsi qu'en Belgique, la liberté politique est en honneur, offriront de meilleurs enseignements.

La législation anglaise sur les fraudes électorales est celle qui doit attirer plus particulièrement l'attention de la chambre. Elle remonte à la révolution de 1688, et depuis cette époque, sans interruption, le parlement recherche et discute les meilleurs moyens d'obtenir des élections libres et sincères. Cependant il ne semble pas que ces nombreuses lois aient produit les résultats qu'on en espérait. Les enquêtes parlementaires qui ont eu lieu après les élections générales de 1859 établissent, en effet, que la corruption et l'intimidation continuent à exercer leur fâcheuse influence. Dernièrement encore on réclamait la suppression du vote public et l'adoption du scrutin secret comme une mesure destinée à prévenir les abus.

Les lois électorales françaises qui ont organisé le suffrage universel, en 1849 et en 1852, renferment également des dispositions pénales très-rigoureuses contre les délits électoraux. L'exposé des motifs, enfin, cite d'autres pays où des tentatives sérieuses ont été faites pour réprimer les fraudes électorales; mais, nulle part, ces tentatives n'ont complètement réussi; il n'est pas de pays où les électeurs soient à l'abri de tout reproche.

Quoi qu'on fasse, quoiqu'on prenne les mesures les mieux combinées, on empêchera difficilement la fraude de se glisser dans les comices et d'élever les lois les plus sages. On se fait même généralement illusion lorsqu'on affirme qu'il existe des remèdes héroïques et qu'il ne s'agit que de les appliquer pour détruire les abus. L'expérience nous prouve ce qu'il faut penser de cette espérance naïve que nous avons tous instinctivement et qui ne se réalise presque jamais.

Toutefois ne nous hâtons pas de conclure qu'il n'y a rien à faire. Sans couper le mal dans sa racine, on peut au moins l'amoinrir et en arrêter les développements.

En Belgique, sauf la loi du 4^{er} avril 1843, qui réprime certains désordres commis en temps d'élections, nous en sommes encore au décret organique du 3 mars 1831, rendu par le congrès national, et au code pénal de 1810. Or, la loi électorale de 1831 ne renferme aucune disposition pénale, et ne garantit pas suffisamment le secret du vote. Quant aux articles 109 à 113 du code pénal, ils sont tombés, pour ainsi dire, en désuétude.

L'insuffisance de cette législation s'est surtout fait sentir dans ces dernières années. Des abus ont été signalés à la législature, l'opinion publique s'en est émue. C'est déjà un grand inconvénient, à notre avis; les imperfections de la loi ne doivent pas protéger ces abus ni permettre qu'ils fassent des progrès funestes à nos institutions nationales. Toute force morale serait bientôt enlevée aux corps électifs, et la confiance du pays dans ses mandataires ne tarderait pas à être ébranlée. La sécurité du présent et celle de l'avenir sont donc liées à la pratique loyale du système électif.

Le moment était venu de combler les lacunes de la loi électorale de 1831. Aussi le gouvernement, dans le discours du trône, prononcé à l'ouverture de la session législative de 1861-1862, faisait-il la promesse suivante :

« Les abus qui se sont révélés dans l'exercice des droits électoraux et qui ne pourraient se généraliser sans porter atteinte à l'honneur de nos institutions représentatives, appellent des mesures répressives que commandent à la fois l'intérêt et la dignité de toutes les opinions. »

La chambre acceptait cette promesse avec empressement.

« L'honneur des institutions représentatives, disait-elle dans l'adresse de 1861, l'honneur de toutes les opinions, l'honneur du pays commandent de prévenir et de réprimer au besoin les abus qui se sont révélés dans l'exercice des droits électoraux. »

« En toute circonstance, la chambre a flétri ces désordres, en tant que le permettait l'étendue de sa prérogative constitutionnelle. »

C'est pour remplir ses engagements que le gouvernement a présenté, dans la séance du 13 novembre 1862, un projet de loi sur les fraudes en matière d'élections générales, provinciales et communales.

L'examen de ce projet en section centrale n'était pas terminé, lorsque la chambre des représentants a été dissoute par arrêté royal du 16 juillet 1864.

Dans la séance du 17 novembre dernier, le gouvernement a présenté un nouveau projet de loi, plus complet que le premier. Il est intitulé : *Fraudes en matière électorale*.

Avant de parler de ce projet, rappelons rapidement le contrôle auquel les élections sont soumises en Belgique.

D'après l'art. 37 de la constitution, chaque chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. On a souvent fait remarquer que cette haute juridiction est d'autant plus sévère dans ses arrêts, qu'elle s'exerce en présence d'opinions peu indulgentes, alors que le souvenir de la lutte et les ressentiments qui survivent à la défaite excitent encore les passions politiques. La vérification des pouvoirs est donc une occasion solennelle de dévoiler au pays les actes de violence ou de corruption dont les élus ou leurs amis se seraient rendus coupables. Et les chambres se respectent trop, a-t-on dit, pour ne pas annuler les élections qui seraient le résultat évident de la fraude.

Il en est de même pour les élections provinciales

et communales. La loi provinciale (art. 47) a reproduit l'art. 37 de la constitution; les conseils provinciaux vérifient également les pouvoirs de leurs membres. L'art. 46 de la loi communale, enfin, donne aux députations permanentes le droit d'annuler les élections communales pour irrégularités graves. Ce sont donc les corps électifs qui contrôlent les opérations électorales.

Tant que cette vérification de pouvoirs existera, a-t-on ajouté, la fraude se trouvera en présence d'une limite qu'elle ne franchira pas impunément.

Cependant ce contrôle n'est pas toujours efficace. Quelles sont, par exemple, les conséquences de l'annulation d'une élection législative, au point de vue de la punition des coupables? Elles sont nulles, puisque les dispositions pénales font défaut. L'annulation laisse, d'ailleurs, ainsi qu'on l'a dit très-justement, comme juge en dernier ressort de la sentence prononcée par la chambre, le corps électoral même auquel elle a infligé une sorte de flétrissure morale. L'arrêt qu'on lui demande sera-t-il impartial? Ce serait trop exiger de la faiblesse humaine. Aussi l'élection annulée, on la recommence en se livrant, avec un redoublement d'ardeur, aux manœuvres qui avaient vicié l'élection précédente. La société est désarmée et les coupables assurés de l'impunité.

Interrogeons enfin notre passé politique et nous serons bientôt convaincus que la vérification des pouvoirs n'est pas une garantie complète contre la fraude.

Depuis que le décret organique de 1831, rendu par le congrès national, est en vigueur, il y a eu trois élections générales pour le sénat et cinq pour la chambre des représentants. En outre, le sénat a été renouvelé par moitié sept fois et la chambre quatorze fois. Par suite de ces élections et de quelques élections particulières, 459 sénateurs et 1,322 représentants ont été nommés.

Six élections au sénat ont été annulées, toutes pour défaut de paiement du cens imposé aux éligibles ou pour irrégularités matérielles des opérations électorales, sauf celle de M. Savart-Martel, du 9 février 1853, qui n'a pas été validée parce qu'une protestation, faite par l'élu pendant l'élection, avait pu déterminer le vote des électeurs.

Huit élections à la chambre des représentants ont été aussi annulées; trois élections, celle de Marche, le 11 novembre 1854, parce que des bulletins contenaient des désignations spéciales ou étaient écrits sur papier d'une teinte jaunâtre; celle de Louvain, le 25 décembre 1859, et celle de Bruges, le 12 décembre 1863, pour corruption. L'annulation prononcée contre les cinq autres élections a été uniquement motivée sur des irrégularités matérielles, soit dans les listes des électeurs, soit dans les opérations électorales.

Toutes les élections maintenues n'étaient sans doute pas irréprochables. Des faits blâmables ont été parfois dénoncés au parlement, mais tout regrettables qu'ils pouvaient être, ces faits n'ont pas été considérés comme altérant le résultat des élections, et les chambres ne crurent pas devoir s'y arrêter.

En dehors de la vérification des pouvoirs, peut-on citer un seul cas de répression? N'a-t-on pas vu, tout dernièrement, la justice renoncer à poursuivre des fraudes véritables, malgré leur évidence, par ce motif que les faits constatés n'étaient prévus par aucune loi pénale (a)?

(a) Elections de Bruges. — Ordonnance de non-lieu du 13 novembre 1863, de la chambre du conseil du tribunal de première instance de Bruges.

Cette revue rétrospective est concluante, et sans qu'il soit besoin de s'occuper des élections provinciales et communales, on peut craindre qu'il n'y ait là un danger réel, sinon immédiat, du moins pour l'avenir du pays.

Nous admettons volontiers, avec l'exposé des motifs du projet de 1862, que la moralité politique de la nation est restée intacte. Quelle que soit l'insuffisance de la loi, il n'est pas douteux qu'en Belgique, la liberté électorale se défendrait toujours contre la menace, et l'honnêteté privée contre la séduction.

Il ne faut pas, toutefois, qu'un excès de confiance ou des scrupules exagérés paralysent notre désir d'améliorer la loi électorale. Les lois répressives, d'ailleurs, ne sont pas faites pour le grand nombre et l'existence d'un code pénal ne porte atteinte à l'honneur d'aucune nation.

Il était donc du devoir du gouvernement de présenter une loi sur les fraudes en matière électorale. Il est aussi du devoir de la législature de l'examiner avec soin et de chercher à la compléter si elle renferme des lacunes.

Soustraire les électeurs à la surveillance à laquelle ils sont très-souvent soumis, surveillance qui les prive de leur libre arbitre et qui les poursuit sans relâche jusqu'au moment du vote;

Empêcher la violation du secret du vote, à laquelle on parvient en imposant à l'électeur des billets dont on constate la remise au moyen des énonciations qu'ils contiennent ou des marques qu'ils portent à l'extérieur;

Assurer la sincérité des votes, compromise par les influences illégitimes; réprimer la corruption et l'intimidation dont on use pour obtenir des suffrages;

Réprimer également l'usurpation du droit électorale et les entraves apportées au libre exercice des droits politiques;

Punir la falsification, la soustraction et la substitution des billets, les abus de confiance commis envers des électeurs illettrés;

Prévenir, enfin, les désordres pendant les opérations électorales;

Tel est le but indiqué par l'exposé des motifs.

Sans aucun doute, il est désirable de l'atteindre, et nous sommes convaincus qu'il y a unanimité de sentiments à cet égard. La difficulté commence seulement à naître, lorsqu'il s'agit de s'entendre sur les moyens à employer. En dehors du projet de loi, les propositions les plus contradictoires ont surgi de toutes parts; elles varient à l'infini et doivent soulever les discussions les plus graves et les plus délicates. Nous les mettons immédiatement sous les yeux de la chambre, afin d'attirer son attention sur l'importance des questions qu'elle est appelée à résoudre.

Pour assurer la sincérité du vote, on a proposé :

1° D'étendre l'exercice du droit de suffrage, en accordant le droit de vote : dans les élections communales, à tous les citoyens qui payent 5 fr. d'impôt, et dans les élections provinciales, à tous ceux qui payent 10 fr. d'impôt. On a demandé aussi, pour former le cens électoral dans les élections générales, de compter les centimes additionnels établis par la loi;

2° De rapprocher l'urne de l'électeur et de voter soit à domicile, soit à la commune, soit par groupes de plusieurs communes réunies, soit au chef-lieu de canton, soit enfin par circonscriptions de 40,000 âmes;

3° Ou bien d'accorder une indemnité à l'électeur éloigné du chef-lieu, avec ou sans vote obligatoire; subsidiairement, de faire organiser par l'Etat le transport gratuit de tous les électeurs résidant hors du chef-lieu ou au moins de mettre à leur disposi-

tion le transport gratuit sur les chemins de fer de l'Etat et sur les chemins de fer concédés.

Pour garantir la liberté du vote, on a également proposé :

1° De faire voter les électeurs, en les répartissant dans les bureaux d'après un ordre alphabétique général;

2° D'obliger l'électeur à écrire lui-même son bulletin, au moment du vote, ou bien de n'admettre sur les listes que des électeurs sachant lire et écrire;

3° De prescrire l'emploi de bulletins imprimés contenant les noms de tous les candidats déclarés officiellement d'avance; l'électeur n'ayant plus qu'à biffer, au moment du vote et dans une cellule, les noms des candidats en faveur desquels il ne veut pas voter;

4° D'autoriser l'emploi facultatif des billets imprimés, concurremment avec les billets écrits à la main;

5° Et de mélanger les bulletins de toutes les sections dans une urne centrale avant de procéder au dépouillement.

Nous ne donnons, quant à présent, qu'un aperçu sommaire des principales propositions; nous en oublions probablement, mais elles trouveront leur place dans la discussion. D'après cette simple énumération, il ne s'agirait de rien moins, pour quelques-uns, que de porter une atteinte profonde à nos lois organiques et d'accomplir, disons-le sans détour, une véritable réforme électorale.

La section centrale a examiné ces diverses propositions, et la chambre pourra facilement se former une opinion sur leur valeur réelle. Refuser cet examen, c'eût été laisser s'accréditer la croyance qu'on le redoutait. On peut combattre les illusions les plus généreuses autrement que par le silence. Ouvrir une voie à la manifestation de la vérité, c'est toujours la meilleure manière de détruire l'erreur.

Il est, au surplus, des questions qui, une fois posées, veulent être résolues. Celles-ci, du moins, permettent aux deux grands partis qui divisent le pays de s'unir et de s'entendre pour trouver une solution équitable. Nous sommes ici sur un terrain où ils ont un intérêt commun et où ils peuvent se rencontrer, avec un égal désir de doter le pays d'une loi juste et efficace, garantissant à tous les électeurs le libre exercice de leurs droits politiques et protégeant la minorité aussi bien que la majorité. Livrons-nous à cette étude sans esprit de parti. Cherchons, autant que possible, à réprimer la fraude, à détruire les abus et à obtenir une exécution sincère de nos lois électorales. L'intérêt général veut, avant tout, la vérité dans les faits et la loyauté dans les actes, lorsque le pays est consulté, lorsque le corps électoral doit se prononcer. A cette condition seulement, nous accepterons avec respect une sentence que personne n'aura plus le droit de suspecter.

2. Dans cet important débat, et avant de prendre aucune résolution, il était essentiel de jeter un coup d'œil sur la législation électorale de la Belgique (a).

La législation électorale de la Belgique commence à l'époque glorieuse où la nation venait de conquérir son indépendance.

Avant 1830, les élections se faisaient par rîco-chets. Le pays était divisé en trois ordres : les nobles ou le corps équestre, les villes et les campagnes. Chaque ordre nommait un tiers des membres des

(a) Le rapport contient aussi des notices sur les législations électorales en Angleterre, en France et aux États-Unis d'Amérique; mais leur étendue ne me permet pas de les reproduire. (G. N.)

états provinciaux et les états provinciaux nommaient les membres de la seconde chambre des états généraux. On colportait à domicile des listes sur lesquelles l'électeur écrivait le nom de ses candidats, et le dépouillement était opéré, sans contrôle sérieux, par l'administration elle-même. Ce système électif ne présente plus qu'un intérêt historique.

1830 est donc notre point de départ, car c'est sur tout l'histoire politique de la Belgique indépendante que nous devons consulter.

Un des premiers actes du gouvernement provisoire fut de convoquer les électeurs, pour nommer un congrès chargé de donner une constitution au pays.

Les décrets des 10, 12 et 16 octobre 1830 régissent le mode d'élection, fixent le nombre des membres du congrès, et déterminent l'époque et le lieu de réunion des électeurs.

« Considérant, disait le préambule du décret du 10 octobre, que le congrès appelé à décider des intérêts de la Belgique doit être une véritable représentation nationale; qu'il est donc nécessaire d'adopter, dès à présent, un système d'élection directe et libérale. »

En conséquence, le décret ordonne : que les membres du congrès seront élus directement par les citoyens (art. 2); que les élections se feront par district administratif (art. 8), et que les électeurs concourront aux élections dans le district administratif où ils ont leur domicile réel (art. 9).

Était électeur tout citoyen payant un cens déterminé par le décret, et variable suivant les localités. Le décret du 16 octobre réduisait de moitié le cens électoral pour les campagnes. Enfin le décret du 10 octobre accordait le droit de suffrage, sans condition de cens, aux citoyens remplissant certaines fonctions ou exerçant des professions qui offraient toute garantie de leur capacité (art. 7). Aucune condition de cens n'était exigée pour être éligible (art. 10).

Le décret du 12 octobre complétait ces dispositions et statuait que les électeurs de chaque district administratif se réuniraient au chef-lieu du district. Toutes les lois électorales postérieures ont maintenu le chef-lieu du district administratif, comme le lieu le plus convenable pour la réunion des électeurs.

Les actes du congrès national qui ont établi notre régime électoral méritent également toute notre attention.

Dans la constitution et comme pouvoir constituant, il a tracé certaines règles qu'il convient d'abord de rappeler; voy. art. 47, 49, 53 et 54.

La loi électorale du 3 mars 1831 est, comme la constitution, l'œuvre du congrès national. En combinant cette loi avec la constitution, on voit que notre système électoral repose sur les bases suivantes :

1° L'élection directe;

2° Le vote secret;

3° Le vote au chef-lieu d'arrondissement;

4° Le scrutin de liste dans les collèges électoraux ayant plusieurs sénateurs ou représentants à élire;

5° Le minimum du cens électoral fixé à 20 florins d'impôt direct;

6° Le nombre des membres des deux chambres, calculé d'après la population.

Le congrès national suivit donc, sans s'en écarter, pour ainsi dire, la voie qui lui avait été préparée par le gouvernement provisoire. Comme lui, il s'est décidé en faveur du vote au chef-lieu d'arrondissement.

Peu de temps après sa promulgation, la loi du 3 mars 1831 a été vivement attaquée. En 1837, un grand nombre de pétitions ont été adressées à la chambre. Vingt d'entre elles demandaient, au nom

des villes, l'uniformité du cens, soit par districts, soit par provinces, la plupart pour tout le pays, au moyen d'un abaissement du cens des villes au niveau de celui des campagnes, ou bien au moyen d'une élévation du cens des campagnes au niveau de celui des villes.

Un nombre égal de pétitions protestaient, au nom des campagnes, contre toute modification à la loi électorale; et pour le cas où la chambre aurait eu l'intention d'entrer dans les vues des pétitionnaires, elles proposaient :

1° De fixer les assemblées électorales dans les chefs-lieux de canton;

2° De diviser chaque province, à raison de sa population, en autant de districts électoraux qu'elle a de députés à élire;

3° De déterminer le cens, dans les cantons judiciaires composant un district électoral, de manière que les cantons fussent représentés aux élections proportionnellement à leur population respective, sans cependant que ce cens pût excéder 100 florins, ni être moindre de 20 florins.

Dans la séance du 16 février 1838, l'honorable M. Dechamps lut un rapport qui concluait au rejet des pétitions des villes et des campagnes. Tout en proposant l'ordre du jour, M. Dechamps, se plaçant naturellement à son point de vue, ne cachait pas les préférences de la majorité de la commission des pétitions en faveur de la réforme sollicitée par les campagnes, parce que, disait-il, « elle est partielle et prudente, reposant sur les principes de la loi en vigueur et se tenant dans les bornes préservatrices de la constitution. »

Or, cette réforme partielle et prudente tendait à transporter le vote du chef-lieu d'arrondissement au chef-lieu de canton, à diviser chaque province, à raison de sa population, en autant de districts électoraux qu'elle a de députés à élire, ce qui devait amener la suppression du scrutin de liste, et enfin à faire dominer le principe de la fixation du cens d'après la population. On allait ainsi bien plus loin que le cens relatif adopté par le congrès. C'était un système électoral tout nouveau qu'il s'agissait de faire prévaloir.

Pour la première fois, la proposition du vote au chef-lieu du canton fit son apparition dans un document parlementaire; apparition timide, sans doute, presque effacée, mais qui devait se reproduire, avec plus de hardiesse, dans des circonstances que nous aurons à rappeler.

Jusqu'en 1843, la législature n'eut plus à s'occuper de la loi électorale que d'une manière secondaire. Notons, en passant, la loi du 25 juillet 1834, qui concerne les radiations opérées sur les listes électorales et leur signification aux électeurs; celle du 10 avril 1835, sur le renouvellement partiel des chambres; celle du 3 juin 1839, spéciale pour le Limbourg et le Luxembourg, à cause du traité des 24 articles, et enfin celle du 31 mars 1847, contenant une nouvelle répartition des représentants et des sénateurs.

En 1843, M. J.-B. Nothomb déposa un projet de loi ayant pour objet d'assurer l'exécution régulière et uniforme de la loi électorale. Les articles de cette loi se réduisent à six points principaux :

1° Exclusion du cens électoral des centimes communaux et provinciaux;

2° Possession du cens électoral; distinction entre l'impôt foncier et les autres contributions directes;

3° Incapacités électorales rendues communes à tous les électeurs; tandis que, sous l'ancienne législation, les incapacités électorales étaient plus étendues.

dues pour les élections communales que pour les élections générales ou provinciales;

4^o Faculté d'appel devant la députation permanente attribuée aux commissaires d'arrondissement, et faculté de pourvoi en cassation, accordée aux gouverneurs, contre les inscriptions sur les listes électorales ou contre les radiations qui seraient opérées;

5^o Formation des bureaux et vote des membres des bureaux;

6^o Police et régularité des opérations électorales.

M. Nothomb engageait enfin la chambre à prononcer l'ordre du jour sur les pétitions dont M. Dechamps avait présenté le rapport dans la séance du 16 février 1858. « Cette décision, disait-il, témoignera de l'inviolabilité de la loi électorale dans ses dispositions fondamentales et attestera au pays que la loi nouvelle n'est pas un premier pas vers une réforme réelle d'aucun genre. »

Dans le rapport de M. Malou, sur ce projet de loi, nous trouvons des déclarations identiques.

Aux propositions du gouvernement, la section centrale ajouta le vote, par un même scrutin et par un même bulletin, des sénateurs et des représentants, en cas d'élections simultanées dans un même collège.

Il ne fut pas question, cette fois, du vote au canton; cela se conçoit en présence de la résolution prise de ne pas toucher à la loi de 1831; mais la section centrale, par l'organe de son rapporteur, persuadée qu'il fallait renforcer le secret du vote, proposa d'introduire, dans les élections, l'usage d'un papier électoral uniforme et officiel.

Le papier électoral, adopté d'ailleurs en France par la loi du 19 avril 1851, n'est donc pas une invention récente. Cinq membres de la section centrale avaient adopté cette innovation; suivant eux, elle ne devait soulever aucune difficulté sérieuse dans l'exécution; elle ne lésait aucun droit, aucun intérêt. Mais M. Nothomb s'opposa à l'introduction de ce papier dans les élections, parce que, selon lui, le moyen serait à la fois gênant et inefficace. A la suite des observations de M. Nothomb, le papier électoral fut abandonné. La chambre n'eut pas même à voter sur cette proposition.

Nous arrivons maintenant à une époque importante de notre vie politique. La révolution de 1848 venait d'éclater à Paris aux cris de: « Vive la réforme! » et bientôt le mouvement révolutionnaire gagnait toutes les capitales de l'Europe. C'était une rude épreuve pour la nationalité belge, mais elle devait en sortir victorieuse, grâce aux institutions libérales dont le congrès avait doté le pays et à l'excellent esprit dont étaient animés les représentants de la nation, grâce à la sagesse du roi, et au profond amour du pays pour son indépendance.

Le gouvernement, de son côté, prit immédiatement les mesures que commandaient les circonstances. Il ne fallait pas que les cris de: « Vive la réforme! » qui s'étaient fait entendre dans les rues de Paris, fissent irruption en Belgique et devinssent le mot d'ordre de quelques esprits mécontents. Le gouvernement vint donc spontanément présenter un projet de loi fixant le cens électoral à 20 florins pour tout le pays, afin de faire disparaître l'inégalité qui avait été si vivement critiquée et d'abaisser le cens jusqu'aux limites fixées par la constitution, mesure sage et prévoyante qui a contribué à écarter de la Belgique l'orage qui grondait de toutes parts.

Ce projet de loi ne rencontra aucune espèce d'opposition, tellement chacun sentait la nécessité de s'unir et de prêter un concours dévoué au gouvernement. (Il est devenu la loi du 12 mars 1848.)...

Peu de temps après, la législature votait la loi du 20 mai 1848 qui modifie les art. 19, 20 et 21 de la loi du 1^{er} avril 1843, et qui les met en harmonie avec l'augmentation du nombre des électeurs, en facilitant la composition des bureaux électoraux. Elle adoptait aussi la loi du 26 mai 1848 sur les incompatibilités parlementaires.

En résumé, depuis 1831, la loi électorale n'a subi que deux changements dans ses dispositions principales: l'abaissement du cens au minimum établi par la constitution et l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions salariées par l'Etat.

L'impression laissée par les événements de 1848 ne tarda pas à s'effacer. En 1852 et 1853, un vaste pétitionnement fut organisé dans tout le pays. 693 pétitions, signées par plus de 10,000 électeurs, furent adressées à la chambre. 482 de ces pétitions réclamaient de nouveaux modifications à la loi électorale; 211 demandaient le maintien de la législation en vigueur. Les modifications réclamées s'appliquaient au cens électoral, au lieu de réunion des électeurs, à la répartition des représentants à élire et à la validité des bulletins. Ces pétitions ont fait l'objet d'un volumineux rapport rédigé avec le plus grand soin par M. Jacques, au nom de la commission des pétitions.

Nous indiquerons sommairement les conclusions de ce rapport.

Sur le cens électoral. D'après un grand nombre de pétitions, en principe, le cens devrait être fixé pour les diverses fractions du royaume, de manière que le nombre des électeurs fût partout dans un certain rapport avec la population. Elles demandaient donc, les unes, le rétablissement du cens variable d'après les localités, adopté par le congrès national dans la loi du 5 mars 1831; les autres, l'augmentation du cens des villes, afin de rétablir l'égalité avec les campagnes. Plusieurs pétitions, enfin, insistaient pour que les villes et les campagnes eussent le même nombre d'électeurs par 1,000 habitants. La commission des pétitions a repoussé, à l'unanimité, toutes ces demandes et a été d'avis qu'il n'y avait pas lieu de modifier le cens uniforme de 20 florins fixé par la loi de 1848.

Sur le lieu de réunion des électeurs. Les pétitionnaires, invoquant presque tous le principe de l'égalité devant la loi, demandaient que les facilités dont jouissent maintenant les électeurs des chefs-lieux d'arrondissement, pour l'exercice de leur droit électoral, fussent accordées autant que possible aux électeurs des autres communes du royaume. Mais ils étaient loin d'être d'accord sur le choix du lieu de réunion; ils indiquaient, tour à tour, la commune, quelques communes groupées ensemble, le chef-lieu de canton, le chef-lieu d'un district de 40,000 âmes et d'autres combinaisons que nous passerons sous silence.

La commission des pétitions, à l'unanimité, a rejeté le vote à la commune; mais, par quatre voix contre deux, elle a été d'avis d'établir au moins un bureau électoral dans chaque canton.

Elle a aussi repoussé la proposition de fractionner le pays en circonscriptions de 40,000 âmes; cependant deux membres recommandaient une nouvelle répartition des représentants et des sénateurs, en assignant 4 représentants et 2 sénateurs à des circonscriptions de 160,000 âmes dont Bruxelles, Anvers, Gand et Liège seraient les chefs-lieux, et en répartissant le surplus par circonscriptions de 80,000 âmes, dont chacune aurait à élire 2 représentants et 1 sénateur.

Sur la validité des bulletins. La commission n'a

pria aucune décision, attendu qu'une seule pétition s'était occupée de cette question.

Enfin elle a conclu au dépôt de toutes les pétitions au bureau des renseignements.

Ce rapport n'a pas été discuté par la chambre. Il est resté à son ordre du jour jusqu'à sa dissolution, prononcée par arrêté royal du 12 novembre 1857, et par suite de cette mesure, ce rapport est venu à tomber comme tous les projets dont la législature se trouvait alors saisie. Jusqu'en 1859, la législature s'était peu préoccupée des fraudes électorales. Quelques discussions incidentes avaient eu lieu à propos de la vérification des pouvoirs, mais aucune mesure n'avait été arrêtée pour réprimer les abus. La loi organique de 1831 ne contient aucune disposition pénale; celle du 1^{er} avril 1843, art. 14 et 15, punit ceux qui, le jour de l'élection, causent du désordre ou provoquent des rassemblements tumultueux; ceux qui, n'étant ni électeurs, ni membres d'un bureau, entrent, pendant les opérations électorales, dans le local de l'une des sections; ceux enfin qui distribuent des écrits ou imprimés injurieux ou anonymes dans le local où se fait l'élection; mais cette loi ne va pas au delà.

Evidemment notre législation électorale renfermait une lacune. Les dispositions du code pénal de 1810 restaient seules applicables aux fraudes électorales, et, il faut le dire, ce code, promulgué dans d'autres vues que la protection de la liberté électorale, ne répond point aux nécessités politiques de l'époque actuelle. Une réforme était réclamée par l'opinion publique, et elle fut proposée lors de l'examen de la loi du 26 mai 1859, qui faisait une nouvelle répartition des représentants et des sénateurs, commandée par l'augmentation de la population.

Les sections de la chambre reconnurent qu'il y avait urgence de soustraire les électeurs, par une mesure législative, aux influences illicites auxquelles ils peuvent être en butte. Des plaintes s'élevaient contre la pression exercée sur eux au moment même du vote. On disait que, les électeurs de chaque commune se réunissant dans le même bureau pour voter, il était trop facile de les faire céder à une impulsion directe, de violenter leur conscience par des moyens peu loyaux.

La section centrale en présence de ces plaintes, et se rendant au vœu exprimé par les sections, proposa de ne plus grouper les électeurs de chaque collège électoral, par commune et séparément, autour de l'urne électorale, et de les distribuer dans les diverses sections du collège électoral, en suivant l'ordre alphabétique de leurs noms.

Cette proposition donna lieu à une discussion très-vive; mais en présence des déclarations du gouvernement, qui, tout en se ralliant au principe du vote par ordre alphabétique, ne pensait pas qu'on pût l'appliquer immédiatement, et qui demandait un ajournement, afin d'avoir le temps de faire une enquête administrative, la chambre a clos le débat en adoptant les résolutions suivantes, sur les propositions de M. Orts et de M. De Decker, amendées par M. Vervoort (a) :

1^o Il y a lieu de maintenir le principe que les électeurs se réunissent au chef-lieu d'arrondissement (par 63 voix contre 33 et 3 abstentions);

2^o Il est utile d'introduire, dans le système électoral en vigueur, le vote par ordre alphabétique (par 54 voix contre 36 et 10 abstentions);

3^o Il y a lieu de faciliter à tous les électeurs

l'exercice de leur droit électoral (par 74 voix sur 80 votants, 6 membres se sont abstenus).

Enfin, sur la proposition de M. le ministre des finances, la chambre a prononcé, à l'unanimité, l'ajournement pur et simple de la discussion du projet de la section centrale.

La question du vote par ordre alphabétique est une de celles que la section centrale a dû examiner. Nous aurons donc l'occasion de la discuter de nouveau lorsque nous rendrons compte des résolutions qu'elle a prises.

Le gouvernement a procédé à l'enquête administrative qu'il avait annoncée, et c'est après cette enquête qu'il a préparé le projet de loi soumis en ce moment à la législature.

Nous ferons observer, en terminant, que dans l'exposé qui précède, nous n'avons pas parlé des élections communales et provinciales, parce qu'elles sont régies par une législation spéciale qui s'écarte fort peu, d'ailleurs, des principes consacrés par la loi du 3 mars 1831. Le projet de loi, s'il était adopté, s'appliquerait à ces élections. Il a donc un caractère de généralité qui ne doit pas échapper à l'attention de la chambre...

Examen du projet de loi en section centrale.

Dès sa première séance, la section centrale a pu mesurer l'étendue de sa tâche. Elle s'est bientôt aperçue, en prenant connaissance des procès-verbaux des sections, que les questions soulevées par le projet embrassaient l'ensemble du système électif. Il devait en être ainsi, dans une matière qui semble facile à comprendre et à étudier, qui est à la portée d'un grand nombre de citoyens et où chacun, par conséquent, s'efforce de faire prévaloir son expérience et ses idées personnelles. Il se produisit alors presque autant d'opinions que d'individus. Il n'y a pas à s'en plaindre, si la discussion aboutit à un heureux résultat pour le pays.

Avant de passer à l'examen des articles, la section centrale s'est occupée d'abord des propositions faites dans les sections, tendantes à compléter ou à modifier le projet du gouvernement.

La première partie de la discussion générale comprend ce qui concerne la sincérité des élections, et la deuxième partie, les mesures destinées à garantir la liberté électorale.

Première partie. — Sincérité des élections.

5. I. Les atteintes à la sincérité des élections commencent avant que les électeurs soient convoqués, et les premières sont inhérentes à la formation des listes électorales. Les élections ne sont pas sincères, en effet, s'il s'est glissé de faux électeurs dans les assemblées. Lors de la discussion des articles, nous aurons à examiner les mesures proposées par le gouvernement contre le délit d'usurpation du droit électoral.

II. Les atteintes à la sincérité des élections, qui doivent surtout fixer l'attention de la chambre, sont celles qui proviennent de la corruption électorale, sous toutes les formes dont elle a su se revêtir. Mais il faut d'abord s'entendre sur ce qui constitue le délit de corruption électorale et en préciser les caractères.

Pour que ce délit existe, il doit être démontré que la promesse, le don, l'avantage ont été faits et acceptés, sous la condition qu'il serait disposé d'un vote d'une manière déterminée.

L'abstention du vote, obtenue par les mêmes moyens,

(a) Séance du 16 avril 1859.

d'un électeur dont on n'a pu capter le suffrage, est un délit aussi grave que la vénalité. L'élection n'en est pas moins affectée, car le résultat en peut être entièrement changé par la seule absence des votants qu'on a frauduleusement tenus éloignés du scrutin.

Ces principes sont ceux qui ont été adoptés en Angleterre et en France...

Le premier projet présenté par le gouvernement, en 1862 (art. 6), ne réprimait que l'achat et la vente du suffrage, ce qui suppose non-seulement le fait immoral d'un avantage accordé à l'électeur, mais encore le fait de l'aliénation du vote. Aucune disposition ne prévoyait l'abstention de l'électeur; c'est une lacune qui a été comblée dans le nouveau projet de loi, dont l'art. 11 réprime les dons ou avantages faits ou offerts à l'électeur, sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter.

Tels sont les principes. Le délit ainsi défini doit être réprimé. Toutes les opinions sont d'accord pour le flétrir. Il n'y a pas dans les institutions représentatives, lisons-nous dernièrement, de vice plus dangereux que la corruption. Les influences qui agissent sur les électeurs, soit qu'elles prennent leur source dans une autorité morale ou dans la subordination du faible au fort, n'altèrent pas les mœurs publiques, elles sont temporaires et variables. Mais celles qui touchent à la moralité politique, qui font considérer la fonction électorale comme un moyen de lucre, et le bulletin de vote comme une marchandise à la disposition du plus offrant et dernier enchérisseur, s'attaquent à l'essence même de la représentation nationale. L'électeur et l'élu sont ensemble un honteux trafic et se rendent également méprisables. Le premier ne peut pas estimer le mandataire, car il connaît l'origine souillée de son mandat; le second n'a guère souci des intérêts de l'électeur, il a acheté et payé son suffrage; il ne lui doit plus rien.

La vénalité ne doit pas ouvrir la porte du parlement et des corps électifs à des hommes qui ne seraient pas les représentants sincèrement élus du pays. Les mesures soumises à l'approbation de la chambre suffiront pour empêcher la véritable corruption électorale.

III. Mais il existe en Belgique un autre abus, qui n'a pas précisément pour effet de corrompre l'électeur, et qui cependant est aussi très-regrettable. Ce sont les dépenses qu'il est d'usage de faire pour attirer les électeurs au chef-lieu, lorsqu'il s'agit des élections législatives.

Les électeurs qui ne résident pas au chef-lieu d'arrondissement où se fait l'élection sont, dit-on, en général peu disposés à exercer leurs droits, à cause des frais de déplacement et de la perte de temps qu'ils doivent supporter. Pour vaincre leur répugnance à se déranger, on a été entraîné à les indemniser, en les transportant gratuitement et en leur offrant un repas; quelquefois on leur a aussi remis de l'argent pour tenir lieu de ces avantages.

Ces pratiques n'ont pas, par elles-mêmes, le caractère de la corruption, lorsque l'électeur n'accepte pas ces indemnités sous la condition de voter en faveur du candidat qui fait ou au nom duquel on fait ces dépenses.

Ordinairement les candidats ou les agents qui les représentent se bornent à inviter les électeurs de leur opinion; ils organisent le transport gratuit et désignent les établissements où chaque électeur prendra son repas. Aucune condition n'est imposée. Si nous avions en Belgique le vote public comme en Angleterre, il y aurait un grave danger dans ces dépenses; mais avec le vote secret, l'électeur reste

libre de voter pour qui bon lui semble; souvent même il vote pour des candidats autres que ceux aux dépens desquels il est transporté et hébergé. C'est un des côtés burlesques de nos mœurs électorales. L'électeur ne contracte donc aucun engagement ostensible.

Chacun des partis politiques qui divisent la Belgique a usé largement de ce moyen pour amener un grand nombre d'électeurs au scrutin, de sorte qu'on peut en conclure que ces dépenses, prises isolément et abstraction faite des autres manœuvres qui portent atteinte à la liberté de l'électeur, n'ont pas faussé les élections, et n'empêchent pas que les élus ne soient les élus du pays.

Cependant elles sont regrettables sous tous les rapports. « On habitude l'électeur, dit l'exposé des motifs, à considérer l'exercice du droit électoral non plus comme un devoir dont l'accomplissement intéresse la société, mais comme un service pour lequel il peut exiger un salaire de celui qui le réclame. On porte une grave atteinte à la dignité de l'électeur, et la direction des affaires du pays, qui, au point de vue électoral, devrait être pour lui la chose principale, n'est plus, à ses yeux, qu'une chose tout à fait secondaire. »

Il y a ici une considération qui domine toutes les autres et sur laquelle nous insisterons tout particulièrement.

D'après l'art. 50 de la constitution, tout citoyen belge, âgé de 25 ans, domicilié en Belgique, et jouissant de ses droits civils et politiques, est éligible à la chambre des représentants. Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise. Or, les dépenses électorales dont il s'agit sont trop souvent à la charge, directement ou indirectement, des candidats. Le mandat législatif peut ainsi devenir le privilège de la fortune, au détriment des citoyens qui ne sont pas assez riches pour supporter ces dépenses.

Ces graves raisons ont conduit le gouvernement et la section centrale à rechercher les moyens de supprimer ces dépenses.

Deux voies sont ouvertes : les mesures dites préventives et les mesures répressives.

IV. Nous commencerons par les mesures répressives, qui n'exigent qu'un petit nombre d'observations.

On a indiqué une mesure contre cet abus : ce serait de faire prononcer, par la loi elle-même, la nullité de toute élection dans laquelle il serait constaté que des dîners ont été donnés aux électeurs.

Mais cette pénalité serait inconstitutionnelle. Chaque chambre a le droit exclusif de vérifier les pouvoirs de ses membres et de juger les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Les chambres sont donc juges suprêmes de la validité des élections, et tant que cette haute juridiction existera, il est impossible d'introduire, dans la loi électorale, une disposition qui serait de nature à limiter leur omnipotence. Leur droit doit être maintenu avec un soin jaloux, si l'on veut éviter des conflits entre les assemblées délibérantes et le pouvoir judiciaire, chargé d'appliquer la loi.

Ce moyen étant inadmissible, que reste-t-il à faire? Réprimer l'abus et infliger une peine aux coupables. C'est ce que propose le gouvernement dans l'art. 10 du projet de loi. Nous y reviendrons lors de la discussion de cet article.

V. Quant à présent, nous avons à étudier les diverses mesures préventives qui ont été proposées contre les dépenses électorales. C'est là, sans contre-

dit, un long chapitre, dans lequel se présentent les questions les plus délicates.

De la discussion de 1859, de l'enquête administrative et des débats qui ont eu lieu dans les sections, il résulte qu'on se trouve en présence du dilemme suivant :

Si vous voulez supprimer les dépenses électorales, a-t-on dit :

Ou bien rapprochez l'urne des électeurs et augmentez leur nombre.

Ou bien obligez-les à se rendre au scrutin et accordez-leur une indemnité.

Si vous rapprochez l'urne des électeurs, ceux-ci n'auront plus à supporter aucuns frais de déplacement et de séjour. Par conséquent la loi sera fondée à défendre toute distribution gratuite de boissons ou de comestibles. Si vous augmentez le nombre des électeurs, il deviendra d'ailleurs matériellement impossible de leur donner encore à boire et à manger.

Ou bien si le trésor public indemnise l'électeur, l'Etat se substituera aux candidats.

Ce dilemme a une apparence séduisante et il n'est pas surprenant que les esprits les plus éclairés et les plus consciencieux aient été entraînés à soutenir cette thèse. Dans le parlement, comme au dehors, on a répété sans cesse : Rapprochez l'urne de l'électeur, ou bien indemnisez-le.

La section centrale a examiné avec soin ces diverses propositions.

Convient-il de rapprocher l'urne des électeurs ?

4. — 1. Le déplacement de l'urne électorale apparaît, tout d'abord, comme un remède salutaire aux dépenses électorales.

Ce ne sont pas les systèmes qui ont manqué au législateur ; il n'a eu que l'embarras du choix.

Le vote à domicile ;

Le vote à la commune (4^e section) ;

Le vote par réunion de plusieurs communes ;

Le vote au chef-lieu de canton, ont été successivement préconisés.

Dans ces diverses combinaisons, on maintient les circonscriptions actuelles ; chaque arrondissement administratif continuerait à former un collège ; le lieu de réunion des électeurs serait seul changé, on multiplierait les bureaux de vote. Les résultats des dépouillements partiels des scrutins seraient transmis au chef-lieu d'arrondissement, où siégerait toujours le bureau principal, chargé de faire le recensement général et de proclamer les élus.

Un autre système, plus radical encore, a été mis en avant. Partant de ce principe, écrit dans la constitution, que le nombre des députés ne peut excéder la proportion d'un député sur 40,000 âmes, on en a conclu qu'il fallait découper la Belgique en circonscriptions électorales de 40,000 habitants, qui éliraient chacune un représentant. Deux circonscriptions réunies nommeraient un sénateur. (4^e section.)

La commission des pétitions de 1853 modifiait cette division, en ce sens qu'elle admettait des circonscriptions de 80,000 habitants, élisant deux députés et un sénateur, à la condition d'établir des bureaux dans chaque chef-lieu du canton.

II. Nous adresserons d'abord à chacun de ces systèmes le même reproche : c'est de s'écarter entièrement de l'une des bases fondamentales de notre législation électorale. Nous avons rappelé précédemment les résolutions du congrès : il a décrété que les électeurs se réuniraient au chef-lieu du district administratif dans lequel ils ont leur domicile réel.

Les conséquences de cette décision sont évidentes :

1^o Chaque arrondissement administratif forme naturellement une circonscription électorale.

2^o Chaque circonscription nomme, au scrutin de liste, un nombre de représentants et de sénateurs calculé d'après la population.

3^o Les électeurs étrangers au chef-lieu doivent s'y rendre pour voter.

Ce mode de voter, on ne le contestera pas, a fait ses preuves pendant une longue série d'années ; sa force lui vient précisément de sa durée. Pourquoi donc l'abandonner lorsque nous voyons, à chaque instant, sur les bancs de la droite aussi bien que sur ceux de la gauche, professer un profond respect pour nos lois organiques ?

Dès 1845, M. J.-B. Nothomb, ministre de l'intérieur, en présentant le projet de loi qui a apporté quelques modifications à la loi électorale du 5 mars 1831, s'empressait de faire cette déclaration dans l'exposé des motifs : « Une idée dominante a présidé à la rédaction du projet, elle présidera à la discussion, c'est que les bases de la loi organique de 1831 doivent rester intactes. » Et M. Malou, rapporteur, d'ajouter : « Il ne peut être question, en effet, de toucher aux bases essentielles de la loi du 5 mars 1831.

En 1859, M. de Theux terminait ainsi son premier discours contre le vote par ordre alphabétique : « Toute opinion peut avoir ses représentants dans la chambre. Des progrès peuvent être réalisés dans nos lois ; mais aller plus loin, se jeter volontairement dans l'inconnu, c'est une faute capitale, une chose que l'histoire ne pardonnerait jamais à la Belgique. »

Mais le plus brillant apologiste de nos lois organiques est M. Dechamps. Dans son rapport de 1858, il signale le danger qu'il y a à toucher à la loi électorale, et il conclut ainsi : « Vous le voyez, messieurs, en Angleterre tous regardent la réforme électorale comme synonyme d'une réforme de la constitution, et quoique cette constitution soit aussi vieille que la monarchie, les hommes d'Etat s'étudient à choisir les moyens les plus conciliants pour corriger partiellement le système d'élections, et cela afin que la constitution n'en reçoive pas le contre-coup.

« Messieurs, votre commission désire attirer toute votre attention sur ce point capital de la question de la réforme ; pour elle, elle reste convaincue que notre système électoral, établi par le congrès lui-même et dès lors tout empreint de l'esprit de la constitution, ne pourra être modifié, surtout dans ses bases, comme on nous le propose, sans que l'on soit entraîné bientôt à changer cette constitution belge qui fait l'admiration de l'étranger. » Et plus loin il disait encore : « Par tout ce qui précède, il vous a été démontré, nous l'espérons du moins, messieurs, que toute réforme électorale contient en germe un changement de constitution, ou, pour nous servir des paroles de M. Royer-Collard, porte une révolution dans son sein. »

Si nous avons cité de préférence l'opinion de MM. Malou, de Theux et Dechamps, c'est qu'ils ont, en plusieurs circonstances, pris l'initiative des propositions de déplacement de l'urne électorale.

L'exposé des motifs du projet de 1862 est un nouvel hommage rendu par le gouvernement à la loi votée par le congrès. « Les dispositions, y est-il dit, que renferme, dans ce but, le projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre, ne portent aucune atteinte aux principes de notre législation électorale. »

Cependant, malgré ces citations, nous ne revendiquerons pas le privilège de l'infailibilité pour les œuvres du congrès ; elles ne sont pas un dogme im-

muable auquel il est interdit de toucher; comme toutes les œuvres humaines, elles doivent subir la loi du progrès. Moins encore proclamerons-nous la stabilité absolue des lois électorales. C'est d'elles certes qu'on peut dire qu'elles sont toujours à l'état de questions.

Aussi notre admiration pour l'œuvre du congrès ne doit-elle pas être aveugle, et s'il était démontré que notre législation électorale est vicieuse, que le système fonctionne mal, que les corps électifs ne représentent plus le pays, ne répondent pas à son attente, que les intérêts des citoyens sont en souffrance, il n'y aurait pas à hésiter un instant, il faudrait tout de suite accomplir une réforme. Mais avant de porter la main à l'édifice au risque de l'ébranler, il est prudent et sage d'y regarder à deux fois.

III. Dans l'opinion de la majorité de la section centrale, il est facile de justifier le choix du congrès et de montrer que, si la loi de 1831 était à relaire, le mieux serait encore de continuer à réunir les électeurs au chef-lieu d'arrondissement.

La pensée qui dominait le congrès nous a été transmise dans le rapport de M. de Theux : « Quant à la réunion des électeurs, la commission a cru devoir la fixer aux chefs-lieux des districts administratifs; les électeurs y trouvent plus de facilités pour s'éclairer sur leur choix; ils sont moins exposés à une influence de localité. »

Il est vrai que, depuis, on a cherché à affaiblir la portée de ces paroles. Mais, malgré tous les artifices de langage, elles resteront comme une preuve impérieuse des motifs qui ont dirigé la résolution du congrès.

Le congrès voulait donc que les élections aux chambres eussent un caractère national, dégagé de tout esprit de localité. Il avait en cela confirmé le grand principe écrit par lui-même dans l'art. 52 de la constitution : « Les membres des deux chambres représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés. »

La commune et le chef-lieu de canton existaient en 1831 comme aujourd'hui, avec cette énorme différence que les moyens de communication étaient rares et que les chemins de fer, qui rayonnent actuellement dans tous les sens, n'étaient pas à la disposition des électeurs. Le congrès avait à choisir entre la capitale du pays, les chefs-lieux de province, les chefs-lieux d'arrondissement judiciaire, les chefs-lieux d'arrondissement administratif, les chefs-lieux de canton, les communes et le domicile de l'électeur; il s'est placé au milieu des extrêmes, afin d'éviter le double écueil du trop grand éloignement de l'urne et des influences de localité.

IV. La chambre nous excusera de lui faire encore des citations; mais nous nous sentons incapables de dire aussi bien que les orateurs qui, il y a longtemps déjà, posaient les véritables principes en matière d'élections politiques.

« La réunion de tous les électeurs d'un département pour la nomination des députés, disait M. Lainé en 1817, tend à élever les élections, à les soustraire à l'esprit des petites localités... L'intrigue et la médiocrité peuvent réussir dans un cercle étroit, mais à mesure que le cercle s'étend, il faut que l'homme s'élève pour attirer les regards et les suffrages. On arrête ainsi l'effet des petites et obscures influences, pour assurer celui des influences grandes et légitimes, et on garantit d'avance à la nation que la chambre des députés ne sera composée que d'hommes vraiment considérables, effectivement revêtus

de la confiance de leurs concitoyens et vraiment dignes et capables par leurs talents, leur existence et leur caractère, de concourir à la confection des lois. »

« Il ne faut pas oublier, disait, en 1819, M. Royer-Collard, ce patriarche de l'opposition française, comme l'appelait si justement M. Dechamps dans son rapport de 1858, que, les députés étant élus dans l'intérêt général, le droit de les élire doit s'exercer de manière que la société retire de l'élection le plus grand avantage. La première et la plus indispensable condition de la meilleure élection, c'est le rapprochement des électeurs et leur réunion dans le même collège. Voulez-vous que l'électeur voie tout ce qu'il doit voir pour bien choisir et qu'il ne voie rien de plus? Dégagez-le de l'atmosphère locale, élevez-le, agrandissez son horizon. »

Ces paroles avaient fait une telle impression sur Benjamin Constant, qu'il s'écriait : « Lorsque M. Royer-Collard a raison, sa logique est puissante et son éloquence irrésistible. L'opinion qu'il a prononcée dans la séance du 23 mars est forte d'évidence et brillante de talent (a). »

Dans une circonstance récente, ces mêmes principes ont encore été appliqués en France. Il s'agissait, après 1848, de faire fonctionner le suffrage universel. A coup sûr, le vote à la commune semblait le moyen le plus simple, le plus pratique, le plus commode. Le grand nombre d'électeurs ne permettait plus de les réunir dans un seul collège; c'était le cas de leur épargner des voyages qui pouvaient les décourager et les engager à s'abstenir. Qu'a fait cependant la commission de constitution? Quelle décision l'assemblée nationale a-t-elle prise?

Malgré les inconvénients réels du déplacement de cette masse d'électeurs, le vote à la commune a été rejeté et le chef-lieu de canton a été désigné pour la réunion des électeurs!

C'est M. Dufaure, rapporteur, qui est venu défendre, à la tribune, les propositions de la commission de constitution. « Je n'ai pas besoin, disait-il, de montrer que le vote à la commune était en France, d'une manière absolue, la communication des pensées entre les électeurs, l'esprit politique. »

« Tout est vrai dans cette objection. Je me borne à dire que la commission a été convaincue que le vote à la commune était impossible, parce qu'il ne donnerait pas une garantie de l'exercice légitime du droit électoral, sans lequel il n'y a plus de dignité pour l'assemblée nationale, ni de force pour elle. »

Tout dernièrement (b), M. Charles de Rémusat a traité cette question :

« Établir que les élections se feront par communes, c'est évidemment verser du côté de l'esprit de localité et rendre autant que possible municipales les élections politiques. Les lois s'épuisent en précautions pour assurer la sincérité, la liberté, le secret, la régularité des opérations électorales; jamais elles ne semblent avoir assez fait pour le préserver de toute influence abusive. Ces opérations si difficiles à régulariser, la division par commune les multiplie outre mesure. C'est à vrai dire, pour nommer un seul député, cent élections au lieu d'une... On se plaint que les populations rurales n'aient pas toutes les lumières nécessaires et l'on ne craint pas de les isoler, de les abandonner, sans surveillance possible, sans contre-poids, sans contrôle.... Il peut arriver que le dire d'un garde

(a) *Cours de politique*, p. 407, édition de 1856.

(b) *Revue des Deux-Mondes*. Livraison du 15 juillet 1863.

champêtre change en un jour l'opinion locale et qu'un mot de lui matrise tous les votes. »

Nous savons bien qu'après le coup d'État, le chef-lieu de canton a été abandonné en France, et que maintenant les électeurs votent à la commune. Mais est-ce au profit de la liberté que ce changement a été introduit ?

Ainsi donc, que l'on consulte les anciens ou les modernes, l'idée générale qui domine chez les bons esprits, c'est que, pour l'élection politique, il importe de se prémunir contre la tendance assez naturelle, mais fâcheuse dans ses conséquences, qu'ont les électeurs de trop s'inspirer d'intérêts restreints ou de l'amour-propre local. La convocation dans les mêmes comices de citoyens nombreux appartenant à un rayon assez étendu ; les rapports que cette convocation ne tarde pas à établir entre eux les portent à se préoccuper davantage de l'influence salutaire ou néfaste que doit exercer une bonne ou une mauvaise direction des affaires générales du pays. Or, à ce point de vue élevé et vraiment national, quoi de plus rationnel que de réunir, dans un centre électoral commun, ceux qui ont mission de choisir les mêmes mandataires ? C'est pourquoi le congrès a choisi le chef-lieu d'arrondissement administratif, qui offrait l'avantage de ne pas être trop éloigné de la résidence des électeurs. Il a ainsi posé en principe que les électeurs ne voteraient pas isolément, par petits collèges, à la vue du clocher de leurs villages. Il est possible, probable même, si l'on veut, que certaines circonscriptions électORALES soient susceptibles d'être corrigées et améliorées après trente-cinq ans d'existence ; mais le principe lui-même n'en doit pas moins rester inattaquable.

V. On a fait, contre le maintien du vote au chef-lieu d'arrondissement, une objection qui demande une réfutation (a).

On a dit : « L'idéal d'un bon système électoral serait de reconnaître les mêmes droits à tous, de répartir également ces droits, d'accorder à tous les mêmes facilités pour les exercer. Sans doute il est utile de garantir la liberté, l'indépendance et la sincérité du vote, mais avant tout il faut assurer l'égalité électORALE. Sans le principe d'égalité dans les élections, il n'y a point de représentation nationale. Il est peut-être impossible de donner à tous les électeurs une facilité égale pour exercer leurs droits ; il y a donc forcément des inégalités entre les électeurs, mais ces inégalités ne sont légitimes que lorsque la loi ne peut les supprimer. Si elle les crée inutilement, arbitrairement, elle porte atteinte au droit. Or, c'est la loi électORALE qui oblige les électeurs à se rendre au chef-lieu d'arrondissement ; elle leur impose une charge qui n'existe pas pour les électeurs résidant au chef-lieu ; elle les place dans des conditions plus mauvaises. Aussi, le congrès, en choisissant le chef-lieu, avait-il respecté ce principe d'égalité, en adoptant le cens différentiel. Il offrait ainsi une compensation équitable aux électeurs ne résidant pas au chef-lieu. Il avait eu soin de mettre sur la même ligne, quant au droit électoral, la portion de la population qui est la plus pauvre et celle qui est la plus riche. La constitution, disait M. Dechamps dans son rapport de 1838, a établi définitivement le système du cens relatif, fondé tout ensemble sur l'impôt, le territoire et la population, en proscrivant le cens uniforme. C'est donc à tort qu'on invoque

l'œuvre du congrès, ainsi que les motifs qui l'ont déterminé à réunir les électeurs au chef-lieu d'arrondissement, car la loi de 1848, en abaissant le cens électoral au taux uniforme de 20 florins, en supprimant le cens différentiel, a brisé l'économie de la loi de 1831. Une des bases essentielles de cette loi est détruite.

« Rétablissez la loi de 1831, ajoutait-on, et nous ne ferons plus de réclamations, ou bien rapprochez l'urne des électeurs et ne les faites plus voter au chef-lieu. »

Telle est l'objection, dans toute son étendue.

Il y a d'abord dans cette objection une première erreur. Nous avons déjà expliqué longuement ce qui s'était passé en 1848 ; nous ne reviendrons pas sur des faits qui sont présents à la mémoire d'un grand nombre de membres de la chambre. Chacun sait, d'ailleurs, avec quelle touchante unanimité le cens uniforme et le maintien de l'élection au chef-lieu d'arrondissement ont été votés en 1848. On est, dans tous les cas, mal fondé à se plaindre d'une loi acceptée aux acclamations de la droite comme de la gauche ; acclamations très-sincères à cette époque, nous n'en doutons nullement. Si les événements de 1848 ont pu faire considérer cette loi comme une mesure de salut public ; si l'on a répondu oui à l'appel nominal, alors que, en d'autres moments, on aurait répondu non ; ces circonstances, loin de nuire à la force de cette loi, ne font que l'accroître. Elles lui impriment un caractère national qui doit d'autant plus la faire respecter.

Il y a aussi une autre erreur non moins évidente : c'est cette espèce de corrélation qu'on a voulu établir entre le cens différentiel et le vote au chef-lieu ; c'est cette union de deux idées qui n'ont entre elles aucun rapport, elle ne ressort d'aucune des discussions du congrès national, et c'est à tort qu'on la lui prête fort gratuitement pour la placer sous son patronage. La justification du cens différentiel, sa raison d'être, comme aussi sa condamnation, sont indépendantes du lieu où l'on vote. Il serait absurde de soutenir que le vote au chef-lieu a pour conséquence inévitable le cens différentiel et que celui-ci ne pourrait jamais exister avec le vote à la commune ou au chef-lieu de canton ; comme aussi on ne comprendrait pas que le sort du cens fixe, invariable, fût subordonné au vote dans un endroit quelconque.

On confond aussi deux questions parfaitement distinctes : la question du cens et celle du lieu de réunion des électeurs. Quoi qu'il en soit des mérites relatifs du cens variable et du cens fixe, on se décidera en faveur de l'un ou de l'autre, sans se préoccuper un seul instant du lieu de réunion des électeurs. Si l'on croit que le cens différentiel est préférable au cens fixe, qu'on en poursuive le rétablissement ; s'il est inadmissible, qu'il soit condamné sans regret.

Que le cens soit fixe ou variable, il reste évident que l'inégalité entre les électeurs résidant hors du chef-lieu et ceux habitant le chef-lieu, inégalité dont on se plaint avec tant d'amertume, existera toujours comme elle existait déjà avant 1848. C'est le congrès qui a créé cette prétendue inégalité, et la loi de 1848 ne l'a ni aggravée, ni diminuée ; elle est restée la même.

Nous signalerons enfin une troisième erreur. Il n'est pas exact de soutenir que la constitution ait prescrit le cens différentiel à l'exclusion du cens uniforme, et que ce cens différentiel soit une des bases essentielles de notre système électoral.

Dans l'article 47 de la constitution, le congrès s'était borné à dire : « payant le cens déterminé par

(a) Nous empruntons cette objection aux discours prononcés en 1839, et notamment au discours de M. Malou. — Séance de la chambre du 12 avril 1839.

la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins. »

Pour quel motif le congrès avait-il fixé ces deux limites extrêmes ? Sa seule et unique raison était d'empêcher que la législature ne supprimât un jour tout cens électoral, ou bien qu'elle n'imposât un cens trop élevé. Ni suffrage universel, ni cens aristocratique, tel était le programme du congrès. « Il serait dangereux, disait M. Forgeur, de laisser aux législatures le droit de changer continuellement, et suivant les besoins du temps et des hommes, les bases du droit d'élire. »

La constitution ne consacre donc pas le principe du cens différentiel, elle laisse toute liberté au législateur. Si elle le permet dans les limites de 20 à 100 florins, elle ne le prescrit pas, comme aussi elle n'interdit pas le cens uniforme.

Mais, dit-on encore, en admettant que la constitution ne contienne aucune disposition expresse en faveur du cens différentiel, la loi de 1831, cependant, prouve que le cens différentiel était en germe dans la constitution ; car cette loi a été faite par le congrès, et aucune législature n'était plus capable de bien interpréter la constitution.

Cet argument aurait une certaine valeur, s'il s'agissait encore de fixer un cens électoral supérieur à 20 florins. Dans cette hypothèse, nous comprenons que l'on préfère le cens différentiel au cens uniforme, c'est une affaire d'appréciation. On conçoit également que le congrès, qui avait été élu par le cens différentiel, l'ait conservé. Il a fait ainsi preuve de sagesse et de prudence. Mais il y a un point qui est hors de contestation, c'est que la constitution a autorisé la législature à descendre jusqu'au minimum de 20 florins ; or le congrès était trop éclairé pour ne pas s'apercevoir que l'adoption de ce minimum était incompatible avec l'existence du cens différentiel et que, du moment où ce minimum était atteint, le cens différentiel devait disparaître inévitablement. De là encore cette autre conséquence que le cens différentiel n'est nullement une des bases essentielles de notre régime électoral et qu'en le condamnant pour toujours, la loi de 1848 a tout simplement suivi la voie qui lui avait été tracée par le congrès lui-même.

VI. Que reste-t-il maintenant de l'objection qui a été faite contre le maintien de la réunion des électeurs au chef-lieu d'arrondissement ? Fort peu de chose.

Dégagée des détails qui la compliquaient, elle se réduit à cette seule proposition : Il faut avant tout assurer l'égalité électorale.

Mais ne faut-il pas aussi, et avant tout, que les élections soient la véritable expression de l'opinion du pays ? Or, si pour maintenir une scrupuleuse égalité entre les électeurs, nous sommes entraînés non pas à faire voter à la commune, ou par réunion de plusieurs communes (car nous n'aurions pas obtenu cette égalité si désirée), mais, comme on l'a dit, dans la chambre à coucher, nous ne voyons pas ce que le pays y gagnerait ; c'est à ce mode de voter que s'appliquent merveilleusement ces paroles de Royer-Collard : « Au lieu de nous élever, il nous abaisse ; il relègue tristement chacun au fond de sa faiblesse individuelle. »

Ces grands mots : égalité électorale, cachent une petite question de dérangement pour l'électeur qui va voter au chef-lieu. Cette petite question se pose en face d'un immense intérêt public, en face de cette nécessité, proclamée par le congrès et par tous les publicistes, de soustraire les électeurs aux influences locales. Les électeurs dispersés seraient divisés en

groupes assez nombreux, si l'on veut, pour représenter une commune, un canton, mais trop faibles pour sentir le souffle de cette vie supérieure de la nation, dont l'image disparaît derrière le clocher du village, quand l'élection ne sort pas de son ombre.

Nous n'insisterons plus sur les motifs qui ont dirigé le choix du congrès ; la chambre repoussera, nous en sommes convaincus, ces propositions qui porteraient une atteinte grave à notre régime électoral. Elle n'oubliera pas que le vote au chef-lieu d'arrondissement administratif a été consacré dans trois circonstances solennelles : par le gouvernement provisoire, le lendemain de la révolution de 1830 ; par le congrès national, dans la loi électorale de 1831 ; par la législature en 1848, en face du bouleversement de l'Europe.

Espère-t-on, enfin, au moyen du déplacement des urnes, arriver à la suppression des dépenses électorales ? Ce serait encore une illusion, rien qu'une illusion. Il y aurait moins de frais de transport, nous en convenons ; mais, au lieu de banquets sur un seul point, on en verrait, ainsi que des distributions de boissons, dans toutes les localités où se tiendraient les élections. Cela ne fait aucun doute pour quiconque connaît nos mœurs nationales. Le remède serait donc pire que le mal. Bien loin de diminuer, les dépenses augmenteraient dans de grandes proportions. A-t-on songé au cortège qui accompagnerait l'électeur ? Hommes, femmes, enfants, électeurs et non électeurs, viendraient prendre leur part aux *kermesses* électorales, et plus d'un candidat apprendrait bien vite, à ses dépens, ce qu'il en coûte pour réunir les électeurs ailleurs qu'au chef-lieu.

VII. Nous avons examiné la question du déplacement de l'urne à un point de vue général. Il nous reste à rencontrer les propositions spéciales que nous avons indiquées.

5. — Le vote à domicile n'est pas pratique ; le colportage des urnes ouvrirait la porte à tous les abus ; l'électeur resterait, livré à lui-même, sans défenses, exposé aux pressions les moins avouables. Il n'est pas, en Belgique, un seul homme politique sérieux qui veuille jamais se faire le parrain d'un pareil système.

Nous avons tout dit sur le vote à la commune. Nous ajouterons qu'il serait impossible d'organiser, dans beaucoup de communes, des bureaux présentant toute sécurité. Ce système supposerait une révision complète de notre législation électorale ; on devrait, comme en Hollande, après la clôture du scrutin, dans chaque commune, transporter les urnes au bureau principal où se fait le dépouillement, c'est-à-dire au chef-lieu d'arrondissement. Mais cette transmission des urnes supprime toute garantie contre l'introduction frauduleuse ou contre la soustraction des bulletins ; elle peut avoir les plus fâcheuses conséquences ; elle autorise, dans tous les cas, à suspecter la sincérité et la régularité des opérations électorales. Un semblable soupçon ne doit jamais entrer dans l'esprit des électeurs ; leur confiance ne peut être ébranlée sans que nos institutions elles-mêmes en reçoivent le contre-coup.

On dit à cela que ce mécanisme fonctionne d'une manière satisfaisante en Hollande ; nous en doutons, mais quand il en serait ainsi, ce ne serait pas une raison pour introduire en Belgique un système aussi contraire à nos habitudes, à notre passé politique. Les institutions d'un peuple font partie intégrante de ses mœurs ; on ne doit les modifier que si les mœurs elles-mêmes se sont transformées et si la machine gouvernementale menace de s'arrêter.

6. — Cette proposition est la reproduction de l'a-

amendement présenté, dans la séance du 12 avril 1859, par MM. Malou, de Theux, de Naeyer, de Liedekerke et de la Coste.

Cet amendement était ainsi conçu :

« Art. 19. Les cinq premiers paragraphes de l'article 19 de la loi électorale sont abrogés et remplacés ainsi qu'il suit :

« Les collèges électoraux sont divisés, pour le vote, en sections formées par les communes les plus voisines entre elles, ou par fractions de communes, conformément aux dispositions suivantes :

« A. Dans les villes et communes où le nombre des électeurs dépasse 600, la division se fait de manière que chaque section comprenne au plus 600 électeurs et au moins 200.

« B. Pour les autres communes, la division se fait par circonscriptions ayant au maximum un rayon de dix kilomètres, sans que le nombre des électeurs de chaque section puisse dépasser 200. »

« Art. 36. La disposition suivante est intercalée entre le 3^e et le 4^e paragraphe de l'art. 36 :

« En ce cas (de ballottage), les électeurs sont convoqués de nouveau, en observant les formes et les délais établis par l'art. 10. »

Cet amendement a été longuement discuté en 1859. Ce n'est plus le vote à la commune, ce n'est pas encore le vote au chef-lieu de canton; c'est quelque chose d'intermédiaire, une espèce de transaction. « La proposition de M. Malou, disait M. Oris en 1859, est une proposition très-vieille pour nous : nous connaissons de longue date le vote à la commune et le vote au canton... C'est une petite combinaison qui a pour père et mère les deux idées, et l'enfant a tout à fait un air de famille : nous l'avons reconnu tout de suite... Le vote à la commune, comme le vote au canton, est une vieille machine de guerre, que nos adversaires et nous avons méditée et discutée depuis longtemps. »

Nous avons démontré les inconvénients du vote à la commune et nous mettrons bientôt en évidence ceux du vote au canton; l'intermédiaire ne vaut pas mieux. Les circonscriptions électorales ayant au maximum un rayon de dix kilomètres nous semblent d'ailleurs rentrer un peu dans le domaine de la haute fantaisie, et les auteurs de cette proposition seraient certainement fort embarrassés, s'ils étaient chargés de les introduire dans le domaine de la réalité.

Le renvoi du ballottage à un autre jour, après nouvelle convocation, est tout aussi inadmissible. Nous reviendrons sur cette question dans la discussion des articles.

Lorsque la section centrale de 1862 a examiné cette proposition, un membre l'a de nouveau modifiée, en ce sens qu'on abandonnerait le rayon de dix kilomètres et qu'on se bornerait à réunir ensemble trois communes. Le dépouillement partiel serait fait dans chaque bureau et le recensement général des votes serait opéré au chef-lieu d'arrondissement; ou bien on enverrait au chef-lieu les urnes scellées et cachetées, comme en Hollande. Cette modification laisse subsister toutes les objections.

7. — Le vote au canton a tous les inconvénients du vote à la commune et il n'offre aucun des avantages du vote au chef-lieu d'arrondissement. Le chef-lieu de canton n'est pas assez éloigné de la commune pour que les influences de localités ne se fassent pas sentir, et cependant il imposerait à l'électeur des frais de déplacement et de séjour non moins onéreux que ceux qu'il supporte actuellement. Au moyen du réseau de chemin de fer, il est même plus facile et plus économique, dans certaines parties du pays, de se rendre au chef-lieu du canton. Il y a même

des cantons qui appartiennent à deux arrondissements administratifs différents.

Avec le vote au canton, il faudrait renoncer au ballottage, ou le remettre à un autre jour.

8. — Dans l'hypothèse du vote à la commune, ou par groupes de trois communes, ou du vote au canton, on respecte la division électorale adoptée par le congrès, en 1831; c'est l'arrondissement administratif qui continue à former chaque circonscription. Le lieu de réunion des électeurs est seul changé; on fractionne les bureaux de vote, on les multiplie, on divise les éléments qui composent chaque circonscription, mais pour les réunir ensuite au moyen du recensement fait au chef-lieu d'arrondissement.

La proposition que nous allons examiner est beaucoup plus grave et va bien plus loin. Le collège électoral actuel serait mutilé, fractionné, supprimé même et remplacé par des circonscriptions imaginaires de 40,000 âmes. On substituerait à la division naturelle et topographique du pays, des collèges électoraux dont la loi fixerait les limites, suivant les caprices du gouvernement et les passions du moment.

Cette proposition n'est pas nouvelle, en Belgique. Nous avons vu, en effet, dans le rapport de M. Dechamps, de 1838, que plusieurs pétitions réclamaient la division de chaque province, à raison de sa population, en autant de districts électoraux qu'elle a de députés à élire.

Le rapport fait par M. Jacques, en 1853, constate que 126 pétitions demandaient l'élection d'un député dans chaque circonscription de 40,000 âmes; et cette demande est encore renouvelée dans une des pétitions qui ont été renvoyées à la section centrale.

Lors de la discussion du projet de loi dans les sections, cette question a été de nouveau soulevée; en dehors de la chambre, dans la presse, dans des assemblées politiques, le fractionnement des collèges a trouvé de nombreux défenseurs et il aura sans doute des partisans dans le parlement lui-même.

Nous n'hésitons pas à mettre sous les yeux de la chambre une formule complète de cette proposition. La discussion y gagnera en clarté et en précision.

1. Il y aurait autant de collèges électoraux qu'il y a de fractions de 40,000 habitants.

2. Chaque collège élirait un député pour la chambre des représentants.

3. Deux collèges contigus seraient réunis pour nommer un sénateur.

4. Les électeurs s'assemblent au point le plus central de la circonscription qui leur est assignée et dans laquelle ils ont leur domicile réel.

5. Lorsqu'il y aurait plus de 400 électeurs, le collège serait divisé en sections dont chacune ne pourrait être moindre de 200 électeurs.

6. L'établissement des circonscriptions électorales et leur révision périodique de manière qu'elles fussent toujours en rapport avec le chiffre réel de la population, la répartition des électeurs entre les collèges et les sections, la détermination des lieux des assemblées et généralement toutes les dispositions organiques concernant les élections seraient fixées par la loi.

7. Les arrêtés, pris en exécution de la loi, seraient soumis à l'avis préalable des députations permanentes des conseils provinciaux.

Ce programme a une portée qui n'échappera à personne. Il ne tient aucun compte des précédents, des longues relations établies entre les électeurs eux-mêmes dans les collèges électoraux actuels. Il fait table rase de tout ce qui existe. Mais nous ne voulons même pas invoquer notre passé politique pour le repousser; nous préférons examiner ce projet de di-

vision électorale, comme si la Belgique en était encore à construire les fondements de ses institutions.

En remontant à l'origine de toutes les lois électorales, on y voit ceci : c'est que, en présence de l'impossibilité de faire voter la nation en masse, il a bien fallu fractionner ceux auxquels la capacité électorale était conférée, afin de leur faire rendre un vote qui pût être recueilli. Le fractionnement de l'élection générale étant une nécessité matérielle, le seul moyen de l'opérer d'une manière équitable, exemple d'arbitraire et de fraude, c'est de choisir parmi les circonscriptions administratives qui existent dans chaque pays.

Or, cette division du territoire n'est pas une abstraction, un produit de l'imagination du législateur traçant, dans le silence du cabinet, des limites idéales ; c'est un fait réel, positif.

Nous la trouvons établie en Belgique depuis longtemps. En commençant par la base, nous avons d'abord la commune, puis le canton, l'arrondissement et enfin la province. Que l'on choisisse entre ces diverses fractions du pays, soit : mais qu'on les considère comme n'existant pas et qu'on fixe d'autres divisions territoriales, dont les éléments n'auront aucun lien entre eux, c'est ce que les hommes sensés ne sauraient admettre. Voyez à quel point les Anglais ont écarté toute idée de géométrie et d'arithmétique électorales. Le comté et le bourg, voilà la base de leurs circonscriptions, quelle que soit leur population, quel que soit le nombre des électeurs, et nous avons indiqué que le chiffre des députés à élire par chaque circonscription, et qui varie de 1 à 4, n'était dans aucune proportion ni avec la population, ni avec le nombre des électeurs.

Nous savons bien qu'en France, la convention, dans la constitution de 1795, fit passer son niveau égalitaire sur le système électif. Elle découpa le pays en fractions de 39,000 à 41,000 âmes, et chaque fraction eut, par le vote direct, un député à élire. On a été, suivant nous, mal inspiré en évoquant cet exemple, car cette égalité électorale est restée à l'état de projet ; elle n'a pas été mise à exécution. La convention avait eu le tort de poser des axiomes, des principes absolus et d'en vouloir à toute force tirer toutes les conséquences possibles.

Il est vrai que plus tard, en France, la loi électorale de 1831 reprit en partie le fractionnement de 1793 ; mais lors de la discussion de cette loi, quelques esprits, séduits aussi par les idées d'égalité électorale, insistaient pour que les collèges fussent divisés en fractions, d'une population égale, élisant un député ; or, voici ce que leur répondait un homme du plus haut mérite, au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi :

« Il a paru à votre commission, disait M. de Vatimesnil (a), qu'il était impossible de faire une distribution exacte des députés à raison de la population ; que ce serait en quelque sorte partager la France en compartiments, en carrés qui n'auraient aucune espèce de rapport avec l'administration, c'est-à-dire avec les intérêts qui appartiennent à chaque portion de la France. Toutes nos lois ont créé des intérêts par arrondissements.... Il est évident que vous blesseriez des habitudes et des intérêts de toute espèce. »

Nous nous taisons sur les circonscriptions de 35,000 électeurs établies actuellement en France. Quiconque voudra s'en faire une idée juste n'a qu'à lire les débats récents du corps législatif (b).

En d'autres temps, on essaya aussi, en Belgique, de fractionner les élections communales dans les villes (c) ; mais on fut obligé de revenir sur ses pas, et quelle que soit l'opinion qui arrive au pouvoir, nous sommes convaincus qu'on ne renouvellera plus cette malencontreuse tentative.

A ces considérations historiques, nous en ajoutons une, puisée dans les faits matériels. Assurément si nous avions partout, en Belgique, de grands collèges élisant onze représentants, comme Bruxelles, sept représentants, comme Gand et Liège, ou même cinq, comme Anvers et Mons, nous admettrions qu'on voudrait fractionner les collèges électoraux. Il deviendrait peut-être un jour nécessaire d'opérer une division de ces grands collèges ; ce serait au moins une question à étudier. Mais ces cinq grands collèges sont l'exception ; les petits collèges sont la règle, et s'il y a un reproche à faire à notre organisation, c'est peut-être de les avoir trop multiples. Nous comptons, en effet, dans la loi du 24 mai 1839 : 12 collèges qui n'élisent qu'un représentant (d), 8 qui en nomment deux (e), 14 qui en choisissent trois (f), et 5 qui en élisent quatre (g) ; au total 36 petits ou moyens collèges contre cinq grands, sur les 41 collèges de la Belgique.

La division du pays en districts électoraux de 40,000 âmes atteindrait donc quelques grands collèges seulement. Pour un si mince résultat, il est au moins imprudent de bouleverser notre organisation actuelle, et si l'on veut rester impartial, on admettra, avec les Anglais, que des collèges électoraux élisant de 1 à 4 représentants ne dépassent pas les bornes raisonnables qu'on peut assigner au scrutin de liste.

Il est un autre fait matériel auquel on n'a pas songé.

Supposons, pour un instant, qu'il s'agisse de déterminer les limites d'un district électoral de 40,000 âmes. Prenons au hasard un arrondissement administratif peu peuplé ; Arlon, par exemple, qui ne compte que 27,525 âmes (h). Il faudra ajouter 12,477 âmes pour former son contingent de 40,000 âmes. Où les prendra-t-on ? On les empruntera évidemment aux arrondissements de Bastogne, de Neufchâteau ou de Virton. Quand on aura démembré les arrondissements de Bastogne, de Neufchâteau et de Virton, dont la population est déjà, ou deviendra au moyen du retranchement opéré, inférieure à 40,000, on devra continuer à faire des emprunts aux arrondissements voisins, et en persistant ainsi avec une rigueur mathématique, on pourrait arriver à ce résultat que les divisions provinciales ne seraient même plus observées.

Supposons, enfin, qu'on parvienne, tant bien que mal, à découper le pays en fractions de 40,000 âmes. Ces circonscriptions seront soumises à une révision périodique de manière à les maintenir toujours en rapport avec le chiffre réel de la population. De sorte que telle commune qui votera pendant longtemps à Bastogne ou à Virton, est exposée à aller voter, un jour, ailleurs, à Neufchâteau ou à Marche, si les exi-

(a) *Moniteur universel* de 1831, p. 430.

(b) Discussion de l'adresse en 1864.

(c) Loi du 30 juin 1842.

(d) Dixmude, Furnes, Ostende, Eecloo, Waremmé, Maeseyck, Arlon, Bastogne, Marche, Neufchâteau, Virton, Philippeville.

(e) Thielt, Roulers, Thuin, Ath, Huy, Hasselt, Tongres, Dinant.

(f) Malines, Turnhout, Bruges, Ypres, Courtrai, Alost, Saint-Nicolas, Audenarde, Termonde, Soignies, Verviers.

(g) Louvain, Nivelles, Tournai, Charleroi et Namur.

(h) Statistique officielle de la population. — Recensement du 31 décembre 1836.

gences de l'arithmétique électorale nécessitent une modification. L'électeur sera ainsi obligé d'aller et de venir, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre; il sera ballotté en tous sens. Son indifférence en matière politique augmentera par ces difficultés, et nos comices seront bientôt désertés.

Qui ne prévoit, d'ailleurs, toutes les objections que soulève la révision périodique des limites de chaque circonscription? Ce sera la loi, dit-on, qui sera chargée de changer continuellement ces limites et non pas le gouvernement, comme en France, à cause des abus qui se sont révélés. Une prérogative aussi importante ne peut appartenir au pouvoir exécutif, qui arrangerait les circonscriptions de manière à encadrer les électeurs de l'opposition dans un nombre d'électeurs de son opinion suffisant pour neutraliser leurs votes. Soit, ce sera la loi. Mais qui fait la loi? N'est-ce pas la majorité? Or, ce que le gouvernement ne pourra pas faire seul, il le fera avec la majorité, et l'obstacle sera franchi. Nous avons assez de questions de parti sans ajouter encore celle-là.

Avec le système actuel, a-t-on objecté, il existe une inégalité choquante dans l'exercice du droit et de l'influence de l'électeur, un véritable privilège au profit des grands centres de population. L'électeur qui porte sur son bulletin onze noms exerce un droit supérieur à celui de l'électeur qui participe à l'élection d'un seul représentant. Tout n'est pas exact dans cette objection, car l'électeur qui porte onze noms concourt à l'élection avec dix ou douze mille autres votants, tandis que celui qui n'émets qu'un vote ne partage son pouvoir électif qu'avec 400 ou 500 de ses concitoyens. L'influence de chaque électeur et l'effet de son vote sont en raison directe du nombre d'électeurs du collège auquel il appartient.

Mais quand cette inégalité existerait, quel grand mal y aurait-il? Est-ce qu'en Angleterre il n'existe pas des inégalités bien plus choquantes? Et cependant les critiques des Anglais ne portent pas sur ces points, selon eux, très-secondaires. C'était aussi l'opinion de M. de Sismondi (a) : « Lorsque les Anglais, tout récemment encore, se sont occupés de réformer leur système électoral, la classification si simple, si égale, si régulière des Français a été opposée, de l'un et de l'autre côté du canal, à l'ancien système anglais, soit avant, soit après le bill de réforme, comme bien plus rationnelle, bien plus perfectionnée; c'est à l'usage seul qu'on a pu commencer à s'apercevoir que le système multiforme des Anglais, malgré tous les inconvénients de ses droits litigieux, malgré l'inégalité flagrante de citoyen à citoyen et de ville à ville, liait la représentation nationale à toutes les classes de la nation, et que le système français (b), malgré sa simplicité et son égalité, laissait la population et surtout l'intelligence nationale en dehors de la représentation et finissait par exciter une réprobation universelle. »

Nous dirons, avec le publiciste, qu'à l'usage seul on a pu s'apercevoir que le système prétendu inégal de la Belgique est supérieur aux conceptions égalitaires de la Convention et des continuateurs de cette mémorable assemblée. Conservons donc intacts les deux grands principes sous lesquels nous avons vécu depuis 1831, les limites naturelles indiscutables de l'arrondissement administratif formant les limites de chaque collège électoral, et la réunion des électeurs au chef-lieu d'arrondissement.

(a) *Etudes sur les constitutions des peuples libres*, 1836, p. 80.

(b) Celui de la loi de 1831. — Circonscriptions à peu près égales, élisant un seul député.

Aucun vote n'a été émis, par la section centrale, sur les diverses questions que nous venons de passer en revue, attendu qu'elles n'ont pas été traduites en propositions.

EXTENSION DU DROIT DE SUFFRAGE.

9. Dans ces derniers temps, on a soutenu que l'extension du droit de suffrage remédierait aux abus électoraux et réduirait les dépenses qui incombent aux candidats. On a dit : Plus vous étendez le droit électoral, plus vous appellerez de monde au scrutin, plus vous amènerez d'électeurs dans un même lieu pour voter, plus il sera difficile de les tromper et de les corrompre; la corruption devrait s'exercer sur un trop grand nombre, et la fraude aurait trop de témoins pour oser se produire. Comme application de ces idées, et lors de l'examen du projet de loi par les sections, on a demandé que le droit de vote fût accordé, dans les élections communales, à tous les citoyens payant cinq francs d'impôt direct; dans les élections provinciales, aux citoyens payant dix francs, et dans les élections législatives, à ceux qui payent le minimum fixé par la constitution, en comptant les centimes additionnels sur les contributions directes perçues au profit des provinces ou des communes.

Depuis l'abaissement du cens, voté en 1848, dans des circonstances exceptionnelles, et jusqu'en 1864, personne, en Belgique, ne songeait à réclamer l'extension du droit de suffrage. Des exemples récents, peu favorables au suffrage universel, avaient causé une vive impression dans la population. Cette réforme électorale n'était point désirée par le pays, ou du moins aucune manifestation en ce sens n'avait encore eu lieu.

Les documents de la chambre constatent, au contraire, que, dans les nombreuses pétitions qui ont fait l'objet du rapport de M. Jacques, en 1855 (c), il s'en trouvait 285 qui demandaient l'abrogation de la loi de 1848, et par suite une élévation du cens.

Quelques rares pétitions, sollicitant l'extension du droit électoral, ont été ensuite adressées à la chambre, où elles ont trouvé un accueil peu sympathique.

Une d'entre elles, présentée par le sieur Fontaine, concluait à l'abrogation de l'art. 47 de la constitution. Voici ce que disait, à ce sujet, l'honorable rapporteur (d) :

« Si l'importance d'une mesure, telle que la révision de notre pacte fondamental, nous oblige impérieusement à demander l'ordre du jour sur la requête dont il s'agit, nous tenons cependant à dire qu'au fond des réclamations soulevées gît un redoutable problème, digne de toute l'attention des hommes d'Etat, et qu'il serait peut-être désirable de voir discuter, au moment opportun, devant la législature belge. Le mot suffrage universel est une expression fautive; tout suffrage est restreint; il ne s'agit que de savoir où l'on prend la présomption de capacité électorale.

« Dans le suffrage dit universel, l'âge et la capacité civile suffisent à déterminer la capacité électorale; dans le système de la constitution belge, on exige, en outre, des conditions de fortune chez l'électeur, tout en ne les exigeant pas chez l'éligible, quand il s'agit de la chambre des représentants. Ce système ne devra-t-il pas être modifié un jour? Ce jour est-il loin? En attendant que devienne nécessaire cette modification, à laquelle s'attacherait une

(c) Documents de la chambre, n° 232. Session de 1855-1856.

(d) M. Van Humbeeck. — Séance du 20 novembre 1862.

révision de la constitution, ne faudrait-il pas, pour préparer à la vie politique ceux qui sont exclus aujourd'hui des élections, élargir le cercle de la capacité électorale dans la collation des mandats municipaux et provinciaux ? Là, en effet, il n'y a pas de limite de cens imposée par la constitution.

« Ce sont autant de questions graves que nous n'entendons pas résoudre ; nous les rappelons afin de constater qu'elles ne nous ont pas échappé ; nous n'entendons pas qu'on nous attribue un dédain aveugle pour des questions qui non-seulement sont toujours d'une haute importance théorique, mais aussi qui peuvent, à un moment donné, avoir sur les destinées du pays la plus grande influence pratique. »

L'ordre du jour fut prononcé par la chambre, sans discussion.

Ces timides tentatives étaient donc isolées ; l'opinion publique ne s'en était nullement émue.

Mais en 1864, cette question a surgi tout à coup dans les débats de la chambre. On y discutait le programme que M. Dechamps avait soumis à la couronne pendant la crise ministérielle. Le principe de l'abaissement modéré du cens pour les élections communales et provinciales formait le n° 2 de ce programme.

Ce projet de réforme ne comportait qu'une augmentation restreinte des électeurs communaux et provinciaux. Mais la discussion ne tarda pas à briser ce cercle étroit. Un des membres de la droite vint bientôt faire l'apologie du suffrage universel.

Il devait en être ainsi. En effet, la diminution ou plutôt la suppression du cens pour les élections provinciales et communales doit avoir pour conséquence obligée et prochaine la révision de l'art. 47 de la constitution ; comme aussi cette révision entraînera forcément la législature à adopter le suffrage dit universel. Ne semble-t-il pas rationnel, d'ailleurs, malgré ce qui existe actuellement, que le cens soit uniforme pour tout le pays et pour toute espèce d'élections ? Et lorsque le nombre des électeurs provinciaux et communaux sera doublé ou triplé, restera-t-on dans l'immobilité absolue pour les élections législatives ? Si l'on marche en avant d'un côté, peut-on ailleurs rester stationnaire ? Ces nouveaux électeurs provinciaux et communaux, tenus écartés des élections législatives par l'obstacle de l'art. 47 de la constitution, accepteraient-ils sans murmurer la concession qu'on leur fera ? Et s'ils réclament contre cette mutilation de leur droit, que leur répondra-t-on ?

La section centrale se borne à exposer les faits, en mettant en relief leurs conséquences naturelles, inévitables, sans se prononcer sur les avantages et les inconvénients de l'extension du droit de suffrage.

Cette question est donc restée entière. La section centrale n'a pas reçu la mission d'introduire une réforme électorale dans un projet qui a pour but unique de prévenir et de réprimer la fraude.

Disons un mot, maintenant, des pétitions envoyées à la chambre.

La section centrale est saisie de 57 pétitions. Presque toutes s'occupent du projet de loi sur les franchises électorales. Sauf en ce qui concerne le vote par ordre alphabétique, qui est généralement réclamé par les pétitionnaires, les moyens recommandés pour détruire les abus sont des plus variés et se contredisent le plus souvent.

Vingt-cinq pétitions demandent l'augmentation du nombre des électeurs ; 17 de ces pétitions ont été renvoyées à la section centrale, en vertu d'une décision spéciale de la chambre, du 17 mars 1863. L'une d'elles émane du conseil provincial du Brabant.

Sur ces 17 pétitions, il y en a 6 qui sollicitent la révision pure et simple des art. 47 et 53 de la constitution, et l'adoption du suffrage universel.

Les autres sont moins radicales. En effet :

Trois pétitions semblables renferment ce qui suit : « Les pétitionnaires n'hésiteraient pas à demander la suppression complète du cens électoral, si cette mesure n'exigeait une révision du pacte fondamental, révision sur l'opportunité de laquelle l'opinion générale ne s'est point jusqu'à présent prononcée. »

« Pour le moment, ils se bornent à réclamer :

« 1. En ce qui concerne les chambres législatives, que le cens électoral soit réellement fixé au minimum constitutionnel et qu'en conséquence l'impôt direct payé à la commune et à la province, sous quelque forme que ce soit, entre dans la supputation du cens électoral.

« 2. En ce qui concerne la commune et la province, que tous les citoyens belges majeurs, sachant lire et écrire, soient portés sur les listes électorales avec les électeurs censitaires. »

Une autre pétition datée de Wavre, du même modèle que les trois qui précèdent, a reçu, des signataires, une correction qui en atténue la portée. On y mentionne une réduction de 25 p. c. sur le cens communal et provincial, mais on supprime les mots : *sachant lire et écrire*, et on les remplace par : *diplômés*.

Trois autres pétitions imprimées se terminent par la conclusion suivante : « En conséquence, les soussignés n'hésiteraient pas, messieurs, à demander l'abolition complète du cens comme condition du droit de suffrage ; mais cette mesure devant, en ce qui concerne l'élection des chambres, entraîner la révision des art. 47 et 53 de la constitution, et le moment ne semblant pas propice à cette fin, en égard à la situation de l'Europe, les soussignés émettent le vœu que le pouvoir législatif reconnaisse à tout citoyen belge majeur, sachant lire et écrire, le droit de participer à l'élection des conseils provinciaux et communaux. »

C'est le suffrage universel pour la commune et pour la province, sauf la condition de savoir lire et écrire.

Une pétition adressée par l'association libérale de Louvain réclame un abaissement considérable du cens pour les élections provinciales et communales, et l'adjonction des centimes additionnels, payés au profit de la province et de la commune, pour former le cens électoral dans les élections à tous les degrés.

Deux enfin demandent simplement l'adjonction des capacités sur les listes électorales.

L'une d'elles, celle de Genappe, fait une observation qui est en contradiction formelle avec toutes les autres pétitions, la voici : « Nous ne venons pas pétitionner pour l'abaissement ou la suppression du cens électoral, et nous ne demandons pas la révision de l'art. 7 de la loi communale, ni de l'art. 5 de la loi provinciale, ni des art. 47 et 53 de la constitution, concernant la chambre des représentants et le sénat, parce que cette révision ne répond nullement aux besoins et aux vœux du pays, et loin de remédier au mal existant, elle l'aggraverait, au contraire, en rendant les élections plus massives, plus passionnées, plus coûteuses, plus corripibles et infiniment moins sincères. Ce n'est donc pas là le remède qu'il convient d'appliquer, et le remède... c'est l'adjonction des capacités. »

Enfin, la dernière pétition émane du conseil provincial du Brabant. Elle contient les vœux suivants :

« 1° Uniformité du cens pour tout le royaume et abaissement considérable du taux actuel pour les élections provinciales et communales.

« 2^e Suppression du cens électoral, si la constitution vient à être révisée.

« 5^e Indemnité à l'électeur qui doit se déplacer pour prendre part à l'élection.

« 4^e Organisation du vote par ordre alphabétique.

« 6^e Interdiction, à partir du 1^{er} janvier 1886, de porter sur les listes électorales, sans exception, tout nouvel électeur qui n'aura pas été reconnu capable de lire et d'écrire.

« 6^e Admission immédiate aux élections provinciales et communales, sans condition, des personnes désignées dans l'art. 7 de l'arrêté du 10 octobre 1830, des instituteurs diplômés et des citoyens inscrits sur les listes des jurés. »

Les huit autres pétitions réclament une extension du droit de suffrage.

La chambre appréciera si ce pétitionnement requiert offre le caractère imposant d'une manifestation presque unanime de l'opinion publique, et si l'extension du droit de suffrage, limitée ou illimitée, est actuellement dans les vœux de la nation.

Supposons, pendant un instant, que les pétitions soient l'expression du sentiment général. N'est-on pas frappé, au moins, des propositions contradictoires des pétitionnaires ? Ils sont loin d'être d'accord, et si l'on doit juger de l'opinion nationale par cet échantillon, on est en droit de conclure qu'il existe des idées très-divergentes sur cette question d'extension du droit de suffrage.

Sans doute, dans un pays libre, comme la Belgique, il y a une tendance à élargir la base de l'édifice politique et à le rendre plus solide encore, en augmentant le nombre de ceux qui exercent une action sur la direction des affaires publiques. Ce sentiment si naturel est puisé dans ce grand principe de la constitution : tous les pouvoirs émanent de la nation. Il semble donc logique, puisque nos institutions sont fondées sur la souveraineté nationale, de chercher à mettre les faits d'accord avec les principes et d'accorder l'exercice du droit de suffrage à une partie de nos concitoyens qui en sont encore privés.

Mais cette tendance, si facile à comprendre et à justifier, est combattue par un sentiment tout aussi respectable. Les esprits prudents sont retenus par la crainte de lancer le pays dans l'inconnu et de compromettre son glorieux passé. Ils redoutent de toucher au dépôt que la congrès national nous a légué. Ils savent, par expérience, que les réformes empruntées d'emblée aux conceptions philosophiques ou introduites brusquement amènent des réactions et des retours en arrière. Ils ajoutent qu'en matière électorale, ce qu'il faut, ce sont des électeurs et non pas des serviteurs ; ce sont des hommes qui présentent certaines garanties de lumière, d'indépendance et d'ordre (a).

Voilà, sous ses deux aspects les plus saillants, le courant des idées du pays.

Examinons enfin la question de l'extension du droit de suffrage au point de vue spécial de la suppression ou de la diminution des fraudes, et surtout des dépenses électorales.

Que demandent les auteurs des propositions faites dans les 2^e et 6^e sections ? Que l'on compte, pour établir le cens, les centimes additionnels sur les contributions perçus au profit des provinces ou des communes. A part le reproche d'inconstitutionnalité que soulève cette proposition, dans les termes absolus où elle est faite, peut-on sérieusement soutenir que

l'augmentation du nombre des électeurs qui résulterait de l'adoption de cette mesure serait assez importante pour exercer une influence appréciable sur les dépenses et sur les fraudes électorales ? Oui, certes, il y aurait un changement, mais tout à fait opposé à celui qu'on espère, car il est à craindre que les dépenses, au lieu de diminuer, s'accroîtraient encore, comme elles se sont accrues considérablement depuis l'abaissement du cens opéré en 1848.

En thèse générale, il n'est nullement démontré que l'augmentation du nombre des électeurs fasse disparaître la corruption, les dépenses et les autres abus électoraux.

Dans tous les cas, l'extension du droit de suffrage, même dans les limites indiquées par les procès-verbaux des 2^e et 6^e sections, n'a aucun rapport avec une loi sur les fraudes en matière électorale ; c'est là évidemment une mesure trop grave pour qu'on l'introduise incidemment et qu'on n'en fasse pas l'objet d'un débat spécial, lorsqu'elle aura subi les épreuves exigées par le règlement de la chambre. Ce serait en quelque sorte l'amoindrir que de la confondre avec les détails d'une loi pénale et de la présenter comme un moyen plus ou moins problématique de prévenir la fraude. Elle a enfin été rejetée à une forte majorité par les 2^e et 6^e sections, et personne ne l'a reproduite en section centrale.

Cependant, quant aux centimes additionnels perçus sur les contributions directes au profit des provinces et des communes, la section centrale, sans rien préjuger, ne s'est pas montrée hostile à une modification qui consisterait à admettre, dans la supputation du cens, les centimes perçus ou à percevoir partout, en vertu des lois.

Mais elle a pensé qu'il n'y avait pas lieu, en ce moment, de prendre une décision. En effet, il faudrait, au préalable, faire un travail d'ensemble et une loi établissant, d'une manière générale, les centimes nécessaires pour faire face aux dépenses obligatoires des provinces et des communes. Autrement, un simple vote d'un conseil provincial ou d'un conseil communal pourrait créer, à volonté, des électeurs pour les chambres, et cette faculté exorbitante serait évidemment contraire à la constitution.

La section centrale n'a également pu accueillir les observations présentées par un de ses membres pour faire écarter du cens électoral le droit sur le débit des boissons alcooliques et du tabac. La chambre a, en effet, toujours considéré les dispositions législatives actuellement en vigueur, comme rangeant à bon droit ces contributions parmi les impôts directs. Il est à remarquer, au surplus, qu'au milieu des intérêts politiques qui s'agitent, aucun des deux grands partis qui sont en présence et qui se surveillent n'a espéré pouvoir faire réussir, devant la cour de cassation, le système qui n'admet pas ce genre d'impôts dans la supputation du cens.

Les propositions qui auraient eu pour conséquence la révision générale des lois organiques ont donc été repoussées par la majorité de la section centrale. Décidées à se renfermer scrupuleusement dans sa mission, elle n'a pas perdu de vue qu'il s'agissait uniquement de faire une loi sur les fraudes électorales.

FAUT-IL ACCORDER UNE INDEMNITÉ À L'ÉLECTEUR ?

10. L'examen de cette question ne comporte pas de long développement.

Les partisans de l'indemnité s'appuient sur la nécessité de supprimer, de diminuer tout au moins les dépenses électorales, afin que le mandat de représentant soit accessible à tous, suivant le vœu de l'ar-

(a) Discours de M. Frère-Orban, ministre des finances, — Chambre des représentants. Séance du 3 juin 1886.

tielle 50 de la constitution, et ne soit pas uniquement le privilège de la richesse. Nous avons longuement discoursé sur les dépenses électorales, sur leur caractère, sur leurs conséquences. L'indemnité aurait surtout pour but de les rendre inutiles et en outre de rétablir l'égalité entre les électeurs du chef-lieu d'arrondissement et ceux qui n'y résident pas. Au moyen de l'indemnité, a-t-on dit, plus de rapports intéressés entre l'électeur et l'élu. Avec ce système, plus de corruption possible, car toute dépense serait inexcusable et punissable, l'électeur étant indemne des frais qu'il devait faire pour exercer son droit électoral.

Les candidats n'auraient plus à lui offrir une aide nécessaire et légitime; leurs dons, de quelque nature qu'ils fussent, ne tendraient évidemment qu'à le corrompre.

L'indemnité au profit de l'électeur ne résidant pas au chef-lieu a trouvé des défenseurs parmi les membres de la section centrale; elle a été repoussée par quatre voix contre deux. Si l'on consulte les *Annales parlementaires*, on verra que l'indemnité a été approuvée et combattue par des membres appartenant aux deux grandes opinions qui divisent la chambre. Dans la circulaire du 28 janvier 1860, adressée par M. Rogier, alors ministre de l'intérieur, à MM. les gouverneurs, et relative à l'enquête administrative ouverte sur le vote par ordre alphabétique, nous lisons ce qui suit : « On a mis également en avant l'idée d'accorder à l'électeur des frais de route et de séjour. — Je ne puis, monsieur le gouverneur, me rallier au principe d'une pareille mesure; l'électeur, en votant, fait usage du plus précieux des droits civiques; il participe à la puissance publique et il ne peut être question de rémunérer celui à qui la loi accorde une pareille prérogative. »

Tel est l'état de la question.

Nous venons d'indiquer les motifs principaux, invoqués par ceux qui défendent le principe de l'indemnité : suppression et répression sévère des dépenses électorales, et égalité rétablie entre les électeurs ne résidant pas au chef-lieu et ceux qui l'habitent.

Contre l'indemnité, on a fait valoir diverses raisons que nous résumerons rapidement.

Il y a d'abord le motif indiqué par M. le ministre de l'intérieur dans sa circulaire. L'électeur jouit d'une sorte de privilège; il est électeur parce qu'il paye le cens, il est donc dans une position plus aisée que ceux qui ne sont pas électeurs. Or l'indemnité aurait pour conséquence de prendre dans la bourse des petits contribuables non électeurs (et ce sont les plus nombreux) de quoi payer et indemniser les gros contribuables. Cela serait-il digne et équitable ?

On a fait observer ensuite que l'indemnité serait inefficace, qu'elle n'empêcherait aucune dépense électorale; que ce serait, a-t-on dit, un coup d'épée dans l'eau. Les électeurs toucheraient l'indemnité, mais ils continueraient à demander le transport gratuit et à se faire donner à dîner aux dépens du candidat. Or, si nos élections, malgré l'indemnité, se présentaient encore avec leur cortège de voitures, de dîners et de boissons, nous regretterions tous d'avoir imposé au trésor public une lourde charge sans aucun résultat.

Quel que soit le chiffre de cette indemnité, elle ne compensera pas la perte de temps, qui a une valeur supérieure, pour un assez grand nombre d'électeurs, aux frais de route et de séjour. Elle sera insignifiante à leurs yeux. En outre, est-il juste de n'accorder l'indemnité qu'aux électeurs ne résidant pas au chef-lieu et d'en priver les résidents ? Ces derniers

ne perdent-ils pas aussi leur temps ? Les frais sont moindres, il est vrai ; ils n'ont pas à faire de dépenses de transport et de séjour ; mais ils ont sacrifié presque toujours une grande partie de leur journée, surtout en cas de ballottage.

Il est enfin une catégorie de dépenses électorales que l'indemnité ne fera pas disparaître et qu'aucune loi n'empêchera jamais, parce que ces dépenses sont licites et sont la conséquence forcée de nos grandes libertés. Nous voulons parler des affiches, des circulaires, des distributions de bulletins, des tirages supplémentaires de journaux, des publications spéciales qui ont pour objet de faire connaître les candidats aux électeurs et de défendre les principes politiques du parti auquel ils appartiennent, des visites aux électeurs, des messagers, etc., etc., ce sont là des dépenses considérables dans certains arrondissements et elles augmentent à chaque nouvelle élection. Que faire à cela ? A moins que la Belgique ne soit mise un jour sous le régime de la liberté silencieuse, les conditions de la lutte et l'exercice électoral rendent ces dépenses inévitables. Il est même probable que moins on aura d'action pour exciter le zèle des électeurs et les engager à venir au scrutin, en leur offrant le transport gratuit et un repas, plus on sera obligé d'avoir recours à cette espèce de charlatanisme électoral qui a aussi son mauvais côté ; on fera d'autant plus de bruit et de réclames pour attirer l'attention du corps électoral.

On a fait remarquer enfin que, dans aucun pays libre, les électeurs ne reçoivent d'indemnité, et que si on l'introduisait en Belgique, on grèverait l'avenir d'une charge considérable pour le cas où l'on augmenterait le nombre des électeurs.

Telles sont quelques-unes des raisons qui ont engagé la majorité de la section centrale à renoncer à l'indemnité.

La section centrale a également rejeté la proposition d'accorder le transport gratuit sur les chemins de fer de l'Etat et sur les chemins de fer concédés. Le transport gratuit aurait été une indemnité déguisée. En outre, les électeurs éloignés des chemins de fer auraient été mis dans une position moins favorable que ceux qui auraient pu profiter de cette gratuité. Cependant la section centrale a décidé que le rapport contiendrait l'expression d'un vœu ayant pour but d'inviter le gouvernement à continuer à user des moyens qu'il a à sa disposition, pour obtenir des différentes compagnies des chemins de fer concédés, l'engagement de transporter les électeurs à prix réduit.

Une des annexes donne des renseignements sur les arrangements intervenus entre le département des travaux publics et les compagnies de chemins de fer concédés pour le transport des électeurs.

OBLIGATION DU VOTE.

11. — Les partisans du vote obligatoire tiennent à peu près ce langage :

Une nation libre est une association d'individus habitant le même territoire, unis entre eux par un lien étroit de solidarité, tous égaux, tous ayant les mêmes droits à exercer et les mêmes devoirs à remplir.

Cette association est fondée principalement sur les obligations réciproques de tous les associés de se rendre justice, de se protéger mutuellement et de se garantir leur liberté individuelle. Elle est fondée aussi sur le droit de chacun à exiger l'accomplissement des obligations de tous. Le droit de chacun à la justice, à la protection, à la liberté, implique nécessairement le devoir pour tous les associés de tra-

vailler à rendre ou à faire rendre cette justice, à assurer cette protection et cette liberté.

Or, comme une nation ne peut faire toutes ses affaires elle-même, il faut bien qu'elle confie ce soin à des mandataires, chargés d'édicter des lois qui doivent régir la société. Dès lors, tous les associés ou citoyens, reconnus capables, ont l'obligation absolue de participer à l'élection de ces mandataires. C'est pour eux un devoir social et exigible : ils doivent exécuter fidèlement et loyalement toutes les conditions du contrat d'association, ils ne peuvent rien faire qui mette en péril les droits de tous et de chacun.

À l'appui de ces raisons théoriques, on ajoute des considérations tirées de la situation particulière de la Belgique. Le droit de suffrage y est limité ; il n'appartient qu'à ceux qui payent une certaine quotité d'impôt direct, appelé *cens*. Ce corps électoral restreint représente la nation entière, et chaque électeur agit, non-seulement pour son propre compte, mais encore dans l'intérêt de ceux qui ne sont pas électeurs. Il n'est qu'une sorte de délégué, comme dans l'élection à deux degrés. La loi lui confère un véritable mandat et nullement un privilège. Elle le lui impose au même titre qu'elle impose les fonctions de juré, par exemple ; et cependant le juré absent peut toujours être remplacé par un autre juré, tandis que l'électeur absent ne peut être remplacé par personne. Le corps électoral, a-t-on dit enfin, est un grand jury national qui rend son verdict entre les diverses opinions en présence. Il est donc rationnel de lui appliquer les deux bases de l'organisation du jury ordinaire : d'abord l'obligation de se rendre au scrutin, puis, comme conséquence, l'indemnité pour frais de déplacement et de séjour.

Il existe une autre école qui repousse ces principes. Elle revendique pour l'électeur le droit absolu de voter ou de s'abstenir de voter, si bon lui semble. L'électeur, d'après cette école, est une des parcelles de la souveraineté nationale, on ne peut donc le soumettre à des obligations qui porteraient atteinte à l'origine de son droit.

Nous ne faisons qu'indiquer les deux systèmes, sans entrer dans des développements qui nous entraîneraient trop loin. Ce sont là, au surplus, des questions difficiles à résoudre, fort controversées et sur lesquelles les publicistes ne sont pas encore parvenus à s'entendre. Ils ont, d'ailleurs, le tort d'établir *a priori* des catégories, des divisions rigoureuses dans lesquelles ils font entrer forcément chaque idée, chaque principe, sans tenir compte des faits qui jouent un grand rôle dans la politique des nations.

Dans un sens, l'électeur possède un droit, car on ne concevrait pas un pays libre sans électeurs ; c'est comme si l'on supposait une association sans associés. Une constitution peut être plus ou moins libérale, mais si elle déclarait qu'il n'y a plus d'électeurs et qu'il n'y aura plus d'élections, elle prononcerait *ipso facto* la dissolution du contrat d'association ; cela est élémentaire, et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen des 3-14 septembre 1791 consacre ce principe (a).

Mais en admettant que l'électeur possède un droit, il ne s'ensuit nullement que ce droit n'engendre pas

un devoir, en vertu de cette maxime célèbre : « Les devoirs ont leur source dans les droits. » Il est, au contraire, plus raisonnable de conclure que l'électeur a le devoir de se rendre au scrutin chaque fois qu'il est régulièrement convoqué.

Il ne s'agit plus alors que de rechercher s'il convient de convertir ce devoir en une obligation légale. Certains publicistes soutiennent que si les scrutins étaient désertés, la législature devrait intervenir et punir les électeurs qui ne remplissent pas leur devoir social, car au lieu d'une majorité nationale, on n'aurait plus qu'une minorité plus ou moins importante, mais qui fausserait le principe même du gouvernement. Ils s'appuient sur ce que la législature a le droit d'interdire l'accès du scrutin à certaines catégories de citoyens, aux mineurs, aux insensés, aux indignes, et cela, dans l'intérêt de chaque citoyen en particulier et de tous en général, et en déduisent le droit, pour la société, de prendre des mesures, si un trop grand nombre de citoyens refusent d'exercer leur devoir électoral.

Mais ils n'admettent cette sévérité que si elle est indispensable pour assurer l'exécution du pacte fondamental, que s'il existe une nécessité publique, un danger évident et incontestable, de telle sorte que l'abstention des électeurs mette en péril l'existence de la société elle-même ; celle-ci serait alors dans le cas de légitime défense, et il faudrait punir l'électeur qui ne se rend pas au scrutin, car il fait tort à la société tout entière, aux droits de chaque citoyen en particulier. Son droit, en matière d'élection, de faire ce qu'il veut et de s'abstenir à pour limites les droits et la liberté d'autrui et la sécurité publique. S'il abuse de ce droit, il y a excès, licence, et la répression de l'abus est toujours légitime.

Ils sont également d'avis que si des électeurs se concertaient, s'entendaient entre eux pour s'abstenir de voter, cette coalition constituerait un attentat contre les droits garantis par la constitution.

La section centrale ne s'est pas prononcée sur ces questions théoriques si délicates. Elle s'est bornée à apprécier les faits.

Dans son opinion, cette intervention de la loi serait sans avantage pratique, car, avec le vote secret, l'électeur reste toujours libre de déposer un billet blanc dans l'urne, s'il tient à s'abstenir. Pourquoi donc le contraindre à quitter son domicile, s'il ne veut pas voter, si aucun des candidats ne lui convient ? Au lieu de le punir, éclairez-le, prouvez-lui que son plus grand intérêt est d'user de son droit, de s'occuper des affaires du pays, c'est-à-dire de ses propres affaires, et les abstentions deviendront de plus en plus rares.

Quel serait, d'ailleurs, le tribunal chargé de juger les contraventions ? On a indiqué le juge de paix assisté d'un jury d'électeurs. Mais on n'a pas songé au nombre immense de procès qui surgiraient à chaque élection générale, provinciale et communale : des abstentions, il y en aura toujours, inévitablement. A chaque élection, on fera donc le recensement de tous les absents et on les citera afin de les mettre en demeure de se justifier. A-t-on bien réfléchi aux innombrables débats où l'on se trouverait engagé ?

À ces raisons, nous ajouterons des considérations puisées dans les faits dont nous avons été témoins en Belgique.

Il est certain que plusieurs élections ont eu lieu avec trop peu de votants ; mais c'était presque toujours en l'absence de lutte et quand les candidats n'étaient point sérieusement combattus. L'abstention n'offre alors aucun inconvénient, car il y a accord tacite. Elle ne prouve qu'une chose, c'est que

(a) Par l'art. 6, elle reconnaît que, parmi les droits naturels des citoyens, figure celui de concourir personnellement ou par leurs représentants à la formation de la loi. Elle considère le droit électoral comme un droit inaliénable et sacré de l'homme, sauf les bornes déterminées par la loi.

les absents n'ont pas d'objections à faire contre les candidats présentés, ou bien qu'ils reconnaissent que la majorité est acquise à ces candidats. En Angleterre, en pareil cas, on ne vote même pas; l'élection a lieu par acclamation, en faisant lever les mains des assistants, électeurs ou non électeurs, ce qui est encore plus expéditif.

Mais lorsqu'il y a lutte, la scène change, et l'on peut dire avec satisfaction qu'il n'est pas de pays où les citoyens exercent leurs droits électoraux avec plus d'empressement qu'en Belgique.

Citons quelques exemples : lors des élections générales du 10 décembre 1857, on était en plein hiver, à une époque défavorable pour les électeurs éloignés des chefs-lieux. Mais alors le combat était engagé sur toute la ligne. Aussi, sur 90,000 électeurs environ que comptait la Belgique, on constata 75,000 votants; et l'on vit se présenter au scrutin les électeurs des campagnes dans la proportion en moyenne de 83 et une fraction sur cent.

La meilleure preuve du zèle des électeurs à se rendre au scrutin, ce sont les élections partielles, à Tournai, du 10 septembre 1863, et à Bruges, du 12 janvier 1864. Les partis étaient en présence; chacun d'eux avait fait appel à ses adhérents, et l'on peut affirmer qu'aucun n'a déserté son poste :

À Tournai, il y avait 3,289 électeurs inscrits; 3,058 ont voté.

À Bruges, 2,528 électeurs étaient inscrits; 2,385 ont voté.

Tous les électeurs valides ont donc voté dans ces deux cas.

Enfin, lors des élections générales de 1864, le même empressement s'est manifesté.

De ces faits, que peut-on conclure ? C'est qu'il n'existe en Belgique aucun motif légitime pour imposer légalement l'obligation du vote. Laissons faire la liberté; ayons confiance en elle; elle corrigera, bien mieux que toutes les lois possibles, les inconvénients résultant de l'abstention. Rapportons-nous-en à l'esprit public, aux luttes des partis politiques, à ces compétitions qui sont de l'essence des gouvernements représentatifs; elles auront toujours assez de puissance pour amener les électeurs au scrutin, sans avoir besoin de recourir au gendarme.

En 1849, le vote obligatoire fut proposé dans l'assemblée nationale en France. L'amendement fut rejeté par assis et levé et n'eut pas même les honneurs de la discussion. Et cependant cette nombreuse assemblée était composée des hommes les plus distingués, appartenant à toutes les opinions qui divisaient le pays.

La section centrale, à l'unanimité, a également repoussé le vote obligatoire.

DEUXIÈME PARTIE. — *Liberté des élections.*

12. — Le congrès national, dans le dessein de garantir la liberté et l'indépendance de l'électeur, a voulu que le vote fût émis secrètement; de sorte que le secret du vote est, en Belgique, la principale garantie de la liberté électorale.

Chaque électeur, dit l'art. 25 du décret organique du 3 mars 1831, après avoir été appelé, remet son bulletin écrit et fermé au président qui le dépose, etc. et pour qu'il ne reste aucune trace de ces bulletins, l'art. 38 ordonne qu'après le dépouillement du scrutin, ils soient brûlés en présence de l'assemblée.

La violation du secret du vote est donc manifestement contraire à l'esprit et à la lettre de la loi électorale. En décidant que le vote de chaque électeur demeurerait inconnu, le congrès a pensé qu'il vote-

rait avec une entière liberté, selon sa conscience et ses convictions, sans avoir à redouter aucun dommage ni aucune vengeance, sans se laisser intimider par la menace.

Mais le congrès national, après avoir adopté en principe le secret du vote, a oublié de l'organiser, de le protéger contre les fraudes, de l'entourer de garanties contre les tentatives coupables de ceux qui essaieraient de le violer. Il s'est borné à prononcer, en termes généraux, la nullité des bulletins dans lesquels le votant se ferait connaître (a). Or, cette disposition est insuffisante et facile à éluder. Elle ne paraît frapper, d'ailleurs, que ceux qui signent leurs bulletins. Mais s'applique-t-elle aussi à toute marque, à toute combinaison de mots ou de chiffres qui, sans révéler expressément le nom du votant, permet néanmoins à ceux qui en possèdent la clef, de s'assurer si les électeurs auxquels des bulletins ont été remis les ont réellement déposés ?

Des doutes, à cet égard, ont été soulevés plus d'une fois; il importe de les faire cesser (b).

Les lois communale et provinciale, des 30 mars et 30 avril 1836, ont également adopté le secret du vote comme le décret organique de 1831; elles ont même été un peu plus loin, car l'art. 30 de la loi communale et l'art. 19 de la loi provinciale renferment un paragraphe ainsi conçu :

« Le président refusera de recevoir les bulletins qui ne seront pas écrits sur papier blanc et non colorié; en cas de contestation, le bureau en décidera. »

L'insuffisance de ces lois n'a pas tardé à porter ses fruits.

Deux espèces de manœuvres ont été employées pour violer le secret du vote :

La première, qui se pratique au moment de l'appel nominal, consiste à organiser, dans le local de l'élection, une surveillance qui accompagne l'électeur jusqu'à l'urne et l'oblige à y déposer le billet qui vient de lui être remis. Souvent aussi ce billet est marqué extérieurement ou bien il est reconnaissable par sa forme, par sa dimension ou même par sa couleur.

Les art. 2, 3, 4 et 5 du projet de loi ont pour but de prévenir ces manœuvres. Ils présentent un ensemble de précautions qui empêcheront, il faut l'espérer, le retour de ces abus.

Ils prescrivent l'emploi de bulletins de forme carrée, qui seront timbrés et fournis par le gouvernement. Ce papier électoral sera uniforme dans chaque collège. Les bulletins devront être pliés en quatre, de manière à former un carré et à présenter à l'extérieur la marque du timbre. Tout bulletin qui ne serait pas conforme à ces prescriptions ou qui contiendrait à l'extérieur des signes distinctifs sera refusé par le président du bureau.

Quant à la surveillance exercée sur l'électeur au moment de l'appel nominal, elle deviendra impossible au moyen du couloir proposé par le gouvernement et adopté par la section centrale, sauf une modification qui sera indiquée lors de la discussion des articles. L'électeur en passant dans ce couloir avant de déposer son vote, sera soustrait à tous les regards. La liberté lui sera rendue, et livré à lui-même pendant quelques instants, il aura le temps de remplacer le bulletin qu'on lui aurait imposé, par un autre, contenant les noms des candidats en faveur desquels il veut voter (c).

(a) Art. 31 de la loi électorale du 3 mars 1831.

(b) Voir exposé des motifs du premier projet de loi, p. 4.

(c) Le couloir a été supprimé, comme on sait, par le sénat. (G. N.)

La deuxième espèce de manœuvre est plus compliquée, plus dangereuse et aussi plus fréquente ; elle a souvent été employée avec succès pour reconnaître les votants. Il s'agit des marques ou signes intérieurs que les bulletins renferment et du contrôle qui s'opère pendant le dépouillement du scrutin.

Tandis que les manœuvres pratiquées au moment du vote sont forcément bornées par le peu de temps qui s'écoule entre l'ouverture et la fermeture du scrutin, l'emploi des signes intérieurs, au contraire, n'a d'autre limite que l'imagination féconde des agents électoraux. Ils se servent des formules les plus variées, qui échappent presque toujours à l'attention la mieux soutenue. Le champ de leurs opérations est très-vaste. Tout est combiné d'avance ; les bulletins marqués intérieurement, avec un art infini, sont confectionnés et délivrés à chaque électeur avant le départ. Il est dressé des listes contenant, en regard des noms des électeurs, les signes de reconnaissance, et chaque agent, muni de ces listes, est à son poste derrière le bureau pour tenir note des billets au fur et à mesure qu'on les retire de l'urne. C'est par le contenu du bulletin qu'on reconnaît l'électeur.

Aussi n'est-ce pas au moment du vote que la fraude est le plus à redouter ; elle n'a pas alors le temps d'agir et elle n'agit que sur un très-petit nombre d'électeurs. Les plus habiles se gardent bien de recourir à cette pression ouverte, exercée en présence des assemblées électorales. Ils préfèrent rester dans l'ombre et employer des moyens qui les exposent moins aux réclamations. C'est avant l'élection qu'ils circonviennent l'électeur, le menacent au besoin et lui imposent des bulletins dont ils vérifient la sortie, pendant le dépouillement. Là est le plus grand mal, le véritable danger.

Ce sont donc les bulletins reconnaissables par leurs énonciations intérieures, c'est ce contrôle illégitime qu'il faut surtout combattre, si l'on veut assurer l'indépendance de l'électeur et garantir la liberté du vote.

Toutefois, les combinaisons au moyen desquelles on reconnaît les votants variant à l'infini et passant souvent inaperçues, il sera toujours très-difficile de s'opposer à ces abus. Là, comme ailleurs, la loi contiendra des lacunes, il faut s'y résigner et renoncer à tout prévoir.

On ne saurait atteindre, par exemple, le moyen consistant à disposer entre eux les noms des candidats dans un certain ordre, ou bien à faire figurer dans le bulletin, parmi les candidats, le nom du votant lui-même ou celui d'une personne désignée et tout à fait désintéressée dans les chances du scrutin. L'électeur aura, il est vrai, voté en réalité pour un candidat sérieux de moins que le nombre de membres à élire, ce sera un vote perdu, mais la supercherie n'en existera pas moins ; ce nom équivaudra à la signature du votant.

Dépendant cette fraude ne s'exercera que dans des limites très-restreintes. Car si le bureau constatait qu'elle s'est répétée dans une série de bulletins et qu'elle se présente avec un ensemble qui ne laisse aucun doute sur l'intention coupable et sur la mauvaise foi de leurs auteurs, il aurait le devoir d'en prononcer la nullité, comme rentrant dans les cas prévus par l'art. 8 du projet de loi.

Ces indications démontrent que s'il est impossible d'empêcher complètement ces manœuvres, on peut au moins prendre certaines mesures qui ne seront pas inefficaces. Les articles 6, 7 et 8 du projet du gouvernement renferment les dispositions dirigées

spécialement contre l'abus des billets marqués intérieurement et contre le contrôle qui s'opère pendant le dépouillement.

Ils ne permettent d'inscrire dans les bulletins que les noms, prénoms, profession des candidats, ainsi que les qualifications de sénateur, représentant ou conseiller sortant, selon qu'il s'agira d'élections générales, provinciales ou communales.

Toutes autres désignations, toutes marques, signes ou énonciations, de nature à violer le secret du vote, seront proscrites à peine de nullité des bulletins.

Enfin, et c'est là le remède le plus efficace, il sera défendu d'avoir ou de tenir dans la salle aucune liste ou note pendant le dépouillement du scrutin. La reconnaissance des votes se fera difficilement de mémoire et le contrôle des bulletins n'étant plus possible, on sera obligé de renoncer à l'emploi des billets marqués.

En fait, d'ailleurs, le dépouillement a lieu publiquement, en présence des électeurs de chaque opinion. S'appuyant sur un texte formel, ces électeurs s'empresseront de dénoncer au bureau le contrôle illégal qu'on tenterait encore, malgré la défense inscrite dans la loi.

Telles sont, dans leur ensemble, les mesures proposées par le gouvernement contre les manœuvres qui tendent à violer le secret du vote et qui portent atteinte à la liberté de l'électeur.

Mais, en dehors du projet de loi, il a été fait d'autres propositions qui ont été également examinées par la section centrale. Il est utile de les soumettre à la chambre.

VOTE PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE.

13. — Dans sa séance du 16 avril 1859, la chambre a adopté provisoirement le principe de la répartition des électeurs dans les sections, d'après un ordre alphabétique général.

Nous ne rentrerons pas dans les détails du débat qui s'est élevé à cette époque, puisque les discours prononcés par les partisans et par les adversaires de cette mesure se trouvent dans les *Annales parlementaires*. Les pièces du procès, comme on dit, sont sous les yeux de la chambre.

Dépendant il convient de donner quelques explications sur l'état actuel de la question et d'indiquer les faits nouveaux qui seraient de nature à engager la chambre à revenir sur sa première résolution ou à la maintenir.

Dans les élections générales, on procède de la manière suivante :

Les électeurs se réunissent au chef-lieu de l'arrondissement administratif dans lequel ils ont leur domicile réel ; si leur nombre n'excède pas 600, il n'y a qu'une seule assemblée. S'il est de plus de 600, le collège est divisé en sections, dont chacune ne peut être moindre de 200 électeurs, et est formée par communes ou fractions de communes les plus voisines entre elles. Enfin, dans l'intérêt des électeurs ruraux, pour leur ménager plus de facilités d'arriver au chef-lieu et de retourner dans leurs foyers, l'appel des électeurs se fait, au premier scrutin, en commençant par ceux des communes les plus rapprochées, et au deuxième, par ceux des communes les plus éloignées (a).

D'après ces dispositions, les électeurs de chaque

(a) Art. 19 de la loi électorale du 3 mars 1831, modifiée par la loi du 20 mai 1843, et art. 18 de la loi du 1^{er} avril 1843, ajouté à l'art. 23 de la loi du 3 mars 1831.

commune restent réunis et votent tous ensemble dans la même section ; les communes ne sont pas confondues ; elles sont appelées les unes après les autres et séparément.

Cette réunion d'électeurs de chaque commune dans le même bureau, prescrite dans un but louable, est la cause des abus signalés à la législature. Certaines individualités, des agents électoraux en profitent pour organiser une surveillance active, directe et personnelle sur l'électeur campagnard qu'ils tiennent, pour des causes quelconques, sous leur dépendance. Ils lui remettent son bulletin de vote dans le local où se fait l'élection, au moment où il est appelé pour voter, et, ne le quittant pas des yeux, ils le contraignent à en faire usage, sans qu'il puisse même en vérifier le contenu.

L'électeur vote ainsi sous l'œil d'un surveillant et sous le coup de la contrainte : il est amené devant l'urne comme une machine à voter. C'est là une véritable oppression en même temps qu'une violation du secret du vote.

Pour soustraire les électeurs à cette surveillance, la section centrale de 1859 proposait de les répartir, dans les sections, d'après un ordre alphabétique général pour chaque collège, mélangeant ensemble les électeurs de toutes les communes de l'arrondissement.

Elle avait arrêté, en même temps, les mesures d'exécution.

Le commissaire d'arrondissement devait faire un double travail.

D'abord, au lieu de dresser la liste de tous les électeurs divisés par communes, comme le prescrit la loi actuelle, il formait, avec toutes les listes, une liste générale des électeurs de l'arrondissement, d'après l'ordre alphabétique de leurs noms ; cette liste servait à la répartition des électeurs dans les sections.

Ensuite il faisait, pour chaque section, une liste comprenant séparément, par ordre alphabétique, les électeurs de chaque commune, en commençant par y inscrire ceux des communes les plus rapprochées.

Au moyen de cette dernière liste, les appels nominaux auraient pu se faire facilement, comme le prescrit l'art. 25 de la loi électorale.

L'art. 19 de cette loi était modifié dans le sens de ces propositions.

Dans l'opinion de la section centrale de 1859, en dispersant les électeurs dans toutes les sections, sans distinguer ceux des villes et ceux des campagnes, on annihilait l'action de ces agents dont la présence est un signe de ralliement et qui ont pour mission de veiller sur les électeurs ruraux. Elle avait conçu l'espoir que l'électeur, recouvrant entièrement sa liberté, n'étant plus dominé par la crainte et oubliant les promesses faites, suivrait les inspirations de sa conscience.

La chambre, adoptant le principe du vote par ordre alphabétique, ne s'est pas prononcée sur le projet de la section centrale ; elle en a ajourné l'examen jusqu'après l'enquête administrative annoncée par le gouvernement.

De son côté, M. le ministre de l'intérieur, tout en se ralliant au principe, tout en admettant l'existence des abus, fit des réserves relativement à son application. Il entrevoyait des complications administratives et des difficultés d'exécution qui lui avaient été déjà signalées par quelques commissaires d'arrondissement. Il pensait qu'il y avait peut-être d'autres mesures à prendre ; que le vote par ordre alphabétique ne produirait que des effets très-limités et n'agirait que dans un cercle circonscrit, laissant en dehors et n'atteignant pas une grande

partie du corps électoral. Il demandait en conséquence un délai pour revoir la législation et pour trouver, de commun accord, des moyens efficaces et pratiques d'assurer la liberté et la sincérité des élections.

L'enquête administrative a été faite ; la chambre peut la consulter. Vingt-trois avis favorables ont été donnés contre douze contraires. Mais le nombre des avis n'est pas le seul élément d'appréciation ; il faut en outre voir ce qu'ils contiennent. Ceux qui les liront avec attention seront frappés des nombreuses contradictions, des raisons en sens opposé, dont ces documents sont remplis. Après en avoir pris connaissance, on ne peut se défendre d'un doute sur la valeur du moyen proposé.

C'est ce qui a déterminé le gouvernement à ne pas comprendre le vote par ordre alphabétique dans le projet de loi soumis à la législature. Quoique l'exposé des motifs garde le silence sur ce point, nous n'avons aucune incertitude sur ses intentions. En effet, lors de la discussion de l'adresse en 1864, M. le ministre des finances fit la déclaration suivante :

« ... On ne voit pas pourquoi on n'appellerait pas les électeurs par ordre alphabétique, pour voter. Mais ce moyen est-il bien pratique ? Serait-il de nature à obvier aux abus d'influence qu'on signale ? Ce moyen n'aurait-il pas pour effet d'apporter quelque incertitude dans la confection des listes électorales ? Nous avons examiné tous ces points et nous sommes arrivés à cette conviction que le moyen serait peu efficace, qu'il n'obvierrait même pas aux abus que l'on veut prévenir et que, partant, les inconvénients qu'il présenterait seraient plus grands que les avantages que l'on pourrait faire valoir en sa faveur.

« Il en est une raison assez simple. Je la signalerai en ce moment, quoique nous ne discutons pas encore la loi. Il suffit de voir quel est le nombre des collèges électoraux qui n'ont qu'une, deux, trois ou quatre sections ; il est bien clair que les moyens d'influence continueraient à être employés, avec ou sans vote par ordre alphabétique. Il y aurait peut-être une certaine difficulté de plus ; mais elle ne serait pas considérable. Or, le nombre de ces collèges électoraux est beaucoup plus grand qu'on ne le suppose.

« La mesure serait donc appliquée utilement dans les grands collèges électoraux. Or c'est là, en thèse générale, il y a quelques exceptions, que l'abus de ce genre d'influence est moins à craindre que partout ailleurs.

« Ainsi nous avons dû, après examen de ce système, nous arrêter à cette idée qu'il ne pouvait pas être utilement et convenablement proposé. Nous le déclarons. »

La majorité de la section centrale a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire le vote par ordre alphabétique dans notre système électoral. Des membres ont déclaré réserver leur opinion, en la subordonnant au plus ou moins d'efficacité des autres moyens à employer pour combattre les abus contre lesquels on se récrie à si juste titre.

Nous terminerons ce qui concerne ce mode de voter par quelques explications qui résumeront les diverses opinions émises pour ou contre cette innovation.

I. La répartition des électeurs par ordre alphabétique général a trouvé, en 1859, des défenseurs et des adversaires, également sincères et convaincus, nous n'en doutons pas. Les uns espéraient, à l'aide de cette mesure, mettre fin aux influences illégitimes ; ce but, il n'est pas un de nous qui ne veuille l'atteindre, quelles que soient d'ailleurs nos opinions politiques. Les autres en redoutaient les conséquences et

y voyaient une sorte de coup d'Etat qui devait assurer la prépondérance d'un parti.

Considéré en lui-même et abstraction faite de ses avantages et de ses inconvénients, le classement par ordre alphabétique est rationnel. Cela est tellement vrai que cet ordre est celui que l'usage a fait prévaloir dans la confection des listes électorales par communes et pour le vote dans les sections communales. Il est donc adopté partiellement. Rien de plus naturel et de plus logique que de le généraliser et de le suivre pour dresser la liste de tous les électeurs de chaque arrondissement administratif, ainsi que pour faire l'appel nominal.

La constitution ne s'y oppose en aucune façon, et la loi électorale de 1831 est muette sur l'ordre dans lequel doivent être inscrites les noms des électeurs sur les listes. Elle ne prescrit qu'une chose, c'est que l'appel nominal, dans chaque section, se fera, en commençant, au premier tour de scrutin, par les communes les plus rapprochées, et en finissant au ballottage, s'il y a lieu, par les plus éloignées (a). Cette disposition n'a même été introduite que par la loi du 1^{er} avril 1843 (b). Or, le projet de 1859 avait conservé ce mode d'appel nominal. C'est donc avec raison que la majorité de la chambre avait repoussé les reproches faits aux propositions de la section centrale.

II. Dans sa déclaration de 1861, M. le ministre des finances disait que l'ordre alphabétique n'exercerait aucune influence appréciable dans les collèges ayant moins de quatre sections. Il est bon que la chambre sache quelle est la situation réelle.

Il y a en Belgique 41 collèges électoraux :

3 collèges n'ont qu'un seul bureau (Bastogne, Maeseyck et Marche).

9 collèges ont deux sections (Arlon, Dixmude, Eecloo, Furnes, Ostende, Philippeville, Thiel, Virton et Waremmes).

5 collèges ont trois sections (Haselt, Huy, Neufchâteau, Roulers et Tongres).

17 collèges sur 41.

Les 24 autres collèges sont divisés de la manière suivante :

Bruxelles	24 sections.
Anvers	16 —
Liège	13 —
Gand	14 —
Charleroi et Louvain	10 —
Mons, Nivelles et Tournai	8 —
Namur et Verviers	7 —
Alost, Bruges, Courtrai et Thuin	6 —
Malines, St-Nicolas et Soignies	5 —
Ath, Audenarde, Dinant, Ypres, Soignies, Thuin, Termonde et Turnhout	4 —

Dans les collèges où il n'y a qu'un seul bureau, dans ceux mêmes qui ne sont divisés qu'en un petit nombre de sections, le changement du mode de votation n'aurait qu'une influence restreinte. On continuera à exercer la même contrainte sur l'électeur. Il suffira d'augmenter le nombre des surveillants, si le collège est divisé en deux ou trois bureaux, pour voir se reproduire les abus que l'on veut prévenir. Or, c'est précisément dans les petits collèges que ces manœuvres se sont pratiquées le plus souvent.

Il est à remarquer, cependant, que les surveillants

de renfort seront beaucoup plus difficiles à trouver; car on les prend parmi ceux qui ont de l'influence sur l'électeur, ce qui est facile quand une commune tout entière vote dans le même bureau, ce qui est moins praticable quand le hasard de l'ordre alphabétique les dissémine.

III. M. le ministre des finances, en outre, a manifesté des craintes sur la confection des listes électorales. Actuellement ce sont les administrations communales qui sont chargées de dresser ces listes. Les intéressés ont toute facilité pour les vérifier, et, cette vérification opérée, ils sont assurés qu'aucun changement ne sera apporté et que leur nom restera inscrit. Ce contrôle serait compromis en présence du remaniement des listes qui serait fait dans les bureaux des commissaires d'arrondissement. Nous devons ajouter que ce point a été contesté.

L'enquête administrative constate aussi que les commissaires d'arrondissement se soucient fort peu de dresser des listes alphabétiques. Il en est même qui affirment que ce travail exigerait plusieurs mois, mais cette difficulté matérielle, fort exagérée d'ailleurs, ne devrait pas arrêter la chambre, si la mesure était efficace. Il faudrait seulement prendre des précautions pour que la confection des listes ne fût jamais une cause de retard des élections. Le commissaire d'arrondissement de Liège, consulté dans l'enquête administrative, a fait un travail très-remarquable sur l'ordre alphabétique et a démontré la possibilité d'une exécution prompte et facile.

IV. En supposant que l'on parvint à dresser des listes exactes, à l'abri de toute critique, il resterait encore à rechercher le moyen de constater l'identité des électeurs, lors de l'appel nominal. Malgré les précautions qui sont prises et malgré le vote par communes dans un même bureau, on n'est pas encore parvenu à obtenir sur ce point une sécurité complète. On a vu, sous la législation en vigueur, des individus, prenant faussement les noms et qualités d'un électeur absent, voter dans un collège électoral; et cependant l'électeur est sous les yeux de ses magistrats électifs et de ses voisins; toute fraude, toute erreur peut être immédiatement découverte et réprimée ou réparée, tandis que l'ordre alphabétique multipliera, en les facilitant, les substitutions de noms et de personnes, l'usurpation du droit électoral. A l'appui de cette observation, nous citerons un document de l'enquête administrative (c).

Le commissaire de Gand-Eecloo a fait, pour l'arrondissement de Gand, un essai de division en sections, suivant l'ordre alphabétique; cet arrondissement comprenait 79 communes et 6,014 électeurs, dont 3,597 appartenaient au chef-lieu. Les électeurs de Gand entraient donc pour plus de moitié dans chaque section.

En suivant l'ordre alphabétique, la 1^{re} section aurait compté 507 électeurs appartenant à 66 communes; la 2^e section, 521 électeurs fournis par 67 communes; la 3^e section, 580 électeurs venant de 54 communes; la 4^e, 594 électeurs résidant dans 57 localités.

Est-il possible, dans ces conditions, de constater l'identité de l'électeur? Le commissaire d'arrondissement ne le pensait pas.

« Pour les communes rurales spécialement, quatre scrutateurs (qu'ils appartiennent ou non aux communes de la section) pour constater l'identité de 200 ou de 250 personnes, réunies par le hasard et venues

(a) Art. 25.
(b) Art. 38.

(c) Le document est daté du 9 février 1880.

de 60 localités différentes, serait un moyen tout à fait illusoire. La fraude serait presque toujours facile, et la punition extrêmement rare.

La section centrale de 1859 avait conjuré ce péril, en proposant d'ajouter à l'art. 22 de la loi électorale le paragraphe suivant :

« Celui qui, en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit sur la liste, aura voté dans un collège électoral, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 francs à 1,000 francs, ou de l'une de ces peines séparément. »

Le projet de loi contient une disposition à peu près semblable ; elle répond à l'objection ; on ne s'exposera pas volontiers à subir une peine sévère pour usurper, un jour, l'exercice du droit électoral. Les substitutions frauduleuses d'électeurs seront donc excessivement rares.

V. Dans le projet de la section centrale de 1859, la première liste, la liste générale, était dressée d'après l'ordre alphabétique des électeurs de l'arrondissement tout entier ; mais dès qu'il s'agissait de dresser des listes partielles pour faire l'appel nominal dans les sections, on classait séparément les électeurs de chaque commune et on les inscrivait par ordre alphabétique, en commençant par ceux des communes les plus rapprochées.

On revenait ainsi à la division par communes, afin de satisfaire au vœu de l'art. 18 de la loi du 1^{er} avril 1843.

Un membre de la section centrale a indiqué, dans la discussion générale, l'abrogation de cet art. 18 et l'adoption du vote par ordre alphabétique dans les sections, comme complément du système de précautions admis dans le projet de loi. Dans son opinion, mais sans faire de proposition, c'est en ce sens que le principe du vote par ordre alphabétique pourrait, dès à présent et sans aucun inconvénient sérieux, recevoir un commencement d'exécution. La section centrale appelle sur ce point l'attention de la chambre.

VI. Un autre membre de la section centrale a fait aussi remarquer que l'ordre alphabétique n'a jamais été présenté comme remédiant à tous les abus.

Ainsi, il ne produirait aucun effet contre l'emploi des billets marqués intérieurement. Si l'on veut bien réfléchir aux manœuvres multipliées que les luttes électorales ont fait inventer, on reconnaîtra que l'imagination des agents électoraux trouverait bientôt le moyen de briser les entraves créées par l'ordre alphabétique, même dans les grands collèges. Seul et isolé, il n'empêcherait aucun abus. Les efforts, à cet égard, seraient d'autant plus énergiques, avant le départ de l'électeur, qu'il serait plus difficile de le surveiller dans le bureau. Il suffirait, par exemple, de préparer d'avance, et d'après l'ordre alphabétique, des listes de contrôle pour chaque section, contenant, en regard de chaque nom, les signes de reconnaissance.

Le vote par ordre alphabétique aurait tout au plus pour résultat d'entraver la surveillance qui se pratique au moment du vote. Il est dirigé contre la pression directe et personnelle exercée sur l'électeur pendant l'appel nominal, lorsqu'on lui remet un bulletin qu'il est obligé de déposer immédiatement dans l'urne. Les effets de ce système ne sauraient dépasser cette limite ; ils seraient nuls à l'égard de toutes les autres manœuvres déloyales employées dans les élections. Et encore ce résultat est-il douteux, si l'on admet que les électeurs de chaque opinion puissent, avant de se rendre dans les sections, être réunis et placés sous la surveillance d'un certain nombre de chefs qui les conduiraient au scrutin. Tous les abus

d'aujourd'hui ne tarderaient pas à reparaitre.

L'ordre alphabétique a donc été abandonné par quelques-uns de ceux qui, en principe, l'avaient accepté et soutenu de leur parole. Ils y ont renoncé, non pas parce qu'il était contraire à notre système électif, mais tout simplement parce qu'il devenait inutile en présence des propositions du gouvernement.

En soustrayant les électeurs à tous les regards pendant quelques instants, la surveillance, que l'ordre alphabétique cherchait à combattre, n'est plus possible. L'ordre alphabétique ferait double emploi avec les dispositions du projet de loi ; il disparaît par cela même qu'il n'est plus nécessaire. En 1859, ce moyen était seul en évidence, et à première vue chacun pouvait fonder de grandes espérances sur son adoption ; il est remplacé par un autre système qui atteint le même but.

VII. On a aussi objecté contre l'ordre alphabétique qu'il apporterait une certaine perturbation chez les électeurs éloignés du chef-lieu et habitués à voter ensemble par communes ; que, dans les grands collèges divisés en 7, 8 et même 24 bureaux, comme à Bruxelles, l'électeur ne résidant pas au chef-lieu éprouverait quelquefois des difficultés pour se rendre à sa section ; qu'il serait obligé d'aller d'une extrémité à l'autre de la ville où se fait l'élection. De sorte que cette mesure, destinée à le protéger, serait pour lui une cause d'ennuis, de dérangements, de tribulations, et qu'au lieu de l'engager à remplir son devoir, elle l'éloignerait du scrutin.

Nous rappelons cette objection à titre de renseignement seulement ; plusieurs membres de la section centrale sont d'avis qu'on a exagéré les inconvénients et que les électeurs, dans presque tous les collèges, exerceraient leur droit aussi facilement qu'auparavant.

VIII. Il n'est pas besoin de faire remarquer que le vote par ordre alphabétique ne détruirait aucun des abus qui se commettent dans les élections communales, puisque c'est ce mode de votation qui est suivi, en pareil cas.

Telle est l'analyse des opinions émises pour ou contre le vote par ordre alphabétique. La chambre les appréciera.

EXCLUSION DES ÉLECTEURS ILLETTRÉS.

14. On a beaucoup écrit sur la question de savoir si l'exercice du droit de suffrage ne devait pas être suspendu pour l'électeur qui ne sait ni lire ni écrire, qui n'a reçu aucune instruction, même élémentaire.

Malgré les excellentes raisons données à l'appui d'une solution affirmative, l'exclusion des électeurs illettrés n'a pas encore été admise dans la pratique. La discussion reste toujours ouverte.

Les tendances générales de l'époque actuelle sont cependant favorables à ce système ; mais avant de prononcer des exclusions, qui constatent tout au moins un état d'infériorité intellectuelle, la société n'a-t-elle pas un premier devoir à remplir ? Est-il juste qu'elle ferme la porte des comices aux ignorants, sans avoir achevé et perfectionné l'organisation de l'enseignement primaire ? Est-il bien convenable de dire au peuple : « Si vous ne savez ni lire ni écrire, vous ne voterez pas, » lorsqu'il peut répondre : « L'instruction que vous exigez de moi, je la sollicite depuis des siècles, je la demande à tous les pouvoirs qui m'ont gouverné, et ce n'est que dans ces derniers temps que vous avez commencé à augmenter le nombre de vos écoles ! »

Un jour viendra peut-être où la société, ayant

accompli sa haute et noble mission, aura le droit, en s'adressant aux populations, de leur tenir ce langage : « Voilà l'instruction et l'élection ; prenez l'une et l'autre. »

A ce moment aussi, que nous appelons de tous nos vœux, l'instruction sera assez répandue dans les masses pour qu'un homme complètement illettré soit une de ces rares exceptions que l'on montre au doigt. Il sera alors inutile de discuter longuement sur la nécessité de repousser du scrutin l'électeur illettré. La société n'aura plus besoin de s'occuper des exceptions, elle trouvera des populations suffisamment instruites et elle accordera, au plus grand nombre, l'exercice du droit de suffrage. Tel est l'idéal à poursuivre.

Malheureusement nous ne sommes pas encore arrivés à ce degré de perfection. En attendant que cette lumière bienfaisante luisse sur la Belgique, faut-il, dès à présent, exclure les électeurs illettrés ?

Les partisans de cette exclusion disent : La liberté du vote est la première de toutes les conditions de sa validité morale et légale. Or, celui qui ne sait pas écrire son bulletin n'est pas libre, car il est obligé de confier son vote à un autre, qui peut le tromper impunément. En outre, le vote devant être secret selon la loi, un électeur ne sachant pas écrire ne peut émettre un vote selon la loi. Le droit de suffrage ne peut, d'ailleurs, être conféré qu'au citoyen assez instruit pour être capable de faire un choix éclairé et conforme au bien public. Une telle exigence, enfin, serait un stimulant énergique de l'instruction, et viendrait en aide aux efforts de ceux qui déclarent la guerre à l'ignorance.

Ces raisons sont sérieuses, nous nous plaisons à le reconnaître ; et, parmi toutes les questions que la section centrale était chargée d'étudier, celle-ci était au premier rang dans l'ordre moral. Elle se dégageait au milieu de cette atmosphère un peu malsaine de la corruption et de l'intimidation en matière électorale. La pensée aime à s'y arrêter un instant.

Consultons d'abord les précédents historiques :

La fameuse constitution de l'an xii, qui disparut sans avoir été mise à exécution, contenait un art. 16 ainsi conçu :

« Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique, s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire. »

« Cet article n'aura d'exécution qu'à compter de l'an xiv de la république. »

L'utilité de cet article fut soutenue principalement par Boissy d'Anglas et Daunou ; on voit qu'il renfermait un avertissement et qu'il laissait aux citoyens un délai convenable pour acquérir l'instruction élémentaire qui pouvait leur manquer.

Lors de la discussion de la loi électorale de 1849 par l'assemblée nationale en France, M. Charton proposa, par un amendement, d'obliger tout citoyen, âgé de vingt et un ans, de prouver, pour être inscrit sur les listes électorales, qu'il savait lire et écrire. Cet amendement fut rejeté par assis et levé.

Les orateurs chargés de défendre le projet de loi firent valoir que la constitution avait conféré le droit électoral, sans condition de cens, à tout citoyen âgé de vingt et un ans, jouissant de ses droits civils et politiques, et que la constitution n'ajoutait pas qu'il faudrait savoir lire et écrire. Cette fin de non-recevoir fut accueillie par l'assemblée nationale.

Lors de la discussion de la loi électorale des 31 mai-3 juin 1850, un membre proposa de faire écrire chaque bulletin de vote dans le lieu des séances du collège électoral. Mais cet amendement ne fut pas même appuyé. Il fut retiré par son auteur, sur l'ob-

servation de M. Dupin aîné, président de l'assemblée, que ce serait excellent, si c'était praticable.

Des faits analogues se sont produits en Belgique.

Lorsque le congrès national discutait la loi du 3 mars 1831, M. Séron fit la proposition que nul ne pourrait exercer les fonctions d'électeur, s'il ne savait lire et écrire (a). Elle fut combattue par M. de Theux, par le motif que la constitution n'avait imposé qu'une seule condition pour être électeur, c'était de payer un cens, et par M. Devaux qui disait : « Je crois la proposition inadmissible, par cela seul qu'elle est inexécutable. Comment vous assurerez-vous qu'un citoyen sait lire et écrire ? Et puis qu'est-ce qu'écrire ? Signer ne suffit-il pas ? » Le congrès repoussa également la proposition de M. Séron, par assis et levé.

Nous aurons à apprécier l'objection purement pratique de M. Devaux. Pour le moment, nous réfutons l'objection constitutionnelle de M. de Theux.

La constitution porte que la chambre des représentants se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut être au-dessous de 20 florins, ni excéder 100 florins d'impôt direct. Elle ne s'est donc occupée que d'une seule des nombreuses conditions imposées au citoyen pour avoir le droit de se faire inscrire sur les listes électorales. Comme pouvoir constituant, le congrès a réglé ce qui concerne le cens électoral et il a chargé la législature de compléter son œuvre ; c'est ce que décide expressément l'art. 49 de la constitution : « La loi électorale.... détermine également les conditions requises pour être électeur.... »

Il en résulte, et c'est l'opinion commune, que la loi électorale pourrait, sans violer la constitution, obliger le citoyen payant le cens à fournir la preuve qu'il sait lire et écrire et par conséquent à rédiger lui-même son bulletin de vote. Il en est de cette condition comme de toutes les autres qui sont admises par la loi électorale de 1831, comme, par exemple, de la condition d'être âgé de vingt-cinq ans, dont la constitution ne dit pas un mot.

Au reste, toutes les législations, même les plus avancées, sans contester le droit de l'électeur, ont toujours soumis l'exercice de ce droit à certaines restrictions commandées par l'intérêt social. C'est ainsi que les mineurs et les interdits ont été constamment exclus du scrutin. Pourquoi cette restriction au droit ? Evidemment c'est parce qu'on les a considérés comme incapables, car si le droit était absolu et illimité, on devrait les laisser voter. La capacité est donc une des conditions essentielles de l'exercice du droit de suffrage.

« Au point de vue des principes, tout membre de la souveraineté a le droit de suffrage ; il faut prouver son incapacité : est-il idiot, aliéné, frappé dans ses facultés mentales ? Créez alors une exception. S'est-il rendu coupable de vol, d'escroquerie, ou de tels autres actes qui emportent une sorte d'incapacité morale ? Que cette exception soit encore consacrée. — L'incapacité matérielle, l'incapacité morale sont deux exceptions naturelles au droit. Mais le droit est commun à tous, l'exclusion est exceptionnelle (b). »

Dès lors ce ne serait, *a priori*, établir ni un pri-

(a) Voir HUTTENS, t. II, p. 631.

(b) Article de M. Armand MARAST. *Dictionnaire politique*, 1860, Pagnerre, éditeur, au mot *Suffrage universel*. MORSOUSIN disait : « Tous les citoyens doivent avoir le droit de donner leur voix pour choisir leurs représentants, excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir pas de volonté propre. »

village, ni une inégalité, comme on s'en est prétendu, que de chercher, dans l'instruction élémentaire de l'électeur, un signe, une présomption de capacité. Si l'électeur n'attache pas assez de prix à son droit pour se donner la peine d'acquiescer quelques connaissances, il ne doit s'en prendre qu'à lui-même, à son incurie, et nullement à la société, qui lui ouvre l'accès du scrutin. Elle est fondée à supposer qu'il a renoncé en quelque sorte à son droit.

« Le principe fondamental en cette matière, disait M. Guizot en 1826, est que l'électeur fasse ce qu'il veut et qu'il sache ce qu'il fait. » Et M. Stuart-Mill écrivait dernièrement (a) : « Je regarde comme totalement inadmissible qu'une personne participe au suffrage sans savoir lire, écrire et j'ajouterais, sans savoir les premières règles de l'arithmétique. La justice demande, même quand le suffrage n'en dépend pas, que les moyens d'acquiescer ce savoir élémentaire puissent être à portée de tous, soit gratuitement, soit à un prix qui n'excède pas ce que peuvent donner les plus pauvres, ceux-là mêmes qui gagnent leur pain. S'il en était réellement ainsi, on ne songerait pas plus à donner le suffrage à un homme qui ne saurait pas lire, qu'à un enfant qui ne saurait pas parler, et ce ne serait point la société qui l'exclurait, mais sa propre paresse. Quand la société n'a pas accompli son devoir en rendant ce degré d'instruction accessible à tous, il y a bien injustice, mais c'est une injustice dont il faut prendre son parti. Si la société a négligé de remplir deux obligations solennelles, la plus importante et la plus fondamentale des deux doit être remplie la première; l'enseignement universel doit précéder le suffrage universel.

Il n'y a pas longtemps, en France, que M. Jules Favre disait, dans une séance du corps législatif (b) : « S'il m'était permis d'exprimer ici un vœu timide, mais convaincu, je voudrais que l'électorat fût subordonné à la connaissance de la lecture et de l'écriture, et que l'électeur pût signer de son nom l'expression de sa volonté. »

Assurément, on ne peut mieux parler. L'instruction, ou plutôt la capacité de l'électeur est considérée comme une nécessité sociale par tous les bons esprits. L'homme ignorant, qui ne connaît ni la valeur d'un vote, ni les questions que le vote doit résoudre, qui n'a jamais rien lu, est réputé incapable d'être un électeur utile pour son pays. Il est plutôt qu'un autre l'instrument du fanatisme ou de la passion. Il appartient à celui qui le menace ou le paye, et s'il reste libre, son vote est souvent aveugle; il agit alors sans aucun discernement de l'intérêt public. Il ne faudrait pas toutefois conclure de ces observations que tous les citoyens sachant lire et écrire sont indépendants et éclairés et que tous les citoyens illettrés sont serviles et inintelligents. Mais, au moins, il existe, en faveur de celui qui sait lire et écrire, une présomption de capacité, par cela seul qu'il possède les moyens de s'éclairer.

Le congrès national a cherché dans le cens électoral une autre présomption de capacité. C'est le moyen qui lui a paru le plus simple pour arriver à reconnaître quels sont les citoyens aptes à être électeurs; il a pensé que ceux qui payent une certaine quotité d'impôt ont un degré suffisant d'intelligence, d'instruction et de moralité, pour exercer utilement, librement et consciencieusement le droit électoral (c).

M. Forgueur, lors de la discussion de l'art. 47, disait aussi : « La meilleure des garanties à demander aux électeurs, c'est le paiement d'un cens qui représente une fortune, une position sociale, afin qu'ils soient intéressés au bien-être et à la prospérité de la société. »

En 1830, le cens électoral était la présomption de capacité qui prévalait généralement, et c'est celle qui est inscrite dans la constitution.

Quelle que soit sa valeur, il ne dépend de personne de l'abandonner, à moins de modifier la constitution elle-même.

Si, par la suite, il s'agissait d'étendre le droit de suffrage, de descendre en dessous du minimum fixé par la constitution, ou bien même de supprimer tout cens électoral, il serait opportun et sage d'examiner alors si d'autres présomptions, d'autres signes de capacité ne doivent pas être exigés de l'électeur.

Mais la section centrale n'avait pas pour mission de discuter ce qu'il conviendrait de faire dans telle ou telle hypothèse. Elle devait accepter la situation présente et la prendre pour base de ses résolutions. Elle n'avait à intervenir dans ce grave débat que dans les limites tracées par les institutions qui régissent le pays.

Sans méconnaître le droit qui appartient à la législature d'imposer de nouvelles conditions à l'électeur, sans contester l'avantage de posséder un corps électoral instruit ou ayant au moins les notions élémentaires de l'instruction, convient-il, cependant, d'user de ce droit? Convient-il d'enlever à l'électeur illettré, qui paye le cens prescrit par la constitution, un droit qu'il a exercé depuis longtemps au mieux des intérêts du pays.

Rien de si simple, à première vue, que de décréter en principe que nul ne sera électeur s'il ne sait ni lire ni écrire. Mais on ne contestera pas que la mise en pratique de ces aspirations généreuses ne soit bien difficile. M. Devaux les signalait déjà en 1830, avec le bon sens qu'il apportait dans toutes les discussions politiques.

Comment, en effet, constatera-t-on qu'un citoyen sait lire et écrire? Devant qui sera-t-on la preuve? Constituerait-on un jury d'examen? Où prendra-t-on les jurés, dans quelle classe de la société? Et si ce jury décide que tel électeur, ne sachant ni lire ni écrire, doit être rayé de la liste électorale, et que cependant cette décision soit le résultat d'une erreur volontaire ou involontaire, d'une fausse appréciation, que fera l'électeur? Il faudra donc qu'il subisse cette décision et qu'il soit privé de l'exercice de son droit, ou plutôt son droit dépendra du caprice et du bon vouloir d'un jury? Ce jury n'absorbera-t-il pas ainsi tous les pouvoirs; ne sera-t-il pas le seul et unique électeur? L'aveugle qui ne peut pas lire sera-t-il écarté des collèges électoraux? Et celui qui est infirme, qui ne peut plus écrire, sera-t-il considéré comme illettré? Voilà toutes questions qui demandent une réponse.

Mais ce n'est pas tout : la loi devra préciser ce qu'on entend par savoir lire et écrire.

Faudra-t-il savoir lire couramment les caractères d'impression et d'écriture, grands et petits; ou bien se contentera-t-on de cette lecture pénible consistant à épeler les mots les uns après les autres et qui est un véritable supplice pour le patient qui se livre à cet exercice? Quant à l'écriture, c'est encore plus difficile à définir. Exigera-t-on que l'électeur possède quelques notions d'orthographe, ou se bornera-t-on à la preuve qu'il sait tracer sur le papier quelques signes intelligibles? A quel degré s'arrêtera-t-on? Il faut être clair en matière électorale et fixer, entre

(a) Page 197 de l'ouvrage déjà cité.

(b) Séance du 41 février 1863.

(c) Discours de M. le ministre des finances. — Séance du 5 juin 1864.

les électeurs et les non-électeurs, une limite qui soit indiscutable.

Aussi ceux qui ont propagé ces idées ont-ils été amenés à renoncer à l'examen préalable. Ils ont simplifié la vérification de l'instruction élémentaire de l'électeur, en ne lui demandant qu'une simple signature, au moment du vote, sur une liste de présence, ou bien en lui faisant écrire son bulletin sous les yeux des membres du bureau.

Si l'on s'en tient à une simple signature, on n'aura fait rien de sérieux, car beaucoup de gens illettrés savent signer leurs noms très-correctement et lisiblement, tandis que beaucoup de gens lettrés ont une signature complètement illisible. S'il s'élève une contestation entre l'électeur et le bureau, qui décidera? Et lorsque l'électeur aura signé, où sera la preuve que son bulletin est écrit de sa main, et alors quel sera le résultat des prescriptions de la loi? Ce premier moyen est inadmissible.

L'autre moyen remédierait à une partie de ces inconvénients. L'électeur, à l'appel de son nom, irait écrire son bulletin sur une table séparée du bureau, où il serait soustrait à tous les regards. Il trouverait des bulletins en blanc marqués extérieurement d'un timbre officiel, ce qui permettrait au bureau de s'assurer immédiatement que le bulletin n'a pas été apporté par l'électeur et qu'il est écrit sur le papier électoral officiel. L'électeur qui ne saurait ni lire ni écrire remettrait un billet blanc.

Qui ne voit immédiatement combien cette manière de procéder prolongerait les opérations? Un simple calcul le prouvera. Chaque opération électorale se compose d'une lecture d'articles de loi, de l'appel nominal, du rappel, du dépouillement du scrutin et de la rédaction du procès-verbal. On accordera qu'il faudra bien à chaque électeur trois minutes (et c'est trop peu) pour se rendre au bureau, y écrire son bulletin (a) et le remettre au président. Que l'on suppose un bureau de 400 votants; à raison de trois minutes pour chacun, c'est un total de 1,200 minutes (20 heures), ou trois séances de 6 à 7 heures par jour, rien que pour l'appel nominal! A la rigueur, dans les élections communales, cela serait possible, puisque les électeurs sont sur les lieux; mais conçoit-on un collége électoral d'arrondissement dérangé pendant 2 ou 3 jours, alors qu'en Angleterre on a reconnu la nécessité de terminer promptement ces opérations, afin d'éviter d'autres inconvénients beaucoup plus graves que celui de confier le droit électoral aux illettrés?

Mais il y a un autre motif pour repousser cette proposition. Elle est, dans une certaine mesure, contraire au secret du vote. Il y a des scrutateurs qui ont la mémoire des écritures et qui se trompent rarement lorsqu'un bulletin, écrit par le votant lui-même, passe sous leurs yeux. Aussi, beaucoup d'électeurs prennent-ils la précaution de ne pas écrire eux-mêmes leurs bulletins.

Telles sont les difficultés pratiques indiquées, dès 1830, dans le congrès national. Elles ne sont pas insurmontables, sans doute, mais elles démontrent, au moins, que cette question appartient à l'avenir bien plus qu'au présent.

En fait d'ailleurs, et faisant pour un instant abstraction du grand côté moral de cette question de l'instruction de l'électeur, comment les illettrés

votent-ils actuellement en Belgique? Avant l'élection, ils reçoivent de nombreuses visites et des circulaires contenant des bulletins de vote tout préparés. Ils connaissent le nom des candidats, leurs titres, leurs antécédents; dans les lieux publics, on parle de l'élection et des principales questions à l'ordre du jour; on entend lire les journaux. Inenvisageable l'opinion se forme; les électeurs ne tardent pas à avoir des idées arrêtées sur le choix qu'ils doivent faire entre les divers compétiteurs. La seule difficulté pour eux est de se munir du bulletin qui porte le nom des candidats qu'ils préfèrent. Or, de deux choses l'une: ou l'électeur est libre et indépendant, ou bien il ne l'est pas. S'il n'est pas indépendant, peu importe qu'il sache lire et écrire, on le forcera toujours à voter contre sa volonté et sa conscience. S'il est indépendant, au contraire, il aura toujours près de lui des parents, des amis, dans lesquels il a pleine confiance et qui lui désigneront le bulletin qu'il devra emporter.

Une dernière observation doit attirer l'attention de la chambre.

Les listes pour les élections législatives ou provinciales ne contiennent, suivant toute probabilité, qu'un nombre restreint d'électeurs illettrés. Avant peu, ces exceptions disparaîtront; tous sauront lire et écrire. Il est donc sans intérêt de faire des éliminations qui n'exerceraient aucune influence appréciable sur la composition actuelle du corps électoral.

Il n'en est pas de même à l'égard des électeurs communaux. Leur nombre est plus grand puisque le cens électoral ne dépasse pas 15 fr., dans les communes au-dessous de 2,000 habitants, et que ce cens ne s'élève à fr. 42-32, comme pour les élections aux chambres législatives et aux conseils provinciaux, que dans les communes ayant plus de 15,000 habitants. Il est certain qu'il y a plus d'illettrés dans cette classe d'électeurs que dans celle qui envoie des députés aux chambres. Cependant, les documents manquent pour se former une opinion à ce sujet, et il est possible que l'ignorance ne soit pas aussi grande qu'on le suppose généralement. Quoi qu'il en soit, il serait raisonnable de ne pas se montrer sévère envers les électeurs communaux. Nous ne contestons pas l'importance des élections communales qui sont, en quelque sorte, la base de l'édifice, la source de cette vie communale à laquelle nous attachons tous un si grand prix en Belgique; mais il faut aussi admettre que, dans les communes ayant moins de 2,000 âmes, là justement où le cens électoral est le moins élevé, l'élection ne comporte pas l'étude de grandes questions, ni une appréciation, difficile quelquefois dans d'autres localités, des candidats qui sollicitent les suffrages. Les hommes se connaissent, le débat est circonscrit, forcément limité; il s'agit dans le milieu des intérêts purement locaux, et les choix se font sans qu'il soit besoin de lire aucun journal ni aucune publication.

Sans se prononcer sur toutes ces questions, la section centrale a décidé, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas lieu actuellement d'introduire un amendement à la loi, prononçant l'exclusion des électeurs illettrés.

DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE DES CANDIDATURES.

43. — Pendant que la section centrale s'occupait

(a) Ce calcul est exact, s'il s'agit de colléges élisant, au moyen d'un même bulletin, des représentants et des sénateurs, ou bien des représentants lorsque le chiffre des membres à élire est de quatre ou au-dessus. Lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, la durée de l'élection serait ré-

duite de beaucoup. Mais dans les scrutins de liste pour les élections communales, nos prévisions seraient dépassées: on n'en finirait pas. Ce système ne serait praticable qu'à la condition d'appeler plusieurs électeurs à la fois, pour leur faire écrire leurs bulletins simultanément.

de l'exclusion des électeurs illettrés, un système de vote, ayant quelque rapport avec la question de l'instruction de l'électeur, lui a été exposé par un de ses membres. Il est indiqué dans l'enquête administrative.

Les candidats seraient obligés de déclarer leur candidature, à l'autorité désignée par la loi, quelques jours avant l'élection. Le plus souvent cette déclaration ne serait qu'une formalité, ou plutôt la régularisation de l'usage généralement adopté, d'annoncer d'avance, avec le luxe de publicité particulier aux pays libres, les candidats de chaque opinion.

Les noms des candidats seraient imprimés tous ensemble sur une liste, par les soins de l'administration et d'après l'ordre alphabétique. Deux ou trois exemplaires de cette liste seraient distribués, en temps utile, à chaque électeur. La plus grande publicité serait d'ailleurs donnée à ces candidatures, ce qui permettrait aux électeurs de se renseigner exactement sur le mérite de chacun des candidats.

Le jour de l'élection, à l'appel de son nom, chaque électeur recevrait, du président, un bulletin contenant le nom de tous les candidats et marqué d'un timbre spécial extérieur; il irait ensuite biffer, par une ligne tracée à l'encre, les noms des candidats pour lesquels il ne veut pas voter. Un bureau, dans le genre de ceux qui servent aux jurés, serait installé dans la salle, de manière à soustraire l'électeur à tous les regards, pendant qu'il fait cette élimination.

Dans le cas où il n'effacerait pas un nombre suffisant de noms, et où il laisserait sur le bulletin plus de noms qu'il n'y a de membres à élire, le vote serait nul.

On voit que, dans ce système, l'électeur doit savoir lire pour user utilement de son droit. D'autres avantages sont encore à signaler : plus de pression possible sur l'électeur au moment du vote, plus de billets marqués, plus de contrôle illicite pendant le dépouillement du scrutin. L'électeur convaincu que son vote restera inconnu, voterait en toute liberté et dégagé d'influences illicégitimes. La corruption elle-même recevrait un coup décisif, car les acheteurs de votes ne sauraient plus vérifier si le marché a été exécuté. On éviterait, en outre, ces candidatures imprévues, qui sont mises en avant au dernier moment, et qui sont acceptées par surprise, en prenant l'électeur au dépourvu. Celui-ci, enfin, ne serait plus exposé à voir son suffrage annulé pour cause de désignation insuffisante, cas qui se présente si fréquemment.

Diverses objections ont été faites contre ce système.

On a fait observer qu'en cas de vacance, par option, décès ou autrement, le collège électoral, qui doit pourvoir à la vacance, est réuni dans le délai d'un mois. Les électeurs n'auraient donc pas le temps de se concerter sur le choix des candidats. Mais pour lever cette difficulté, il suffirait de prolonger le délai et de donner six semaines ou deux mois aux électeurs pour s'entendre.

On a dit aussi qu'il était quelquefois difficile de trouver des candidats qui consentissent à se séparer de leurs familles et à négliger leurs affaires pour prendre part aux travaux des trop longues sessions législatives; qu'il fallait donc laisser aux électeurs, jusqu'au dernier jour, la faculté de faire des démarches actives auprès des citoyens qu'ils jugent dignes de les représenter. La prolongation du délai entre la convocation et l'élection remédierait aussi à cet inconvénient.

Ce système constituerait, cependant, une restric-

tion à la liberté de l'électeur. Il est arrivé qu'un candidat, accepté par une opinion, était repoussé la veille de l'élection, soit à cause d'un dissentiment survenu pendant la lutte électorale, soit par suite de la découverte de faits ou d'actes qui laissaient planer un doute sur la sincérité de ses convictions politiques. Les délais étant expirés pour faire une déclaration de candidature, les électeurs d'une opinion seraient condamnés à voter pour un candidat qui aurait perdu leur confiance, ou bien à s'abstenir de voter. Dans les deux hypothèses, l'élection ne serait pas sincère.

On doit se demander également si cette obligation imposée au citoyen de déclarer d'avance sa candidature à une autorité quelconque, fût-elle même élective, ne serait pas contraire à nos habitudes d'indépendance. Tout fait supposer que cette espèce d'acte de soumission ne serait acceptée qu'avec la plus vive répugnance, tellement elle semble opposée aux mœurs du pays.

La section centrale se borne à donner ces quelques explications sur un système qui n'a été l'objet d'aucune proposition.

MÉLANGE DES BULLETINS AVANT LE DÉPOUILLEMENT.

16. — La 6^e section, en discutant l'art. 5, a proposé, à l'unanimité, à la section centrale, d'adopter la disposition suivante :

« Les urnes seront portées au bureau principal, aussitôt après la clôture des scrutins, et sans que les bulletins aient été comptés; le bureau principal versera le contenu de toutes les urnes dans une seule, où les bulletins seront mêlés; on comptera ensuite les bulletins ainsi réunis de tous les bureaux; les bulletins seront de nouveau remis dans l'urne, et l'on procédera au dépouillement général. »

Le procès-verbal de la 6^e section indique les motifs invoqués par l'auteur de cet amendement. Nous les reproduisons textuellement.

« Le mélange des bulletins, avant le dépouillement, est le moyen le plus certain d'assurer la sincérité du vote. Il n'y aura plus aucun contrôle possible, puisque celui qui aura donné le billet marqué ne saura pas où il va être dépouillé, surtout en doublant les bureaux de dépouillement. Ce dernier moyen paraît également à la perte de temps que l'on pourrait craindre.

« Il faut remarquer l'importance qu'il y aurait à empêcher le contrôle; plus de corruption, plus d'achat de vote, etc.; car on ne pourra plus savoir si celui sur qui l'on compte a voté ainsi qu'il s'y est engagé, puisqu'on n'a pu contrôler son bulletin.

« Nous devons adopter ce système, si nous voulons rendre l'électeur libre et indépendant. Après un vote, tout électeur verra qu'il peut à l'avenir voter sans crainte. »

En section centrale, un membre a reproduit cet amendement, qui a été rejeté par trois voix contre trois et une abstention.

Les membres qui ont émis un vote contraire ont pensé qu'il ne fallait pas compliquer outre mesure les opérations électorales. Dans leur opinion, le nouveau projet de loi, s'il est adopté, comprend une série de précautions qui garantissent suffisamment le secret du vote. Le contrôle des billets marqués est rendu presque impossible; la disposition proposée serait en quelque sorte double emploi avec celles qui sont soumises à la chambre.

Ils ont vu, en outre, un certain danger à déplacer les urnes, à les transporter d'un lieu dans un autre. Pendant un certain temps, très-court si l'on veut,

ces urnes échapperaient aux regards, à la surveillance du corps électoral. Ce serait fournir un prétexte pour attaquer la sincérité des opérations, et, en tout cas, il en résulterait une perte de temps, regrettable surtout en cas de ballottage.

Mais le vote émis par la section centrale prouve au moins que cette mesure a un côté sérieux.

DISCUSSION DES ARTICLES EN SECTION CENTRALE.

17. — Art. 1^{er}. L'art. 1^{er} du projet du gouvernement punit celui qui, pour se faire inscrire sur une liste électorale, s'attribue frauduleusement une contribution dont il ne possède pas les bases, ou fait sciemment de fausses déclarations, ou bien produit des actes qu'il sait être simulés. Il réprime donc l'usurpation du droit électoral.

Le premier paragraphe n'a été l'objet d'aucune observation dans les sections. Toutefois sa rédaction a été discutée en section centrale. On a d'abord reconnu, en se basant sur ce que la révision des listes et l'inscription sont annuelles, que ce paragraphe s'applique tout aussi bien aux manœuvres frauduleuses qui seraient pratiquées dans le but de maintenir un électeur ultérieurement inscrit, qu'à celles qui tendraient à y introduire un nouvel électeur.

Mais que faut-il entendre par liste électorale ? Cette expression comprend-elle une liste d'éligibles au sénat comme une liste d'électeurs ? Pour qu'il n'y ait pas de doutes à cet égard, nous proposons un changement de rédaction qui résout affirmativement cette question.

On objectera peut-être que les listes des éligibles sont simplement indicatives, et que, malgré l'inscription, le sénat peut toujours, quand il vérifie les pouvoirs de ses membres, annuler une élection, si les conditions d'éligibilité font défaut à ses yeux.

Mais il importe peu, dans l'espèce, que le sénat soit le juge suprême de la validité de l'élection. Il suffit qu'un acte frauduleux ait été posé et constaté, qu'un délit ait été commis, pour que le faux éligible soit puni au moins aussi sévèrement que le faux électeur.

La 1^{re} et la 2^e section ont trouvé le deuxième paragraphe incomplet, et, en section centrale, des membres ont insisté pour qu'il fût modifié. On a demandé d'une manière absolue de punir ceux qui font rayer, à l'aide des mêmes moyens frauduleux, un électeur inscrit. Cette proposition a été rejetée par quatre voix contre une. La majorité a craint qu'une disposition de ce genre ne paralysât l'exercice du droit de contrôle, qui appartient à tout citoyen.

D'un autre côté, aux termes des lois existantes, les radiations doivent être notifiées aux intéressés, qui ont ainsi les moyens de conserver leurs droits.

Cependant, eu égard à la mission qui incombe aux administrations communales, chargées de la révision des listes, il a paru juste d'adopter un paragraphe additionnel pour atteindre les membres de ces administrations qui s'abstiendraient frauduleusement d'adresser les avertissements prescrits par la loi.

Dans le cours de cette discussion, on a signalé des abaisséments de patentes qui auraient été opérés, au préjudice du trésor public, sans le consentement et sans la demande des patentés, et cela afin de réduire le cens de certains électeurs à un chiffre inférieur à celui qui est requis. Il a été répondu que les avertissements des patentes et des autres contributions directes étant distribués avant l'époque de la clôture des listes électorales, les individus lésés dans leurs droits politiques s'en apercevraient et pourraient réclamer en temps utile.

Quoi qu'il en soit, la section centrale appelle sur ce point l'attention du gouvernement pour le cas où ces allégations seraient reconnues exactes (a).

Une autre observation a été présentée sur le § 2 : on a demandé s'il serait applicable au cas, par exemple, où des tiers seraient prendre des patentes fictives pour compte de certains individus, afin d'augmenter le chiffre de leurs contributions directes et d'atteindre ainsi le cens électoral ? La section centrale n'hésite pas à répondre affirmativement. Cette manœuvre consiste, en effet, à attribuer à un tiers une contribution dont il ne possède pas les bases, et à faire sciemment en son nom ou à lui faire faire de fausses déclarations. Pour éviter toute incertitude et empêcher qu'on n'interprète mal les mots : « dans l'intérêt d'un tiers », la section centrale, à l'unanimité, les a remplacés par ceux-ci : « dans le but de faire inscrire un citoyen sur les listes d'électeurs ou d'éligibles. » La généralité de ces termes embrasse tous les cas, et il n'y a pas à rechercher si l'on a agi dans l'intérêt d'un tiers ou dans un autre intérêt que celui de la personne dont on demande l'inscription.

Le § 3 de l'art. 1^{er} a donné lieu à une longue discussion. La 1^{re} section l'a rejeté ; la 3^e l'a modifié ; la 4^e supprime les mots : « sur la réquisition du gouverneur ; » la 5^e voudrait que les électeurs eussent la même faculté que le gouverneur, et enfin la 6^e section demande que la poursuite ait lieu sur la réquisition du gouverneur, mais la députation permanente préalablement consultée et de son avis conforme.

En section centrale, un membre a aussi proposé la suppression de ce § 3. Mais cette proposition a été rejetée par cinq voix contre une, et le paragraphe a été adopté, avec une modification de rédaction que nous indiquons plus loin.

L'importance des questions soulevées nous engage à entrer dans quelques explications.

Dans l'opinion du membre de la section centrale qui a plaidé en faveur de la suppression, « l'art. 1^{er} a le défaut de restreindre l'application de la peine au cas seulement où l'inscription a été rejetée ; il n'autorise aucune poursuite contre les faux électeurs, inscrits ou maintenus sur la liste. Ainsi qu'il est facile de s'en apercevoir en lisant l'exposé des motifs, le gouvernement a été préoccupé de cette idée que les listes d'électeurs une fois arrêtées sont permanentes, et que cette permanence n'existerait plus si les inscriptions maintenues pouvaient être attaquées, comme frauduleuses, devant la justice ordinaire ; de là cette conséquence inacceptable qu'on ne peut punir que la tentative de fraude et qu'on doit laisser jouir tranquillement d'un droit usurpé ceux qui ont été assez habiles pour se faire inscrire au moyen de manœuvres coupables. Aucune poursuite, aucune peine ne les atteint. Ils sont inviolables, au moins jusqu'à la révision des listes. Ce serait la première fois qu'on verrait la tentative réprimée et le fait consommé rester impuni.

« Une pareille doctrine est inadmissible. La fraude ne doit jamais être le fondement d'un droit, surtout en matière électorale. La société est autorisée à sévir contre tous les abus, sans exception, qui portent atteinte à la sincérité du vote. Lorsque la demande d'inscription est rejetée, il y a seulement tentative de fraude ; mais si cette inscription est opérée, et si le faux électeur ose ensuite se présenter au scrutin, la fraude est consommée, le mal est irréparable. En supprimant le § 3, on évite cet écueil, et

(a) Voir dépouillement des procès-verbaux. — 2^e section.

c'est, avant tout, le vote du faux électeur qu'il faut empêcher. »

Voici les motifs qui ont déterminé la majorité de la section centrale à maintenir ce § 3.

La permanence des listes, invoquée par l'exposé des motifs, peut exercer de l'influence sur la solution de cette question. Cependant cette raison n'est pas la seule à invoquer ; ce paragraphe se défend à l'aide d'autres arguments que nous allons exposer :

I. Dans les pays où les citoyens ont des convictions politiques diverses, vives et quelquefois passionnées, il importe de ne pas multiplier les poursuites du chef de délits électoraux, dont la recherche prêterait trop à l'arbitraire. Partant de ce principe, il n'y a lieu de punir les déclarations frauduleuses dont s'occupe l'art. 1^{er}, que lorsque la bonne foi des déclarants a été au moins révoquée en doute par l'autorité chargée de confectionner ou de reviser les listes électorales. La présomption grave qu'un délit a été commis existe alors, mais elle disparaît évidemment, si l'inscription a été admise par les tribunaux administratifs.

II. Aux termes des diverses lois électorales, les citoyens, plusieurs autorités ont le droit de réclamer contre les inscriptions. Des délais, courts si l'on veut, mais jugés suffisants pour une matière qui ne peut permettre des investigations traînant en longueur, sans que la liberté en soit plus gênée que servie, sont accordés pour faire ces réclamations, et dès lors les listes doivent être réputées sincères, si, en temps utile, des oppositions n'ont pas été adressées à l'autorité compétente.

Sans doute l'autorité administrative pourra se tromper, sans doute la preuve du délit pourra ne pas être découverte immédiatement. Mais de pareils arguments ne peuvent-ils être invoqués contre la prescription et contre les arrêts mêmes de la justice ? Un individu commet un délit, on ne le poursuit pas en temps utile. Le coquin court les rues à la face du parqué, bien que son crime soit évident. Un assassin est acquitté ; dix minutes après le prononcé de l'arrêt, sa culpabilité est démontrée : la justice impuissante ne peut remettre la main sur lui. *Res judicata pro veritate habetur*. Eh bien, si de semblables principes, dictés par l'immense intérêt qu'a la société à ce que la tranquillité des citoyens ne soit pas constamment menacée, prévalent dans des matières aussi graves, comment ne pas accorder le bénéfice de l'impunité, pendant un an seulement, à de faux électeurs, dont les fraudes n'ont pas été découvertes dans les délais prescrits, ou bien sont si subtiles, ou si douteuses, qu'elles n'ont pas été soupçonnées par une juridiction qui s'occupe spécialement de cette matière, et qui, à ce titre et par son origine, doit inspirer toute confiance.

III. Quel danger n'y aurait-il pas à laisser la justice ordinaire contrôler et reviser, même indirectement, les décisions des tribunaux administratifs en matière de fraudes électorales !

D'abord il naîtrait des conflits ; conflits regrettables, car ils établiraient en fait la suprématie, le droit de contrôle des tribunaux ordinaires sur la juridiction administrative, dont ils affecteraient l'indépendance. Est-on certain, d'ailleurs, que le pouvoir judiciaire est plus apte à résoudre ces sortes de questions que les corps électifs, auxquels elles sont aujourd'hui déferées ?

Enfin l'électeur qui a besoin d'être enhardi au lieu d'être intimidé, qui dédaigne trop souvent le scrutin au lieu de considérer comme un devoir d'y prendre part, ne s'abstiendrait-il pas de revendiquer un droit qui l'exposerait à des poursuites judiciaires,

même après que ce droit aurait été consacré par les autorités compétentes ?

En résumé, ce serait un nouvel aliment jeté aux passions politiques. Les partis, mécontents des décisions des autorités administratives, protesteraient par la voie judiciaire. Les particuliers seraient les victimes de ces animosités, de ces passions. Les personnes les plus honnêtes, les électeurs dont les droits seraient les moins contestables, seraient en butte à des tracasseries et subiraient des frais onéreux de justice.

IV. A quelque point de vue que l'on se place, on peut dire avec certitude que s'il est utile de poursuivre ceux dont les déclarations ont été repoussées comme renfermant des éléments de fraude, il serait dangereux de permettre d'agir en justice répressive contre des inscriptions admises par les tribunaux administratifs.

C'est une erreur de dire : On réprime la tentative et on ne punit pas le délit consommé. Cette antithèse choquante, dont on se fait une arme, résulte d'un examen superficiel de la question. Au point de vue de la criminalité, dans l'espèce, il y a la même immoralité. Nous ajoutons que, dans le cas de l'article 1^{er}, il ne s'agit pas de punir une tentative, mais bien un délit complet et consommé. Ce que prohibe et ce que frappe le législateur, ce n'est pas l'inscription frauduleuse sur les listes électorales, l'inscription étant un fait étranger à celui qui l'a provoquée, mais ce sont les fausses déclarations, la production d'actes simulés qui précèdent et déterminent les inscriptions. Le délit existe donc en dehors de l'inscription. Il est complet, parfait sans l'inscription. Dès que la déclaration est fautive, il y a délit.

Maintenant le législateur, s'occupant des cas où l'utilité sociale exige la poursuite de ces fausses déclarations, dit : On ne pourra les poursuivre que quand les tribunaux administratifs les auront tout au moins trouvées inexactes en constatant une présomption de fraude.

Aucun danger bien grand, au surplus, ne peut résulter d'une impunité qui serait acquise temporairement aux fausses déclarations de quelques électeurs. Le but principal, c'est de se prémunir contre un système organisé de fraude. Il serait dangereux de pousser plus loin que le projet de loi la portée de cette catégorie nouvelle de délits électoraux.

Cependant la section centrale a reconnu que le § 3 de l'art. 1^{er} du projet du gouvernement laissait une trop grande latitude aux gouverneurs.

Il faut prendre garde d'exposer l'administration au reproche de partialité, car on ne manquerait pas de l'accuser de ne saisir la justice que des faits révélés à charge de ses adversaires politiques, et de montrer pour les autres une indulgence excessive.

La mission du gouverneur doit se borner à transmettre toutes les décisions motivées sur des faits impliquant la fraude, sans en excepter aucune, au ministère public, chargé, comme le dit avec raison l'exposé des motifs, de la direction de l'action répressive, et qui reste toujours maître d'apprécier s'il y a réellement, dans les faits signalés, des éléments de culpabilité.

La section centrale a donc remplacé le § 3 par les dispositions suivantes :

« Toutefois, la poursuite ne pourra avoir lieu que dans le cas où la demande d'inscription aura été rejetée par une décision devenue définitive et motivée sur des faits impliquant la fraude.

« Les décisions de cette nature rendues, soit par les collégés des bourgmestre et échevins, soit par les conseils communaux, soit par les députations

permanentes, ainsi que les pièces et renseignements y relatifs, seront transmis par le gouverneur au ministère public, qui pourra aussi les réclamer d'office. »

Le gouverneur transmettra au ministère public, sans exception, toutes les décisions devenues définitives et motivées sur des faits impliquant la fraude. Nous avons rappelé, dans ce texte, les décisions rendues par les collèges des bourgmestre et échevins, en vertu de la loi électorale, et celles émanées des conseils communaux, chargés, par l'art. 15 de la loi du 30 mars 1836, de prononcer sur les réclamations contre la formation des listes pour les élections communales.

Il fallait prévoir, en effet, le cas où les intéressés ne se pourvoieraient pas en appel, devant les députations permanentes, contre ces deux espèces de décisions, qui deviendraient alors définitives. En les énonçant dans l'art. 1^{er}, en chargeant, en outre, le gouverneur de les transmettre au ministère public, la loi donne implicitement à ce fonctionnaire le droit de demander aux autorités communales la communication de ces décisions. La répression ne restera donc pas limitée aux arrêtés rendus par les députations permanentes.

La 5^e section a attiré l'attention de la section centrale sur le point de savoir si les électeurs ne devraient pas jouir du droit de saisir le ministère public. Or, la section centrale a résolu affirmativement cette question, puisque la rédaction qu'elle a adoptée n'empêchera pas un citoyen de porter plainte, conformément aux règles posées par le code d'instruction criminelle, contre tout individu frappé d'une décision devenue définitive et motivée sur des faits impliquant la fraude. Aucune dérogation n'est apportée au droit commun. A un autre point de vue, l'action de la justice ne sera pas entravée, car nous donnons au ministère public le droit de réclamer d'office la communication des décisions, ainsi que des pièces et renseignements.

La répression des délits prévus par l'art. 1^{er} se trouve donc garantie par l'ensemble de ces dispositions.

18. — *Art. 2.* L'exposé des motifs rappelle dans quelles circonstances le papier électoral fut proposé, en 1843, par la section centrale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'exécution régulière et uniforme de la loi du 3 mars 1831 (a). L'article 2 reproduit, sauf quelques légères modifications, le projet de 1843.

Diverses observations ont été faites sur cet article, tant dans les sections qu'en section centrale.

§ 1^{er}. — La loi de 1831, art. 31, prononce la nullité des bulletins qui ne sont pas écrits à la main. Le § 1^{er} de l'art. 2, confirmant la loi de 1831, commence par ces mots : « Les votes seront donnés par écrit. » Toutes les sections, sauf la 6^e, recommandaient la suppression des mots : par écrit. L'électeur serait autorisé à émettre son vote avec des bulletins imprimés, autographiés ou écrits à la main, à son choix. La 6^e section est d'avis que les votes soient écrits avec de l'encre noire.

En section centrale, l'emploi des bulletins imprimés, autographiés ou écrits a été l'objet d'un sérieux examen.

A l'unanimité, il a été décidé que les bulletins imprimés ne seraient pas admis. Ils ne corrigeraient pas le plus petit abus et il est certain qu'ils en feraient naître de nouveaux, à cause de la multiplicité des

différents caractères dont on se sert dans les imprimeries. En outre, les bulletins imprimés devenant très-nombreux, et le billet écrit l'exception, celui-ci constituerait un signe de reconnaissance.

Il n'en est pas de même des bulletins autographiés, qu'il est beaucoup plus facile de confondre avec des billets écrits à la main. La chambre se souviendra de ce qui s'est passé lors de la vérification des pouvoirs des représentants de l'arrondissement de Louvain, après les élections générales du 11 août 1864. On avait signalé la présence au scrutin d'une quantité considérable de bulletins autographiés. La commission, inspection faite, conserva des doutes, tant il est quelquefois difficile de distinguer l'autographie de l'écriture. Une expertise chimique prouva cependant que les bulletins étaient écrits à la main. S'ils ne l'avaient pas été, la loi mettait la chambre dans la nécessité d'annuler l'élection. Si l'on n'exige pas que l'électeur écrive son bulletin lui-même, ne paraît-il pas juste de permettre l'usage de bulletins autographiés qui ne sont, en définitive, que la reproduction matérielle, le fac-simile de l'écriture?

Il y a enfin une raison décisive pour admettre les bulletins autographiés. Elle ressort de la difficulté même de les distinguer des bulletins écrits. En les interdisant, on permettrait d'abuser de l'ignorance d'un électeur douteux qui, de bonne foi, déposerait un billet autographié, croyant remettre un bulletin écrit à la main, et dont le vote serait cependant annulé.

La section centrale, à l'unanimité, a donc adopté un amendement à l'art. 2, qui permet l'emploi des bulletins autographiés, à condition qu'ils ne seront que la reproduction de l'écriture usuelle. Tous les cas de nullité prévus par la loi et notamment par l'art. 8 leur seront applicables; ils seront sur le pied d'égalité avec les billets écrits. L'encre devra être noire, ce qui exclut les encres rouges, vertes, bleues, etc., et aussi l'usage du crayon.

La section centrale propose aussi de remplacer les mots : « département de l'intérieur » qui terminent le § 1^{er}, par le mot : « gouvernement » qui est plus général. Du reste, le département des finances interviendra de son côté par les agents du timbre, qui seront chargés de la vente du papier électoral.

§§ 2 et 3 de l'art. 2. — Dans la 1^{re} section, il a été question de rendre le papier uniforme pour tous les arrondissements du pays. Cette uniformité est impossible, à cause du nombre variable de membres à élire dans les différents arrondissements, cantons ou communes. Dans cette même section, ainsi que dans la 6^e, à propos de la discussion de l'art. 7, on a demandé que les bulletins fussent divisés, à l'intérieur, en colonnes se rapportant aux noms de famille, aux prénoms et à la désignation de la profession. Cette proposition a été adoptée par la section centrale; elle forme le troisième paragraphe de l'article.

Les électeurs ne pourront plus, comme cela s'est vu mainte fois, écrire les noms des candidats en rond, en carré, aux angles. L'ordre d'inscription sera déterminé par la loi et indiqué dans le bulletin.

Mais la section centrale a rejeté l'idée d'enfermer les bulletins dans des enveloppes officielles, dont l'ouverture retarderait les opérations électorales, sans aucun avantage appréciable.

La section centrale propose enfin de remplacer, au § 2, le mot : « candidats » par le mot : « membres. » Ce changement n'a pas besoin de commentaire. Aux yeux de la loi, il n'y a pas de candidats, il n'y a que des membres des deux chambres, des conseils provinciaux ou des conseils communaux à élire; dans le

(a) Voir rapport de M. Malou. — *Moniteur belge* du 15 mars 1843.

§ 3, au contraire, l'expression « candidat » est la seule que l'on puisse employer.

§ 3 de l'art. 2. — La section supprime les mots : « et il en sera déposé dans chaque section pendant les opérations du collège. » Il est inadmissible qu'un électeur n'ait pas de bulletins en sa possession, après la remise qui lui sera faite gratuitement de cinq bulletins par l'administration locale, sans compter ceux qui sont distribués par les partis, en temps d'élection. Si l'en maintenait le dépôt obligatoire dans chaque section, des détournements auraient lieu au préjudice du trésor public, dans le but de revendre les bulletins et d'en tirer profit.

La 6^e section a posé cette question : Quels sont les moyens d'obvier à l'inconvénient qui se produirait si le papier électoral venait à manquer ?

L'hypothèse indiquée est impossible, le gouvernement ou les administrations locales, en cas d'élections provinciales ou communales, ayant leur responsabilité engagée, prendront toutes les mesures nécessaires pour que le papier électoral ne soit jamais épuisé, et que la loi prescrivant la remise de cinq bulletins à chaque électeur reçoive son exécution. Nous supposons, au surplus, que la 6^e section avait surtout en vue le scrutin de ballottage, et l'on verra plus loin que, pour cette opération, nous proposons de ne pas rendre obligatoire l'emploi du papier officiel.

§ 4 de l'art. 2. — La section centrale, approuvant la résolution de la 5^e section, décide que le prix du papier électoral sera fixé par arrêté royal; c'est à une mesure réglementaire qui appartient au pouvoir exécutif. Le § 4 est amendé en ce sens. Une longue discussion s'est engagée sur les éléments qui devaient servir à établir le prix du papier électoral. La section centrale pense qu'il doit être fixé de manière à n'imposer au trésor public aucune autre charge que celle résultant de la distribution gratuite des cinq bulletins à chaque électeur pour les élections législatives.

Les provinces et les communes supporteraient respectivement cette dépense pour les élections provinciales et communales.

La section centrale émet le vœu que le gouvernement multiplie les dépôts de papier électoral, en sus de ceux que prescrit l'art. 2 et que ces dépôts soient ouverts en tout temps.

19. — Art. 3. L'art. 3 a été adopté par toutes les sections, sans observation.

Une explication a été demandée par la section centrale à M. le ministre de la justice, sur les mots : « de forme carrée, » de l'art. 2, et « un carré, » de l'art. 3. Dans la pensée du gouvernement, le bulletin sera carré, en prenant cette expression dans son sens rigoureux, c'est-à-dire qu'il aura quatre côtés égaux et quatre angles droits.

Le premier paragraphe est adopté par la section centrale. Il détermine la manière de plier les bulletins. En 1845, M. J.-B. Nothomb ne croyait pas qu'on pût régler le mode de pliage des bulletins. Il disait : « Il est impossible de prescrire de quelle manière les bulletins devront être pliés, d'exiger qu'ils le soient d'une manière uniforme, sous peine d'être rejetés, car ce serait donner lieu à l'arbitraire le plus effrayant (a). » Nous citons cette opinion à titre de renseignement, mais évidemment M. Nothomb s'effrayait trop, et, dans la pratique, l'art. 3 sera d'une facile exécution.

Au deuxième paragraphe, la section propose la suppression des mots : « de nature à les faire reconnaître ou à faire reconnaître les votants. » Le para-

graphe serait rédigé comme suit : « Les bulletins pliés d'une autre manière, ou portant à l'extérieur des signes distinctifs quelconques, seront refusés, etc. »

Ce changement est motivé sur ce que la rédaction du projet du gouvernement prête à la controverse, car elle laisse entière la question de savoir quels sont les marques, signes ou indications de nature à faire reconnaître les votants et quels sont ceux qui n'offrent point ce caractère. Le projet ne contient aucune définition et n'en peut contenir aucune. Des contestations ne manqueraient pas de s'élever entre les bureaux et les électeurs apportant des billets douteux ; elles retarderaient la marche des opérations. Telle marque aurait une signification suivant les uns et n'en aurait pas suivant les autres. Pour éviter ces conflits, il est bien plus simple d'autoriser le président à refuser, d'une manière absolue, les bulletins portant un signe distinctif quelconque, sans avoir besoin de rechercher s'ils sont de nature à faire reconnaître les votants.

Il n'en peut résulter aucune atteinte aux droits de l'électeur, puisqu'il lui reste toujours la faculté de remplacer le bulletin refusé par un autre irréprochable.

Mais la section centrale rétablit le dernier paragraphe de l'art. 2 du projet de 1862, ainsi conçu :

« L'électeur dont le bulletin aura été refusé pourra le remplacer par un autre, sans retarder ou interrompre la suite des opérations. »

Seulement elle retranche les mots « retarder ou. » Ils semblent restrictifs du droit de l'électeur, qui doit toujours rester intact. Ils sont, d'ailleurs, en contradiction avec la réalité, car tout refus de bulletin occasionnera un retard dans les opérations, surtout lors du réappel. Les mots : « sans interrompre, » suffisent et ils ont leur utilité. Il ne doit pas dépendre d'un électeur que les opérations soient suspendues par sa faute.

L'addition de ce paragraphe est conforme aux explications insérées dans l'exposé des motifs, qui reconnaît à l'électeur, dont le bulletin aura été refusé, le droit d'en déposer un autre conforme aux prescriptions de la loi.

Enfin, la section centrale propose un dernier paragraphe : « Tout bulletin déposé dans l'urne ne pourra plus être attaqué sous prétexte qu'il porte à l'extérieur un signe distinctif. »

Cette disposition comble une lacune du projet de loi. En effet, si un bulletin est déposé dans l'urne par le président, c'est qu'il est reconnu par celui-ci comme pur de toute marque extérieure. Toute nullité de ce chef doit être couverte, car autrement le vote d'un électeur de bonne foi, mais maladroit ou peu soigneux, serait annulé d'une manière irréparable, tandis qu'en vertu du précédent paragraphe, l'électeur conserve la faculté de faire un nouveau bulletin, en cas de refus, et d'exercer son droit électoral.

Un dernier point a été discuté, en section centrale, à propos de cet article. Plusieurs membres ont demandé que l'emploi du papier électoral ne fût pas obligatoire en cas de ballottage. Ils ont fait observer qu'il serait souvent difficile de se procurer de ce papier en quantité suffisante entre le premier et le deuxième tour de scrutin. D'ailleurs, les abus que l'on veut prévenir ne sont pas autant à craindre en cas de ballottage, à cause du temps très-court qui s'écoule entre les deux opérations. Il n'y a donc plus les mêmes raisons d'obliger l'électeur à se servir de ce papier. Avant l'élection, il est toujours facile de se munir de bulletins officiels, sans compter ceux

(a) *Nouvelliste* du 14 mars 1863.

qui sont distribués gratuitement à chaque électeur. Pour le ballottage, cette obligation peut devenir une entrave à l'exercice du droit électoral.

La section central, par cinq voix et une abstention, a admis que l'emploi du papier électoral ne sera pas obligatoire en cas de ballottage. Tel est l'objet du troisième paragraphe de l'art. 3.

La section centrale s'est demandé s'il y avait lieu de prescrire la forme des bulletins pour le ballottage, ainsi que la manière de les plier, dans le cas où il ne serait pas fait usage du papier officiel, et elle s'est prononcée pour la négative. Elle a reculé devant les difficultés pratiques et les complications que rencontrerait l'exécution de cette mesure.

Le paragraphe qu'elle ajoute à l'art. 3 est la reproduction presque textuelle de l'art. 2 du projet de loi de 1831.

Cependant nous devons rendre compte à la chambre des observations présentées sur le ballottage par un des membres de la section centrale, qui les a résumées dans la note suivante :

« Il y aurait une anomalie et même une véritable contradiction dans la loi, si une mesure reconnue nécessaire pour protéger la liberté des électeurs n'était pas rendue applicable aussi bien au scrutin de ballottage qu'au premier scrutin ; mais, pour atteindre le but si hautement annoncé dans l'exposé des motifs et pour assurer réellement la sincérité des élections, il est indispensable d'adopter aussi une autre réforme et de décider que le ballottage aura lieu dix ou quinze jours après la première élection. Il est incontestable que les dispositions du projet de loi auront pour conséquence d'allonger encore la durée des opérations électorales ; or, déjà aujourd'hui, le ballottage, dans la plupart des cas, n'est autre chose qu'un simulacre d'élection, à cause de la position privilégiée qui est faite aux électeurs du chef-lieu d'arrondissement, devenus absolument maîtres du champ de bataille par la retraite de la plupart des électeurs appartenant à des communes plus ou moins éloignées. Aussi, combien de fois n'a-t-on pas vu que ceux qui avaient été vaincus au premier scrutin remportaient la victoire au ballottage, si l'on peut donner le nom de victoire à une majorité obtenue dans de telles conditions ! Cette pratique vicie profondément la sincérité des élections, qui ne sont plus qu'un mensonge quand elles cessent d'être l'expression vraie et loyale de la majorité des électeurs. Vainement on objecte que le ballottage doit se faire le même jour, parce qu'il n'est que la continuation du premier scrutin, et que les deux opérations étant connexes doivent avoir lieu dans les mêmes conditions.

« Cet argument n'est que spécieux ; quand on l'examine de près, on n'y trouve qu'un prétexte pour maintenir un abus, car n'est-il pas évident que les deux opérations sont tout à fait distinctes, à tel point que ceux qui ont voté la première fois n'ont d'influence sur le scrutin de ballottage que pour autant qu'ils y prennent une part effective ? Et quant à l'égalité des conditions, elle n'existe aujourd'hui en aucune manière. C'est précisément afin d'arriver à des conditions égales pour les deux opérations que le ballottage doit être ajourné. Aussi, dans les autres pays, en général, ou bien on se contente, dès le principe, de la pluralité des suffrages, ou bien le second scrutin est remis à plusieurs jours d'intervalle ; en Hollande, le ballottage a lieu seulement dans la quinzaine après la première réunion des électeurs ; en Belgique, où un si grand nombre d'électeurs sont séparés par de fortes distances de l'urne électoral, une législation analogue est plus indispensable en-

core que partout ailleurs. Dans l'opinion de ce membre, la modification qu'il réclame ne peut soufreir la moindre difficulté quand on se place au point de vue de la justice, de l'équité et de la vérité dans les élections. »

Malgré ces observations, la section centrale, par quatre voix contre une, n'a pas accueilli la proposition de remettre le ballottage à huit ou quinze jours.

Si l'on consulte, en effet, le texte des art. 35, 36 et 37 de la loi électorale de 1831, on voit que, dans la pensée du congrès, une opération électorale commencée doit se poursuivre, autant que possible, sans interruption, jusqu'à ce qu'elle soit complètement achevée.

Cette opération se compose nécessairement d'actes divers, le premier tour de scrutin d'abord et ensuite le deuxième tour, c'est-à-dire le ballottage. Le congrès a, par cela même, voulu que le ballottage ne fût qu'un incident de l'élection elle-même, mais un simple incident et nullement une opération principale.

L'élection comprend donc l'ensemble des opérations qui ont lieu pour la nomination des élus. Le congrès, dans l'art. 37, a même ordonné que le procès-verbal de l'élection fût rédigé séance tenante ; il ne voulait pas scinder ces opérations, qui doivent conserver leur unité pour arriver à connaître l'opinion du corps électoral, au moment où il est convoqué.

C'est ce qu'exprimait très-clairement l'honorable M. H. de Brouckere, dans un rapport qu'il faisait à la chambre sur les élections de Gand, en 1843. Le ballottage avait été forcément être remis au lendemain ; des électeurs avaient protesté contre ce renvoi, et voici ce que disait M. de Brouckere : « Votre commission a examiné avec soin les protestations qui avaient été faites contre la décision du bureau principal, décision qui avait remis au lendemain la continuation des opérations électorales. La commission a reconnu qu'il était dans l'esprit de la loi qu'autant que possible les élections fussent achevées en un jour ; mais elle a pensé aussi, à l'unanimité, qu'il ne fallait pas pousser l'application de ce principe à l'extrême ; et qu'ainsi, s'il était reconnu qu'en continuant les opérations électorales le même jour, quand un second scrutin est devenu nécessaire, elles dussent se prolonger jusqu'à une heure avancée de la nuit, il était plus convenable de les remettre au lendemain ; d'abord parce qu'une élection faite la nuit peut donner de graves inconvénients ; en second lieu, parce qu'on ne peut pas exiger que les bureaux, qui sont réunis à neuf heures du matin, soient tenus de siéger jusqu'à minuit ou une heure. »

Ainsi, dans l'opinion de M. de Brouckere, pour que le ballottage puisse être remis au lendemain, il faut se trouver dans des circonstances exceptionnelles ; la force majeure peut seule excuser un délai. L'interruption des opérations est donc une exception à la règle.

Les principes que nous venons d'exposer ne sont pas contestables. Aussi le membre de la section centrale auquel nous répondons ne les a pas contestés. Mais il est d'avis qu'on devrait modifier le décret de 1831, et qu'il conviendrait d'introduire dans la loi une disposition d'après laquelle le ballottage ne se ferait que huit ou quinze jours après le premier tour de scrutin.

Plusieurs raisons s'opposent à ce que l'on modifie en ce sens la loi de 1831.

Que l'on se rende bien compte d'abord de cette opération. Est-ce une véritable élection ? Nous ne le

pensons pas, puisque l'électeur n'a plus la liberté absolue du choix. On lui désigne les noms des candidats qui ont obtenu le plus de voix après ceux qui ont atteint ou dépassé la majorité absolue. On le fait voter de nouveau, mais son vote est circonscrit : il ne peut sortir de la limite fixée par l'art. 36 de la loi électorale.

Le ballottage ne serait donc plus une opération sérieuse, si le corps électoral ne se prononçait pas dans le plus bref délai, au moment même de l'élection, dans les mêmes conditions, dans le même état de l'opinion.

Si l'on remet, au contraire, le ballottage, si l'on autorise la discussion des candidats, si la lutte électorale peut recommencer avec toutes ses péripéties, ce n'est plus un ballottage qui aura lieu, c'est une nouvelle élection. Dans ce cas, pourrait-on limiter le choix de l'électeur, comme le fait l'art. 36 de la loi de 1831 ? Ne devrait-on pas rendre au corps électoral la liberté d'élire qui bon lui semble ? Une restriction quelconque se comprendrait-elle encore ? Nous ne le pensons pas.

En effet, un des candidats admis au ballottage peut mourir dans l'intervalle des huit ou quinze jours. Faudrait-il alors s'en tenir à ceux qui restent ? Ne serait-il pas rationnel, au contraire, de permettre aux électeurs de reporter leurs suffrages sur un autre ? On n'a pas songé à toutes ces conséquences ; elles constituent un empêchement à la modification proposée. Nous ferons observer aussi que si de nouveaux candidats peuvent être présentés, leur élection devrait avoir lieu à la majorité absolue, et alors un nouveau ballottage pourrait encore devenir nécessaire ; de sorte que, avec ce système, les opérations se prolongeraient indéfiniment.

A-t-on réfléchi, d'ailleurs, aux graves inconvénients qui accompagneraient cette deuxième élection ? Comment ! On se plaint que les électeurs soient continuellement dérangés et obligés d'abandonner leurs occupations pour se rendre au chef-lieu ; on se plaint aussi des frais considérables qu'entraînent les élections, et on ne reculerait pas devant une nouvelle élection, faite quelques jours après la première, coup sur coup, avec toutes ses agitations et ses dépenses ! Cela est inadmissible.

On se fait enfin illusion sur le nombre des électeurs qui viendraient voter. Il est à craindre, au contraire, que ces élections répétées et successives ne les découragent ; leur nombre irait de plus en plus en diminuant, et on manquerait le but que l'on veut surtout atteindre en retardant le ballottage.

La majorité de la section centrale a donc repoussé tout changement au décret de 1831 ; elle est convaincue que les inconvénients du système qu'elle combat seraient beaucoup plus graves que ceux dont on se plaint aujourd'hui.

20. — Art. 4 et 5 (a). Pour garantir la liberté de l'électeur, pour le protéger contre la surveillance inquisitoriale à laquelle il est trop souvent en butte, et qui s'exerce surtout au moment décisif du vote, il importe qu'alors, ne fût-ce que pendant une minute, il soit mis à l'abri de tous les regards, afin de pouvoir substituer un bulletin de son choix à celui qu'on lui aurait imposé.

C'est dans ce but que le couloir, prescrit à l'art. 4, serait établi. Lors de l'enquête administrative, il a

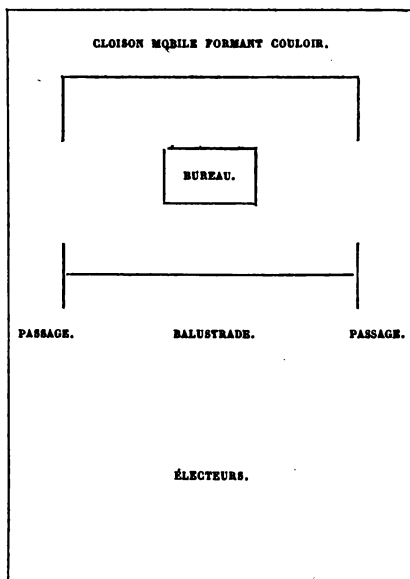
été recommandé par M. le commissaire de l'arrondissement de Tournai (b) et par celui de Bruxelles.

L'idée, du reste, n'est pas nouvelle. A Rome, aux abords de chaque centurie, c'est-à-dire de chaque section électorale, on avait eu l'idée, précisément pour sauvegarder la liberté du votant, de construire un pont (pons) ou avenue spéciale, cloisonnée de part et d'autre, c'est-à-dire un véritable couloir. Ces avenues s'étant trouvées trop larges, de façon que plusieurs électeurs s'y pressaient à la fois, Marius les fit rétrécir (c).

Cette innovation a été accueillie favorablement par les sections. Seulement les 2^e, 3^e, 4^e, 5^e et 6^e sections proposent de remplacer le couloir par une cloison mobile placée derrière le bureau. Cette modification a été adoptée par la section centrale. La nouvelle rédaction de l'art. 4 réduit à 4 mètres la longueur de ce couloir. Il y a, dans certaines communes, des salles de vote où l'on ne parviendrait pas à placer un couloir de 6 mètres.

Cependant, pour éviter les abus, le nouvel article ordonne, d'une manière générale, que la cloison mobile ait une dimension suffisante pour soustraire momentanément l'électeur à tous les regards ; de sorte que la longueur de 4 mètres n'est qu'un minimum qui sera dépassé lorsque les locaux le permettront.

D'après l'art. 4, les salles où ont lieu les élections seraient disposées conformément aux indications suivantes :



Les membres du bureau, qui ont à remplir une mission spéciale, ne peuvent naturellement être astreints à quitter leur poste pour aller déposer leur

(a) Malgré la suppression des art. 4 et 5 du projet, je reproduis la partie (d'ailleurs peu étendue) du rapport qui se rattache à ces articles, comme renseignement ou curiosité historique. (G. N.)

(b) M. SACQUELLE, aujourd'hui sénateur.

(c) Citation empruntée à la brochure de M. ROLIN-JACQUENYS, intitulée : *De la réforme électorale*.

vote. C'est ce que la section centrale a cru utile de mentionner dans l'article, pour qu'il n'y eût pas de doute à cet égard.

Le projet du gouvernement contient un paragraphe ainsi conçu : « L'appel sera fait de manière qu'un électeur n'aille déposer son vote que lorsque celui qui précède aura voté. » Evidemment cette disposition n'a d'autre but que d'empêcher plus d'un électeur à la fois de se trouver derrière la cloison mobile ; or, cette interdiction résulte déjà suffisamment des autres prescriptions que renferme l'article. Mais il est désirable, pour gagner du temps, que l'on n'ait pas qu'un électeur ait accompli son vote pour faire l'appel de celui qui lui succède immédiatement sur la liste électorale, et qui est ainsi averti plus tôt de se tenir prêt.

Ce sont là des mesures d'ordre intérieur qu'il faut laisser à l'appréciation des présidents des bureaux. La section centrale propose donc la suppression du paragraphe ci-dessus transcrit.

Art. 5. Cet article a été adopté sans observation par les sections.

L'addition des mots : « derrière la balustrade, » que nous proposons, a pour but de mieux préciser la limite que ne doivent pas franchir, pendant l'appel, les électeurs qui ont déjà voté, où dont les noms ne sont pas encore appelés.

21. — Art. 6 (5 de la loi). Les 2^e et 4^e sections demandent que l'on ajoute à cet article, après le mot : « note, » la restriction suivante : « sauf celles qui auraient pour but la supputation des suffrages. » Cet amendement a été rejeté, en section centrale, par quatre voix contre trois. La majorité a craint que cet amendement trop général ne détruisît l'économie de l'art. 6, en continuant à faciliter le contrôle des billets marqués. C'est ce contrôle surtout qu'il faut abolir, si l'on veut garantir sérieusement le secret du vote, et, si l'art. 6 n'existait pas, les autres précautions seraient sans effet.

La 3^e section modifie cet article en ce sens qu'il ne serait défendu de tenir des notes que pendant le dépouillement du scrutin. Elle a rejeté, par parité de voix, la proposition de remplacer les mots : *dans la salle* par ceux-ci : *derrière le bureau*. Cependant on a fait remarquer qu'il était bien rigoureux de défendre d'une manière absolue de tenir aucune note dans la salle pendant le dépouillement. Il est d'usage que les électeurs présents marquent sur des listes les suffrages obtenus par chaque candidat, afin de se rendre compte des chances du scrutin et de ses résultats probables. La publicité est une des conditions essentielles des opérations électorales. Or, interdire absolument d'annoter les suffrages, c'est empêcher cette espèce de contrôle licite, cette publicité qui permet aux électeurs de tenir leurs amis politiques au courant de ce qui se passe dans chaque bureau.

Ce recensement a même son utilité, car si l'on prévoit un ballottage, en constatant le nombre de voix obtenu par les candidats, les électeurs sont avertis immédiatement ; on les engage à rester à leur poste, pour voter au deuxième tour de scrutin.

On a ajouté qu'en pratique, il serait vexatoire d'interdire aux électeurs d'avoir aucune liste pendant les opérations électorales. Le président, absorbé par la lecture des bulletins, ne portera pas son attention sur les faits et gestes de tous les électeurs. Ceux-ci seraient donc, en réalité, chargés de se surveiller réciproquement, ce qui amènerait des conflits, des altercations regrettables ; tandis qu'il sera toujours facile au président de s'opposer au contrôle illicite qu'on tenterait d'exercer derrière le bureau.

Cependant, un membre de la section centrale a objecté que si l'on tolérât de prendre des notes dans la salle, les abus reparaitraient. En pareille matière, il faut une défense absolue. On a répondu que le contrôle des billets marqués ne pouvait se faire utilement que derrière le bureau, en prenant inspection des bulletins, au moment où le président en donne lecture. Le but serait donc atteint, avec la modification admise en partie par la 3^e section. Elle a été adoptée par la section centrale.

La section centrale est d'avis que l'interdiction prononcée par l'art. 6 doit s'appliquer aux membres du bureau. Il faut qu'ils se renferment strictement dans l'accomplissement de leur mission, et ils ne peuvent tenir d'autres écritures que celles qui sont nécessaires pour remplir leurs fonctions. Tel est le but d'un deuxième paragraphe que nous ajoutons.

Un membre de la section centrale a proposé que le bureau fût obligé d'appeler deux des électeurs présents, comme scrutateurs supplémentaires, afin de contrôler les opérations. Cette proposition a été rejetée par six voix contre une. Le plus souvent, ce choix tomberait sur des agents électoraux, qui profiteraient de cette facilité pour contrôler les billets marqués. Il en serait de même si l'on tirait au sort ces scrutateurs supplémentaires parmi les électeurs présents, car au moment du dépouillement, il ne reste presque toujours dans la salle que les électeurs désignés, par leur parti, pour vérifier les opérations.

La section centrale, par cinq voix contre deux, a adopté un amendement à l'art. 6, par lequel l'un des scrutateurs sera obligé d'indiquer à haute voix, à chaque annotation sur les listes de dépouillement, le nombre de suffrages obtenu par le candidat dont le nom est proclamé par le président. C'est la consécration d'un usage qui est généralement suivi dans les collèges électoraux, et c'est en même temps un moyen de rectifier les erreurs de chiffres.

La 2^e section a adopté une nouvelle rédaction de l'art. 20 de la loi électorale, et cette modification a été proposée en section centrale. D'après le deuxième paragraphe de cet art. 20, les quatre plus jeunes conseillers communaux du chef-lieu sont scrutateurs du bureau principal, tandis que, pour les bureaux de section, les scrutateurs sont désignés d'après leur âge, en commençant par les plus jeunes, parmi les bourgmestres et les conseillers des communes de chaque section. De sorte que le bureau principal n'est pas composé des mêmes éléments que les bureaux de section.

On a vu dans cette différence une sorte d'anomalie qu'on voudrait remplacer par une règle générale et uniforme pour la composition de chaque bureau. Aucune distinction ne serait maintenue entre le bureau principal et les autres bureaux. En prenant l'âge pour base de la répartition des scrutateurs dans les différents bureaux, en distribuant ces scrutateurs successivement d'après l'ordre numérique des bureaux, on obtiendrait un mélange qui offrirait plus de garantie d'impartialité.

La tâche que doit accomplir le bureau principal est la même que celle qui incombe aux bureaux de section, avec cette seule différence qu'il est en outre chargé de la récapitulation générale des opérations, ce qui constitue un travail tout matériel ; le bureau central, cela est reconnu et incontestable, n'a pas le droit de contrôler ni de reviser les décisions prises par les autres bureaux (a).

(a) DEBBECQUEZ, *Commentaire des lois électorales*, n° 602 782, 789, 790 et 791.

La section centrale, par quatre voix contre une et une abstention, a repoussé cette modification. La majorité n'a pas reconnu l'utilité qu'il y aurait d'apporter un changement à l'art. 20, dont l'exécution n'a soulevé aucune plainte. Le système admis par la 2^e section compliquerait le travail de la composition des bureaux ; il aurait pour conséquence la révision de l'art. 21 de la loi électorale, tout aussi bien que celle de l'art. 20. Cette innovation ferait supposer gratuitement que les scrutateurs des bureaux principaux n'ont pas jusqu'ici loyalement accompli leur devoir. Elle serait contraire au principe de la répartition des électeurs par cantons et par communes ; on la comprendrait mieux dans le système de l'ordre alphabétique.

Il y a, au surplus, un motif sérieux pour que les scrutateurs du bureau principal soient pris parmi les conseillers communaux du chef-lieu d'arrondissement ; c'est que leur travail est nécessairement plus prolongé que celui des autres bureaux et que, domiciliés dans la localité même, ils éprouvent moins de contrariété de la longueur des opérations.

Après le rejet de la proposition de la 2^e section, le membre de la section centrale qui l'avait appuyée, y a subsidiairement substitué la rédaction suivante :

« Par dérogation aux art. 20 et 21 de la loi électorale (art. 13 de la loi du 1^{er} avril 1843), le mode de désignation des scrutateurs pour les bureaux des sections est rendu applicable au bureau principal. »

Cet amendement a été écarté par deux voix contre une et deux abstentions.

Une dernière question a été soulevée en section centrale, lors de la discussion de l'art. 6. C'est celle du stationnement derrière le bureau pendant le dépouillement du scrutin.

L'article 26 de la loi électorale est conçu en ces termes :

« La table placée devant le président et les scrutateurs sera disposée de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour ou au moins y avoir accès pendant le dépouillement. »

L'exposé des motifs (page 8) rappelle que la loi permet de circuler, mais non de stationner autour de la table, pendant le dépouillement du scrutin. On a demandé ce qu'il faut entendre par *stationner*. Selon la majorité de la section centrale, il paraît évident qu'en accordant aux électeurs le droit de circuler autour de la table, le législateur les autorise aussi à s'arrêter pendant quelques instants pour s'assurer que les opérations se font avec régularité ; sans cela, l'art. 26 n'aurait aucune signification. Mais ce qu'il a voulu défendre en employant le mot *circuler*, c'est de choisir un poste et d'y rester en quelque sorte de planton. Tous les électeurs ont, d'ailleurs, le même droit d'inspection, et la circulation est indispensable pour que chaque électeur puisse user de la faculté que la loi lui a donnée.

Cette question de stationnement a été débattue dans une discussion qui s'est élevée à la chambre, en 1839, à propos de la vérification des élections de Bruges.

L'honorable M. J. Jouret, rapporteur, s'exprimait en ces termes (a) :

« Une observation a été faite, elle a été consignée au procès-verbal de l'élection. Quelques électeurs s'étant placés en permanence derrière le bureau pour contrôler les opérations des scrutateurs, le pré-

sident les a invités à circuler autour du bureau, attendu que si la loi qui donne aux électeurs le droit de circuler autour du bureau pendant le dépouillement du scrutin, pouvait être interprétée en ce sens que quelques électeurs auraient le droit de stationner en permanence derrière le bureau, elle prouverait la grande majorité des électeurs de la garantie qu'elle a voulu leur donner. Plusieurs électeurs ayant refusé d'obtempérer à l'invitation de circuler, qui leur était faite par le président, celui-ci leur a enjoint de se retirer.

« Ils ne l'ont fait qu'après avoir remis entre ses mains une protestation qui a été insérée au procès-verbal. Sans contester que la loi donne aux électeurs, comme le soutiennent les auteurs de la protestation, le droit de contrôler les opérations du bureau, votre commission pense que l'intention évidente de la loi a été d'offrir à tous les électeurs des garanties égales ; qu'il est difficile, dans l'appréciation des faits en pareille matière, d'établir une règle absolue ; que c'est là une question d'appréciation laissée à l'impartialité du bureau, et c'est pour ces raisons que votre commission n'a pas vu, dans les faits relatés au procès-verbal, une raison assez grave pour ne pas valider l'élection. »

La discussion qui s'est engagée, et à laquelle M. B. Dumortier a pris part pour contester les motifs donnés par la commission, ne laisse subsister aucun doute sur le sens qu'il faut attribuer à l'art. 26 de la loi électorale. Deux passages, surtout, des discours de M. le ministre de la justice et de M. le comte de Theux sont décisifs.

« Il ne s'est pas agi, disait M. le ministre, d'empêcher le contrôle du bureau, comme vient de le dire l'honorable M. Dumortier ; il s'est agi, au contraire, de sauvegarder ce contrôle ; et si le système de l'honorable membre pouvait être admis par la chambre, il en résulterait précisément que, par certaines combinaisons, le contrôle pourrait être rendu impossible. Il suffirait à quelques individus de se grouper derrière le bureau pour empêcher tous les autres électeurs d'y avoir accès, comme la loi l'a voulu.

« C'est avec beaucoup de raison que la loi a employé l'expression *circuler* ; c'est afin que tous les électeurs, l'un après l'autre, puissent venir vérifier, tantôt dans un intérêt, tantôt dans un intérêt opposé, la manière dont se font les opérations.

« Quant à l'application de ce principe, messieurs, il faut laisser au bureau une certaine latitude.

« Si, par exemple, un individu ne s'arrêta que pendant quelques instants, et qu'on voulût l'en empêcher, ce serait méconnaître complètement le sens de la loi ; mais si plusieurs individus restaient là à poste fixe, pendant toute la durée des opérations et empêchaient l'accès aux autres, alors le président aurait, non-seulement le droit, mais le devoir de maintenir ce que la loi a voulu, c'est-à-dire la circulation, afin que tous les partis puissent venir vérifier la manière dont les opérations se passent.

« Ce sont là, messieurs, des questions de fait pour lesquelles il faut s'en rapporter au bureau, sauf à la chambre à annuler l'élection dans le cas où le contrôle aurait été réellement empêché. »

M. le comte de Theux, membre de la commission qui avait vérifié les pièces concernant l'élection de Bruges, exposait ensuite à la chambre les motifs de la résolution prise par la commission.

« Ce que la commission a voulu enseigner dans son rapport, c'est qu'on ne peut admettre que le président du bureau ait le droit absolu d'interdire le stationnement autour du bureau, pendant le dépouillement du scrutin ; en effet, le but de la loi est que

(b) *Annales parlementaires*. — Chambre des représentants, session extraordinaire de 1889. — Séance du 12 juillet.

le dépouillement puisse être contrôlé. Mais la commission a reconnu, d'autre part, que si le droit de stationnement est reconnu par la loi, l'usage abusif qu'on pourrait faire de ce droit irait tout à fait à l'encontre du but de la loi.

« Ainsi, par exemple, un parti s'emparerait, dès le commencement, de toutes les places, ne les quitterait plus, empêcherait dès lors les autres électeurs de voir ce qui se passe, tiendrait une note exacte de tous les bulletins qui auraient été donnés avec certaines marques, et profiterait seul de ce moyen de contrôle illégal. »

D'après les observations qui précèdent, le sens qu'il faut attacher au *stationnement* nous paraît assez clair. Les présidents, chargés seuls de la police des assemblées, ont forcément un pouvoir discrétionnaire pour apprécier les faits, sauf aux corps électifs, comme le disait M. le ministre de la justice, à annuler l'élection, si l'on avait réellement empêché les électeurs d'exercer le contrôle.

La section centrale ajoute enfin que si le mot *circuler* n'exclut pas la possibilité de s'arrêter derrière le bureau pendant quelques instants, d'un autre côté, ce mot est en contradiction formelle avec l'idée d'un temps d'arrêt trop prolongé qui faciliterait, non plus le contrôle des opérations du bureau, mais celui des billets marqués.

22. — Art. 7 et 8 (6 et 7 de la loi). Les art. 7 et 8 du projet du gouvernement déterminent de quelle manière les candidats peuvent être désignés et les divers cas de nullité des bulletins. La section centrale a préféré comprendre dans un seul article tout ce qui concerne le mode de désignation des candidats et, dans un autre article, l'énumération des causes qui peuvent faire prononcer l'annulation des bulletins. La loi sera plus claire et d'une exécution plus facile.

L'art. 34 de la loi électorale prononce la nullité de tous les suffrages qui ne portent pas une désignation suffisante. Mais cette loi ne contient aucune explication sur le mode de désignation. Cette lacune a favorisé la fraude; on s'est servi des qualifications les plus variées, non pas pour désigner les candidats, mais pour violer le secret du vote et comme signe de reconnaissance. Elle a donné ouverture aussi à des contestations sur la validité des suffrages.

L'art. 7, adopté par la section centrale, est destiné à combler cette lacune. Il est limitatif, c'est-à-dire qu'il indique les désignations autorisées, et les bulletins qui en renfermeraient d'autres sont déclarés nuls par la disposition suivante. Si quelques-unes des désignations permises suffisent pour que le suffrage soit clairement exprimé, l'électeur peut se dispenser des autres. En un mot, le but des art. 7 et 8 est de prohiber les indications superflues ou exceptionnelles, trop souvent employées pour contraindre les volontés.

Le § 1^{er} de l'art. 7 ne reproduit qu'en partie la rédaction du gouvernement.

D'accord avec les résolutions des 3^e et 6^e sections, la section centrale a supprimé les mots : *domicile ou résidence*, qui sont inutiles pour désigner les candidats, et qui sont souvent un moyen de marquer des bulletins.

En outre, nous admettons que les qualifications de *sénateur*, *représentant* ou *conseiller sortant* puissent remplacer la profession; mais, permettre de les ajouter à la suite de l'indication de la profession, ce serait, outre l'inutilité de cette mention, offrir une facilité de plus au système des billets marqués et reconnaissables.

Pour mieux faire comprendre le sens de notre dé-

cision, posons un cas : M. Lenoir, Jules-Pierre, avocat, représentant sortant, est candidat.

Seraient valables les bulletins ainsi conçus :

Lenoir, Jules-Pierre, avocat.

Lenoir, Jules-Pierre, représentant sortant.

Lenoir, représentant sortant.

Mais serait annulé un bulletin rédigé en ces termes :

Lenoir, Jules-Pierre, avocat, représentant sortant, ou Lenoir, avocat, représentant sortant.

Le § 2 de l'art. 7 a pour but de convertir en disposition législative une observation insérée dans l'exposé des motifs. Le nom de la femme pourra être placé à la suite de celui du mari, mais seulement lorsque l'usage aura réuni les deux noms de manière à n'en former qu'un seul, servant habituellement à désigner le candidat. La section centrale a pensé qu'il était préférable de consacrer légalement un usage constamment suivi.

Conformément au vœu exprimé par les 1^{re} et 2^e sections, le § 3 de l'art. 7 fera disparaître la diversité des décisions des collèges électoraux. Il en est qui montrent une grande sévérité dans l'appréciation des désignations et annulent des suffrages, lorsqu'ils peuvent s'appliquer à des personnes portant les mêmes noms, alors même qu'il n'existerait guère de doute sur les intentions du votant. Par désignation suffisante, ils entendent ceci : Désignation qui implique un individu et qui ne puisse être attribuée à aucun autre.

D'autres collèges, au contraire, se contentent de la mention du nom de famille, quand il n'y a pas de candidat avoué qui soit homonyme. Ils interprètent ainsi la volonté de l'électeur, ils interprètent sa pensée, quoiqu'elle ne soit pas exprimée d'une manière claire et précise.

Lors des élections de 1857, ces contradictions dans les décisions des bureaux ont soulevé une vive discussion dans la chambre. Le collège électoral d'Ath avait compté, à M. Léopold Frison, deux bulletins portant, l'un : Frison, et l'autre : Frison de Stamburges. Ce collège avait eu raison de prendre cette résolution, fondée sur une appréciation en fait et eu égard aux circonstances locales, de l'intention des électeurs de voter pour M. Léopold Frison, seul de son nom sur les rangs. C'est ce que démontrait M. Vervoort, rapporteur, en disant : « Quand, par sa position et son titre de candidat, celui-ci se trouve naturellement indiqué, la nomenclature des prénoms, de la qualité (quoique toujours désirable) n'est plus indispensable pour arriver à une désignation qui ne permette pas de soulever un doute sérieux et consciencieux. »

Cependant, dans la même séance, la chambre vérifiait les pouvoirs des représentants de l'arrondissement de Dinant, et le procès-verbal de leur élection constatait que trois suffrages portant le nom de Thibaut avaient été annulés, au premier tour de scrutin, quoique M. Thibaut fût représentant sortant. Il est vrai que deux suffrages portant Wala et Wala, avocat, concurrent de M. Thibaut, avaient également été annulés. Il fut procédé immédiatement, et sans aucune opposition, à un scrutin de ballottage entre M. Thibaut et M. Wala, et celui-ci l'emporta de 69 voix sur M. Thibaut (a). Au surplus, aucune réclamation ne fut adressée à la chambre, et les bulletins contestables n'avaient même pas été conservés.

L'explication des deux décisions de la chambre, à

(a) *Moniteur belge. Annales parlementaires*, session de 1857-1858. — Séance du 16 décembre 1857. — Rapport de M. de Moor.

propos de l'élection de M. Frison et de M. Wala, se trouve dans les paroles prononcées par M. Devaux.

« La chambre, disait-il, ne sera nullement en contradiction avec elle-même en validant les deux élections... Il s'agit de savoir si la désignation du candidat est suffisante, oui ou non ? Eh bien, la chambre ne dira pas que la même désignation est suffisante dans un cas et insuffisante dans l'autre ; mais, dans les deux cas, elle peut se borner à respecter la décision du bureau, qui, pour juger la question, connaissait les circonstances locales que nous ignorons complètement.

« L'honorable M. Malou allègue qu'il n'y a que deux Thibaut dans l'arrondissement de Dinant et qu'il y a vingt Frison dans l'arrondissement d'Ath ; mais qu'en savons-nous ? M. Malou qu'en sait-il lui-même ? Ce sont là des questions que nous ne pouvons pas trancher, à moins d'instituer une enquête, et si nous n'avons pas de motifs assez graves pour en arriver là, nous devons admettre la décision de ceux que la loi a regardés comme les juges naturels du fait.

« Encore une fois donc, nous n'érigions pas en jurisprudence que telle espèce de désignation est suffisante ou ne l'est pas ; nous décidons, au contraire, que cela dépend des circonstances, et nous nous en rapportons, pour l'appréciation de ces circonstances, au bureau investi de cette mission par la loi elle-même, sauf le cas où l'on viendrait nous fournir la preuve que le bureau s'est trompé, et c'est ce que vous ne faites pas. »

Ces faits prouvent la nécessité de poser une règle uniforme pour les bureaux, et c'est l'objet du § 3 de l'art. 7.

Art. 8. Cet article énumère tous les cas de nullité des bulletins. Nous les passerons successivement en revue.

1° L'art. 26 de la loi provinciale et l'art. 37 de la loi communale frappent de nullité les bulletins qui ne contiennent aucun *suffrage valable*. La loi électorale de 1831 est muette sur ce point (a). Elle n'admet que deux causes radicales de nullité, savoir : lorsque le votant se fait connaître, et lorsque le bulletin n'est pas écrit à la main. Elle ne parle pas des billets blancs ; elle se tait sur la valeur des bulletins qui ne renferment que des suffrages nuls. Evidemment le bulletin qui ne contient aucun *suffrage valable*, et le billet blanc est de ce nombre, est nul ; il ne doit pas entrer en compte pour établir la majorité absolue ou relative.

C'est ce qui a été parfaitement démontré dans le rapport de la section centrale chargée d'examiner le projet de loi provinciale (b).

« L'avis de la section centrale, conforme à vos décisions précédentes, ne me paraît pas exiger une longue justification. Le bulletin est défini : un *suffrage* donné par écrit. Si cette définition est exacte, il en résulte que là où il n'y a point de *suffrage*, il n'y a point de bulletin ; car supposez tous les *suffrages* annulés, que reste-t-il ? Un chiffon de papier sans valeur et qui ne signifie absolument rien. La substance du bulletin manque, et prétendre que le *suffrage nul* peut produire un bulletin valable, ce serait soutenir qu'une cause nulle peut produire un effet valable.

« Il est maintenant reconnu partout qu'un billet

blanc est nul. Pourquoi ? Parce que la condition essentielle manque, parce qu'un semblable morceau de papier n'est pas un *suffrage* par écrit. La même raison s'applique aux billets qui ne contiennent que des noms dérisoires ou des désignations insuffisantes. Pas plus que le billet blanc, un tel chiffon n'est un *suffrage* donné par écrit ; ou plutôt, il n'est lui-même qu'un billet blanc, puisque les mots sans signification et sans valeur qu'il renferme sont annulés, c'est-à-dire réputés non écrits. Mais, dira-t-on, celui qui a mal désigné son candidat a cependant voulu voter : si vous ne pouvez appliquer son *suffrage* à une personne déterminée, il ne faut pas moins le compter au nombre des votants. Oui, il a voulu voter, mais il ne l'a point fait, il a manqué à la première condition, celle de désigner un candidat. Il est dans le cas de celui qui, voulant faire un acte, manque aux formes substantielles de cet acte ; par l'effet de sa négligence, sa volonté demeure stérile et sans résultat. »

Par ces motifs et pour mettre de l'harmonie dans les lois électorales, la section centrale a introduit dans le n° 10 de l'art. 8 la disposition des art. 26 de la loi provinciale et 37 de la loi communale.

Il peut arriver cependant qu'un bulletin porte des *suffrages* valables et des *suffrages* nuls, comme ne contenant pas une désignation suffisante. Dans ce cas, le bulletin est valable ; il entre en compte pour déterminer la majorité absolue ou relative. Seulement les *suffrages* dont la désignation est insuffisante sont nuls et considérés comme n'existant pas.

2° Le deuxième cas de nullité est la sanction des amendements adoptés par la section centrale, et introduits dans les art. 2 et 7. Ils prescrivent dans quel ordre les noms, prénoms et profession des candidats seront inscrits dans les bulletins. Cet ordre doit être suivi sous peine de nullité.

3° Le troisième cas de nullité est celui indiqué dans l'art. 7 du projet du gouvernement. La section centrale s'est bornée à simplifier le texte, en stipulant la nullité des bulletins portant d'autres désignations que celles autorisées par l'article précédent, à moins qu'elles ne soient indispensables pour distinguer les candidats de personnes qui auraient les mêmes noms, prénoms et profession. Les mots : « ou qui seraient également sénateurs, représentants ou conseillers sortants, » qui terminent l'art. 7, peuvent être supprimés sans inconvénient.

4° L'art. 33 de la loi de 1831 considère comme valables les bulletins qui contiennent moins ou plus de noms qu'il n'est prescrit. Il ajoute seulement que les derniers noms formant l'excédant ne comptent pas. Le législateur de 1831 a compris que l'électeur est libre de voter pour un seul candidat, si les autres ne lui inspirent pas confiance. De là, le droit absolu d'écrire, sur son bulletin, moins de noms qu'il n'y a de membres à élire.

L'art. 9 du projet du gouvernement laissait subsister l'art. 33, en ce qui concerne les bulletins contenant plus de noms qu'il n'est prescrit, mais il ordonnait aux présidents de ne pas donner lecture de ceux qui forment l'excédant. Cet article est, dans l'exposé des motifs, l'objet de l'observation suivante : « On parvient encore à connaître les votants, en écrivant sur les bulletins, à la suite des noms des candidats, un ou plusieurs noms convenus, qui for-

(a) Cette lacune a donné lieu à une longue discussion, lors de la vérification de l'élection de M. de Behr. La chambre a résolu la question dans le sens des lois provinciale et communale. (Voir *Moniteur* du 15 juin 1855 et *Commentaire* de Delebecque, n° 727.)

(b) La loi provinciale a été présentée par M. de Theux,

ministre de l'intérieur, le 2 décembre 1831. Après la dissolution de la chambre, elle a été présentée de nouveau par M. Lebeau, au nom de son collègue, M. Rogier, ministre de l'intérieur, le 19 juillet 1835. M. de Theux a été le rapporteur de cette loi.

ment, pour ainsi dire, une signature. L'inscription d'un nombre de noms supérieur à celui des candidats à nommer peut être résultat d'une erreur, et on ne peut, d'une manière générale, prononcer la nullité des bulletins qui contiennent plus de noms qu'il n'est nécessaire. Mais pour déjouer cette manœuvre, dont le caractère frauduleux peut être difficile à établir, il suffit que le président ne donne pas lecture de ceux qui forment l'excédant. Toutefois cet article ne ferait pas obstacle à ce que la nullité des bulletins fût prononcée, s'il était établi que les noms en plus n'ont été ajoutés que comme un moyen de reconnaître le bulletin. »

Il y a dans cette simple faculté, laissée aux bureaux électoraux, d'annuler ou de considérer comme valables les bulletins de cette espèce, un danger sérieux. Rien ne prête plus à l'arbitraire, en effet, que ce pouvoir discrétionnaire de décider que les noms en trop ont été ajoutés comme un moyen de reconnaître le bulletin. Comment constater la fraude ou la bonne foi en pareille matière? Est-il admissible que l'on condamne un de ces bulletins et qu'on valide les autres, dans la même élection? N'est-il pas préférable de les annuler tous par une disposition législative?

Mais, dit l'exposé des motifs, l'inscription d'un trop grand nombre de candidats sur un bulletin peut être le résultat d'une erreur. Sans aucun doute, comme aussi une désignation superflue, un mot de trop peut être également le résultat d'une erreur, et cependant l'art. 7 du projet du gouvernement prononce la nullité du bulletin.

Au surplus, nous sommes ici en présence de deux systèmes.

Ou bien il faut déclarer nuls tous les bulletins contenant des indications inutiles, superflues, peu importe leur nature;

Ou bien il faut se contenter de prescrire, d'une manière générale, aux présidents de garder le silence sur les qualifications surabondantes, ainsi que sur les noms excédant le nombre des membres à élire.

Le projet de loi, au contraire, prend quelque chose à chacun des deux systèmes : la nullité des bulletins pour une seule qualification non autorisée par l'article 7, § 2, et le silence du président pour les noms en trop. La section centrale a pensé que le bulletin contenant plus de noms qu'il n'est prescrit devait à *fortiori* être annulé, du moment qu'on admettait la nullité du bulletin dans lequel on aurait inscrit une désignation défendue. Par quatre voix contre une, elle a donc adopté le n° 4 de l'art. 7.

Du reste, l'électeur qui laisse inscrire sur son bulletin ou qui inscrit lui-même trop de noms n'est pas excusable. Il doit savoir ce qu'il fait, et si son bulletin est annulé, c'est par sa faute ou par sa négligence.

Les art. 7 et 8 du projet de loi seront, d'ailleurs, imprimés sur chaque bulletin, de sorte que l'électeur ne pourra exciper de son ignorance de la loi. Il ne pourra s'en prendre qu'à lui-même s'il n'émet pas un vote régulier.

L'économie des dispositions contenues dans les articles 7 et 8 (n° 3 et 4) peut se résumer en quelques mots.

L'emploi de toutes les désignations autorisées par l'art. 7 n'est pas obligatoire. L'électeur a la faculté de choisir et d'inscrire celles qui suffisent pour désigner les candidats; et si la désignation d'un des candidats n'est qu'insuffisante, *ce suffrage seul est nul*; le bulletin reste valable en ce qui concerne les autres candidats suffisamment désignés.

Mais une seule désignation non autorisée, un seul

mot de trop ou superflu annule tout le bulletin. La loi les considère comme équivalant à une marque destinée à faire reconnaître le votant.

5° Le n° 5 de l'art. 8 est emprunté au projet du gouvernement (art. 8). Malgré l'observation de la 5^e section, les mots : « à l'intérieur » ont été conservés. Il est entendu qu'il s'agit des marques faites sur les faces du bulletin qui ne sont pas visibles pour le président. Quand un électeur remet son billet plié, deux faces seulement peuvent être vérifiées et les marques qu'elles révéleraient tombent sous l'application de l'art. 3. Les autres signes, qui n'apparaissent que lorsqu'on a déplié le bulletin, sont considérés comme étant à l'intérieur et soumis aux dispositions du n° 5 de l'art. 8. Par leur généralité, ces dispositions atteindront les divers moyens à l'aide desquels on cherche à violer le secret du vote. La loi ne peut donner aucune définition, ni poser aucune règle fixe. Elle doit laisser aux bureaux la mission d'apprécier le caractère des marques, signes ou énonciations. Cependant elle indique assez la voie qu'ils devront suivre. Chaque fois qu'un bulletin présentera des irrégularités ou des signes quelconques, il y aura présomption de fraude, et cela en vertu même des principes admis par l'art. 8. Les bureaux décideront en premier ressort, et les corps électifs statueront définitivement lors de la vérification des pouvoirs.

6° Les cas prévus par le n° 6 sont la conséquence des explications données lors de la discussion de l'art. 2.

7° L'attention de la 5^e section s'était portée sur le point de savoir s'il ne fallait pas valider les bulletins non timbrés déposés dans l'urne, puisqu'il est du devoir du président de les refuser. Mais il est évident que, si le principe du papier électoral est adopté, l'absence du timbre est un vice radical qui ne saurait être couvert par l'erreur ou l'inattention du président. La section centrale a ajouté les mots : « au premier tour de scrutin, » devenus nécessaires par suite de la décision qu'elle a prise de ne pas rendre le papier électoral obligatoire en cas de ballottage.

Le dernier paragraphe de l'art. 8 prescrit la conservation des bulletins annulés ou ayant donné lieu à des contestations. Au moyen de cette précaution, les corps électifs, chargés de vérifier les pouvoirs des élus, pourront toujours contrôler les décisions des bureaux.

Nous n'avons pas besoin de faire remarquer que toutes les dispositions de l'art. 8, sauf le n° 7, sont applicables aux bulletins de papier blanc ordinaire et dont les électeurs préféreraient se servir au deuxième tour de scrutin. C'est la conséquence de l'adoption du dernier paragraphe de l'art. 7.

Art. 9. La section centrale ayant décidé que les bulletins qui contiendraient plus de noms qu'il n'est prescrit seraient nuls, l'art. 9 du projet du gouvernement est supprimé.

23. — Art. 10 du projet; 9 de la section centrale (8 de la loi). Cet article est un des plus importants de la loi. En section centrale, comme dans les sections, il a été l'objet d'une longue discussion.

Les sections n'ont pas absolument repoussé l'interdiction des repas électoraux, mais elles ne l'ont acceptée que conditionnellement, dans le cas où une indemnité à la charge du trésor public serait allouée à l'électeur pour les frais de déplacement et de séjour. Telle est, du moins, la solution indiquée par les 1^{re}, 2^e et 6^e sections. La 4^e et la 5^e proposent la suppression des mots : « des comestibles, des boissons; » la 3^e adopte l'article sans observation.

Nous n'avons plus à revenir sur la question de l'indemnité, dont le principe a été rejeté par la section

centrale. L'art. 9 se présente donc seul, comme un moyen de mettre fin à certains abus regrettables qui se produisent en temps d'élections.

La pensée du gouvernement sur la portée de cet article est clairement exprimée dans l'exposé des motifs : « L'usage s'est introduit d'offrir aux électeurs des banquets, des dîners, des régals, suivant une expression admise, non pas précisément dans le but d'acheter leurs suffrages, mais afin de se les rendre favorables et de les déterminer à se rendre au scrutin en les indemnisant de leurs frais de route et de séjour.

« Lorsque des candidats cherchent à attirer les électeurs par de semblables moyens, ils poussent nécessairement leurs concurrents à les suivre dans la même voie et à les dépasser. Les élections finiraient par une espèce d'enchère.

« Les dépenses électorales exagérées altéreraient la sincérité du vote en même temps qu'elles dénatureraient l'esprit de nos institutions, en rendant les assemblées électives inaccessibles à tous ceux qui ne possèdent pas une grande fortune.

« Pour empêcher ces abus dans l'avenir, il est bon de punir à la fois et ceux qui ont donné, offert ou promis de l'argent, des comestibles, des boissons ou une indemnité quelconque, et les électeurs qui auront accepté les offres ou promesses.

« Il paraît toutefois équitable d'apporter un tempérament à la rigueur des principes. S'il ne faut pas que l'appât d'un certain lucre décide les électeurs à exercer leurs droits politiques, il convient cependant de leur faciliter l'accomplissement de ce devoir.

« Le dernier paragraphe de l'art. 10 permet de mettre des moyens de transport à la disposition des électeurs.

« Cette exception peut être admise, parce qu'elle n'autorise qu'une dépense qui a nécessairement ses limites et parce qu'elle ne peut conduire à aucune exagération, ni pour les électeurs, ni pour les candidats.

« Il est inutile de faire remarquer que les « moyens de transport » doivent être entendus dans leur sens ordinaire et grammatical, et qu'ils ne peuvent être remplacés par de l'argent ou une indemnité du chef de frais de voyage. »

Parmi les cas prévus par l'art. 9, il y en a plusieurs sur lesquels tout le monde paraît d'accord. Citons-les tout de suite pour simplifier la discussion.

Il n'a été fait d'abord aucune objection contre la pénalité infligée à ceux qui distribuent, même sans condition, de l'argent aux électeurs, sous prétexte de les indemniser de leurs frais de déplacement. Ces distributions sont d'autant plus dangereuses qu'elles n'ont aucune limite. Elles ne sont, d'ailleurs, d'aucune utilité pratique pour les candidats de bonne foi. L'art. 6 du projet de 1862 réprimait également cet abus, mais il n'allait pas plus loin et passait sous silence les repas électoraux.

On n'a signalé, en outre, aucun inconvénient à ce que des moyens matériels de transport fussent mis à la disposition des électeurs par les candidats ou par leurs amis. En Angleterre cette tolérance est admise par la loi elle-même, afin de faciliter à l'électeur l'accès du scrutin. Cependant un membre de la section centrale a fait remarquer que c'était une concession faite au système des dépenses électorales et qu'il serait préférable, dans l'intérêt même de la dignité de l'électeur, que l'on pût supprimer aussi cette tolérance.

Il reste maintenant à examiner s'il faut proscrire absolument, et avec clause pénale, les repas électoraux offerts et acceptés sans condition.

Ici encore il y a des distinctions essentielles à établir.

Les distributions de comestibles et de boissons faites gratuitement aux électeurs, avant ou après le jour de l'élection et qui, par conséquent, ne peuvent avoir pour but d'épargner aux électeurs des frais de déplacement, doivent être punies. Ce genre de séduction constitue un véritable abus qui, dans certains cas, offrira le caractère de la corruption. On ne prétendra pas, d'ailleurs, que la défense de faire ces distributions écartera du scrutin les électeurs ne résidant pas au chef-lieu; elles ne sont donc excusables sous aucun rapport.

Sur ce point, la section centrale n'a pas hésité; elle a reconnu que la loi doit, dans tous les cas, proscrire ces manœuvres, comme aussi elle doit défendre les distributions de comestibles et de boissons aux électeurs résidant au chef-lieu, avant, pendant et après les élections. Il ne faut pas tolérer qu'on excite le zèle des habitants des chefs-lieux par un appât aussi grossier, et le scrutin ne sera pas déserté parce qu'on ne leur aura donné ni à boire, ni à manger. Ces abus ne se sont produits qu'exceptionnellement, il est vrai, mais il faut empêcher qu'ils ne se généralisent.

Cependant la section centrale s'est divisée lorsqu'elle a discuté la question des repas électoraux, offerts et acceptés sans conditions, le jour des élections, aux électeurs qui n'ont pas leur résidence au chef-lieu d'arrondissement.

Dans une de ses séances, où six de ses membres seulement étaient présents, trois d'entre eux se sont prononcés pour l'interdiction de ces repas, et trois contre. L'interdiction a donc été rejetée par parité de suffrages.

Les raisons que l'on a fait valoir *en faveur de l'interdiction* sont celles de l'exposé des motifs. Elles trouvent leur complément dans les observations présentées à propos de la discussion générale en section centrale. Abstraction faite des considérations morales qui condamnent ces pratiques, il y a un motif décisif pour les supprimer. Les élections deviennent, en effet, tellement coûteuses qu'elles ne sont plus à la portée des fortunes modestes. La richesse seule ouvre la porte du parlement. C'est le plus grand danger de ces dépenses. Le cens d'éligibilité est rétabli indirectement, malgré l'article 50 de la constitution. Il faut donc que la loi vienne en aide aux candidats et leur offre un appui, un moyen de résistance contre les exigences des électeurs.

Contre l'interdiction, on a dit : « Les repas électoraux qui se donnent le jour des élections sont dans les mœurs du pays; on parviendra difficilement à les changer; la loi sera inefficace; elle sera presque toujours éludée.

« Dans le cas où elle serait appliquée rigoureusement, l'électeur campagnard restera chez lui; les scrutins seront désertés; les électeurs du chef-lieu seulement voteront, de sorte qu'une minorité gouvernera le pays, et que la loi elle-même aura établi la prépondérance des chefs-lieux en matière électorale.

« Il est nécessaire, en outre, d'organiser d'avance le repas que les électeurs étrangers au chef-lieu doivent prendre le jour des élections; autrement ils seront à la merci des hôteliers et des aubergistes qui élèveront leurs prix, à cause de l'affluence extraordinaire des consommateurs. L'électeur sera exploité, sa dépense augmentera, il ne se souciera plus de supporter cette charge et il ne reviendra pas. Il y a donc une difficulté pratique, dont ne se rendent pas compte

ceux qui veulent la suppression absolue des dîners électoraux.

« Que l'on défende les repas publics, pris en commun dans des établissements publics et payés par les candidats ou par leurs amis, on le concevrait encore. Mais aller jusqu'à défendre les repas privés (car la disposition de l'art. 10 du projet du gouvernement est générale et n'admet aucune exception), n'est-ce pas entrer dans une voie où l'on ne rencontre que l'arbitraire? Comment empêcher, en effet, les habitants du chef lieu de recevoir chez eux à dîner leurs amis politiques, et les électeurs de leur opinion, le jour des élections? On sera donc forcé de poser des limites, et la répression s'arrêtera au seuil du foyer domestique. Si le repas privé n'est pas pros crit, que fera le candidat pour éluder la loi? Il organisera ou ses amis organiseront chez eux des repas privés. La difficulté sera plus grande, la dépense plus considérable, la séduction plus complète, voilà tout. Au lieu de supprimer les frais d'élection, on les augmentera, on aggravera les conditions d'éligibilité.

« A tout prendre, malgré ses inconvénients, le système actuel est encore préférable.

« Sous un autre rapport, cette défense d'accepter un repas est trop rigoureuse. Vous me donnez un repas à moi électeur, le jour de l'élection, en me laissant libre de voter pour qui il me plaît; je conserve ma liberté, je vote suivant ma conscience et mes convictions. Et cependant la loi me déclare suspect de m'être laissé influencer, elle me fait un procès de tendance. Ce n'est pas tout. Quels sont ceux qu'elle punira? Uniquement les électeurs ne résidant pas au chef-lieu, c'est-à-dire ceux qui sont dans une situation relativement défavorable.

« C'est contre le luxe des mesures répressives qui s'adressent à l'électeur, bien plus qu'aux candidats ou à leurs agents, que M. de Martignac prononçait, en 1828, à la chambre des députés en France, des paroles applicables, jusqu'à un certain point, à la question des dîners électoraux.

« Pour les électeurs paisibles, il faudrait chercher à diminuer les difficultés, à éliminer les obstacles; ce serait, vous le sentez, les aplanir si on aggravait leurs embarras. Ainsi, dites à ces hommes paisibles, déjà si peu disposés à remplir cette pénible tâche qui a l'inconvénient de les obliger à quitter leurs maisons, à abandonner leurs affaires, dites-leur qu'elle peut encore avoir pour eux l'inconvénient de les exposer à une poursuite correctionnelle; assurément, aucune considération ne pourra leur faire braver cette crainte.

« On invoquera, peut-être, l'art. 23 de la loi anglaise du 10 août 1854 qui défend le régal des électeurs le jour d'une élection, même sans condition. Mais on sait que cette loi a été impuissante, et les élections en Belgique ne gagneraient rien à être protégées par une disposition de ce genre, assez bizarre du reste, car elle déclare illégal le régal qui a lieu le jour de la nomination ou du poll, ce qui laisse aux candidats la liberté de doubler la dose la veille ou le lendemain. »

Il nous reste à rendre compte à la chambre de ce qui s'est passé en section centrale, après le vote qui a eu lieu dans la séance du 29 mars.

Dans une séance postérieure (a), le membre de la section centrale qui était absent lors du premier vote a déclaré qu'il aurait voté pour la suppression des repas électoraux, même de ceux donnés le jour des élections, mais qu'il lui était impossible d'admettre

une interdiction aussi large que celle de l'art. 10 du projet du gouvernement, et qu'il ne pourrait consentir à permettre des poursuites contre les candidats ou contre leurs amis qui, avant, pendant ou après les élections, auraient offert chez eux, et contre les électeurs qui auraient accepté des repas privés, motivés sur des relations d'amitié ou même sur une simple communauté d'opinions politiques.

Il est résulté de ces explications que la majorité de la section centrale a été favorable à une modification de cet art. 10. Nous n'avons rien voulu dissimuler à la chambre; elle connaît nos propres irrésolutions et elle verra que nous avons cherché une solution qui fût acceptable, en même temps qu'elle apportait une limite importante aux abus signalés.

La défense absolue de donner des comestibles et des boissons, le jour des élections, aux électeurs éloignés du chef-lieu, ayant été rejetée, la section centrale, par cinq voix contre une, a adopté le nouvel art. 9 soumis à la chambre, comme moyen subsidiaire. Si cet article recevait un accueil favorable, il ne serait plus permis :

1^o De donner aux électeurs de l'argent ou d'autres objets en nature, sous prétexte de les indemniser de leurs frais de déplacement;

2^o De distribuer des comestibles et des boissons ou une indemnité, de quelque nature que ce soit, aux électeurs résidant dans la commune où siège le collège électoral;

3^o De faire les mêmes distributions, avant ou après le jour des élections, aux électeurs ne résidant pas au chef-lieu;

4^o Et, enfin, de distribuer de l'argent, des comestibles, des boissons et des indemnités quelconques, dans les élections communales.

La section centrale a, en outre, remplacé les mots : « dans le but d'influencer des électeurs » dont se sert l'art. 10 du projet du gouvernement et qui prêtent à la controverse, par ceux-ci : « dans un intérêt électoral, » qui rendent mieux la pensée qu'on a voulu exprimer.

La section centrale a donc gardé, dans la loi, un silence absolu sur les repas donnés aux électeurs le jour des élections. Elle n'entend nullement les consacrer, elle laisse seulement les choses dans l'état où elles sont aujourd'hui. La loi arme, d'ailleurs, la justice d'un pouvoir suffisant pour punir ceux qui exagéreraient ces dépenses. Il s'agirait alors, non plus d'un moyen, plus ou moins régulier, employé pour engager l'électeur à venir voter, mais d'un acte de corruption rentrant dans les cas prévus par l'article suivant.

24. — Art. 11 (10) du projet (9 de la loi). L'article 113 du code pénal de 1810, le nouvel article du code pénal belge voté par la chambre des représentants et proposé par la commission de la justice du sénat pour remplacer cet art. 113, enfin, l'art. 6 du projet de 1862, réprimaient la corruption électorale, en punissant quiconque aura acheté ou vendu un suffrage.

Il est utile de mettre sous les yeux de la chambre, pour éclairer la discussion, les motifs exposés par les rédacteurs du projet de code pénal révisé.

Dans les rapports adressés à M. le ministre de la justice par la commission chargée de la révision du code pénal (b), on lit ce qui suit : « Il n'est pas nécessaire que le prix du suffrage soit une somme d'argent; car notre article parle d'un vote acheté ou vendu à un prix quelconque. Ainsi, une place, une

(a) Séance du 3 mai 1868.

(b) Session de 1837-1838. Document n° 48. Appendice.

faveur promise, un objet quelconque pourrait être considéré comme le prix du vote; la condition du délit est que l'électeur ait fait trafic de son droit de suffrage (a). »

Le rapport de M. Lelièvre n'est pas moins explicite.

« Cet article frappe l'électeur qui a fait trafic de son droit de suffrage. La disposition qui'il renferme est du reste générale et absolue. Il atteint le citoyen qui a acheté ou vendu un suffrage quelconque à prix d'argent ou autrement, parce que, quel que soit le prix du vote, il existe une turpitude portant atteinte à la dignité du caractère de l'électeur. Il y a un pacte honteux profanant l'un des plus beaux droits du citoyen, et semblable atteinte à l'ordre public ne peut échapper à une juste répression. La commission, à la majorité de six voix contre une, a été d'avis qu'il suffirait, en cette matière, d'atteindre les faits énoncés en notre disposition. Il lui a paru dangereux de prévoir d'autres actes qui sont, pour ainsi dire, insaisissables et qu'une loi pénale ne pourrait incriminer sans de graves inconvénients.

Lors de la discussion à la chambre, l'article a été voté sans observation (b).

On voit, d'après le rapport de M. Lelièvre, que ses explications tendent à restreindre les effets de l'article 142 au cas d'achat ou de vente de suffrages à prix d'argent ou autrement. Les rapports qui servent d'exposés des motifs au nouveau code pénal donnent à la loi le même sens, quoique un peu plus étendu.

La disposition que nous propose aujourd'hui le gouvernement et qui s'applique au corrupteur va plus loin : elle atteint non-seulement l'achat consommé du suffrage, le don fait sous la condition de l'obtenir; mais elle frappe aussi la promesse d'achat ou de don, et elle range sur la même ligne le suffrage et l'abstention de vote demandés ou acquis à l'aide de ces moyens immoraux.

Sous la législation actuelle, il n'y avait pas de corrupteur sans corrompu; la promesse, l'offre repoussées restaient impunies; c'était là une lacune, une sorte de sécurité pour celui qui, faisant appel à la vénalité, ne pouvait être flétri par la justice qu'en même temps que le malheureux qui avait cédé à un sentiment de cupidité honteuse.

Au sein de la section centrale, un membre a considéré l'art. 11 du projet du gouvernement comme insuffisant, parce qu'il ne punit que ceux qui donnent, offrent ou promettent, soit de l'argent, soit des valeurs ou avantages quelconques, sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention. Il ne met aucun frein aux moyens de séduction qui s'adressent à une généralité d'habitants par l'offre de subsides ou de faveurs dépendant de l'autorité publique, puisés dans la caisse de l'Etat, de la province ou de la commune.

Ce membre a, en conséquence, proposé un article additionnel ainsi conçu :

« Sera puni d'une amende de 26 francs à 200 francs, et de l'interdiction des droits de vote et d'éligibilité pendant deux ans au moins à cinq ans au plus, celui qui, sous les conditions énoncées à l'art. 10, aura fait ou accepté l'offre ou la promesse d'un subside ou d'un avantage quelconque dépendant de l'autorité publique et concernant spécialement des intérêts locaux.

Cet article a été rejeté par cinq voix contre une.

Ce vote a été précédé d'une discussion dans la-

quelle on a fait valoir, contre cet amendement, les considérations suivantes :

La promesse de subsides ou d'avantages dépendant de l'autorité publique peut influencer sur le corps électoral, cela n'est pas douteux. Mais en résulte-t-il qu'il faille la réprimer? Quelques mots suffiront pour établir qu'aucune peine ne doit l'atteindre.

Ou bien le candidat promet des avantages impossibles, des faveurs disproportionnées avec l'importance de la localité dont il sollicite les suffrages, et alors ce n'est qu'un moyen électoral grossier qui ne trompe personne, une ruse peu habile qui est bientôt déjouée. Il ne faut pas plus la réprimer qu'il ne faut punir les écrits disant aux électeurs : Nommez tel candidat, c'est la prospérité générale, c'est le progrès de l'industrie et du commerce, c'est l'augmentation du bien-être, etc.; nommez tel autre, c'est la ruine du pays, c'est la perte de la liberté, etc.

Ou bien la faveur promise est désirable, utile; l'autorité publique peut l'accorder sans violer aucune loi, sans sortir de ses attributions, et alors pourquoi un candidat n'offrirait-il pas son concours et ses efforts pour la faire obtenir? Pourquoi même ne se prévaudrait-il pas de sa position, de ses relations avec ses amis politiques au pouvoir ou près d'y arriver? Ce moyen n'est-il pas à la disposition de tous les partis? Evidemment oui, car le candidat de l'opposition peut en user comme celui de la majorité. Il a même un avantage sur son adversaire, puisqu'il peut reprocher à ce dernier de n'avoir rien fait obtenir jusqu'alors et assurer aux électeurs que son opinion triomphante ne sera pas ingrate. Et c'est cette situation qui se présente le plus souvent. Le pouvoir, qui doit agir, fait une hécatombe continue des prétentions des localités. Il est obligé la plupart du temps de les écarter; l'opposition, qui n'a qu'à critiquer, accueille toutes les plaintes, caresse tous les désirs et promet à tout le monde.

Le corps électoral, au surplus, sait et doit savoir ce que valent toutes ces promesses, dont la réalisation dépend presque toujours du concours de nombreuses autorités publiques. S'agit-il d'un chemin de fer, d'un canal, il faut l'assentiment des chambres. Comment les électeurs se persuaderont-ils qu'un candidat puisse engager d'une manière sérieuse la volonté de la législature? Le remède à de pareils abus est dans le bon sens public.

Les entreprises qu'il faut prohiber en matière électorale sont celles qui exercent sur l'électeur une influence corruptrice certaine, incontestable. L'électeur auquel on offre de l'argent ou d'autres avantages, s'il est plus cupide qu'honnête, se laisse acheter parce qu'il a la certitude du gain pour lequel il vend sa conscience; l'électeur auquel on promet un chemin de fer, se dit avec beaucoup de raison que la promesse est téméraire, que si le chemin de fer est utile et possible, il se fera quel que soit le résultat de l'élection.

Ne réprimer, d'ailleurs, que les promesses d'avantages dépendant de l'autorité publique, ce n'est point appliquer, d'une manière complète, le principe que l'on propose d'introduire dans la législation. En effet, il est bien d'autres promesses qui ne séduisent pas directement l'individu, et qui ne s'adressent à la généralité des habitants. Voici des cas signalés par M. Stuart Mill et par M. Laboulaye.

Nous lisons dans l'ouvrage de M. Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif* (p. 253, note) : « Une

(a) CARNOT, sur l'art. 113, n° 4; CHAUVVET et HÉLIE, *Th. du cod. pén.*, n° 1264.

(b) Il est devenu l'art. 140 du nouveau code pénal. (G. N.)

des formes que revêt le plus souvent la dépense faite pour une élection, est celle des souscriptions aux œuvres de bienfaisance locale ou à d'autres objets locaux ; et ce serait une mesure violente que d'empêcher le membre nommé par une ville d'y faire des charités. Quand de pareilles souscriptions sont faites *bonâ fide*, la popularité qu'on peut en retirer est un avantage qu'il semble presque impossible de refuser à des richesses supérieures. »

M. Edouard Laboulaye (a) traite la même question en ces termes :

« Acheter et payer le vote d'un électeur, c'est de la corruption au premier chef, un délit puni par la loi ; mais donner de l'argent aux églises et aux hospices de l'arrondissement, fonder des écoles, ouvrir des asiles, construire des fontaines, sont-ce là des actes qu'on puisse interdire à un citoyen, parce que ce citoyen est candidat ? Si on déclare ces dépenses suspectes ou coupables, on arrête du même coup cette libéralité dont les anciens faisaient la vertu des républiques, ce dévouement à la communauté, qui est l'honneur des pays libres ; si, au contraire, on déclare ces dépenses innocentes, quelle que soit l'intention du donateur (et je pencherai de ce côté par respect de la liberté et par amour du bien public), on donne à la richesse un privilège électoral dont elle saura profiter. De façon indirecte, ce sera le rétablissement d'un cens d'éligibilité. »

Sans nous prononcer dès maintenant sur ces moyens électoraux, dont on peut certainement contester la moralité, et qui pourraient être réprimés, allions-nous immédiatement comminier des peines contre leur emploi ?

Personne ne le désirera, parce que, jusqu'à présent, ces moyens ont été mis bien peu en œuvre, et parce qu'une loi sur les fraudes électorales doit, dans les conditions actuelles du pays, remédier aux abus évidents, reconnus par tous, et non prévoir des dangers qu'une longue pratique de nos institutions n'a pas encore fait naître. Peut-on, enfin, créer des délits dont l'appréciation laisserait aux juges un pouvoir trop arbitraire ? Que sera-t-il permis à un candidat ou à ceux qui le soutiennent de dire, de promettre ? où s'arrêtera-t-on ? où sera la limite du droit ?

Il est à remarquer, d'ailleurs, que si certaines manœuvres, employées dans les élections, échappent forcément à l'action répressive, elles restent soumises au contrôle suprême des corps électifs, chargés de la vérification des pouvoirs. Il ne faut pas perdre de vue, enfin, en ce qui concerne les fonctionnaires publics, qu'ils subissent une aggravation de peine dans le cas où ils se rendent coupables des faits prévus par les art. 10, 11, 12 et 13 du projet du gouvernement.

Le membre de la section centrale que ne satisfait pas la portée trop restreinte de ces articles, a demandé, après la lecture de ce qui précède, l'insertion dans le rapport de la note suivante :

« L'art. 11 du projet du gouvernement punit tous ceux qui font ou acceptent la promesse d'avantages quelconques, sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter.

« L'expression : avantages quelconques, est générale ; pourquoi ne comprendrait-elle pas les avantages qui dépendent de l'autorité publique et qui concernent une généralité d'habitants, tels que les subsides, les concessions de péages, l'exécution de travaux publics intéressant spécialement une localité

déterminée ? Des doutes s'étant élevés à cet égard au sein de la section centrale, la proposition formulée ci-dessus a été présentée dans le but de les faire cesser, tout en tenant compte des observations de quelques membres qui pensent que la corruption qui s'exerce par la promesse d'avantages collectifs devrait, dans tous les cas, être punie moins sévèrement que celle qui se pratique par la promesse d'avantages individuels.

« Supposons qu'un agent électoral, connu pour avoir des rapports assez intimes avec les hommes occupant le pouvoir, s'adresse, la veille des élections, aux électeurs influents d'un canton, et leur dise : Je vous promets, je vous donne l'assurance positive que, si vous votez pour mes candidats, le gouvernement vous accordera telle voie de communication que vous avez inutilement réclamée jusqu'à ce jour. — N'est-il pas évident que, dans ce fait et dans d'autres faits analogues, qu'il serait facile de multiplier, on rencontre tous les caractères de la corruption ? C'est bien à l'aide de faveurs spéciales qu'on cherche à vaincre la résistance des convictions politiques et à paralyser les inspirations de la conscience des électeurs. La satisfaction promise à des intérêts particuliers, parfaitement distincts des intérêts généraux du pays, est subordonnée à l'obtention de suffrages ; c'est le prix offert, c'est, en réalité, le moyen mis en œuvre pour détourner l'électeur du devoir que sa conscience lui impose. La corruption électorale est-elle donc autre chose ?

« Nous trouvons que les dispositions du code pénal sont insuffisantes ; nous voulons sérieusement compléter notre législation de manière à prévenir ou à réprimer tout ce qui peut mettre obstacle à ce que les élections soient toujours l'expression vraie, sincère et loyale des convictions et des sentiments de la majorité du corps électoral ; par quelle inconcevable inconscience laisserions-nous jouir du privilège de l'impunité la corruption administrative s'adressant à une généralité d'habitants, corruption qui est loin d'être sans danger dans un pays où l'intervention de l'autorité publique, et surtout l'intervention des finances de l'État dans le domaine des intérêts locaux, s'exerce sur une vaste échelle ?

« Sans doute, l'électeur qui oublie sa dignité de citoyen jusqu'à trafiquer de son vote, moyennant une somme d'argent ou une valeur quelconque profitant à lui seul, commet un acte bien plus honteux que celui qui se laisserait entraîner par les manœuvres qui viennent d'être signalées ; mais il en résulte en définitive que ce dernier genre de séduction est le plus dangereux et pourra être plus facilement couronné de succès, par cela même qu'il rencontrera moins de résistance dans la moralité de ceux qu'on tâche de circonvenir. D'ailleurs, il s'agit principalement de réprimer ici les manœuvres du corrupteur, qui, au lieu de supporter lui-même les frais de la séduction qu'il cherche à exercer, trouve préférable de mettre à contribution le trésor public et la généralité du pays ; et, certes, cette dernière circonstance n'atténue en rien l'immoralité de l'acte incriminé. — D'un autre côté, en admettant même que ceux qui promettent, dans un but électoral, les faveurs dépendant de l'autorité publique, agissent toujours sans autorisation et ne font que tromper les électeurs, on ne voit pas pourquoi ils cesseraient d'être coupables, parce qu'ils ont recouru à la tromperie pour corrompre.

« Vainement on objecte que les promesses dont il est ici question ne pourraient être distinguées des engagements, pris au nom d'un candidat, de défendre avec zèle et dévouement les intérêts de ceux

(a) Le Parti libéral, p. 167. (Édition Charpentier, 1864.)

donc il sollicite les suffrages ; car il est évident que des engagements de cette nature, tant qu'ils se renferment dans les limites de la loyauté politique, n'ont rien de commun avec une faveur toute spéciale, formellement promise sous la condition *sine qua non* de l'obtention de certains suffrages.

« Il y a, entre ces deux ordres de faits, des différences essentielles, parfaitement saisissables, et qui ne sauraient échapper au juge appelé à apprécier toutes les circonstances.

« On est tout aussi peu fondé à soutenir que la disposition proposée serait de nature à arrêter les actes de libéralité auxquels il est fait allusion dans les citations empruntées à M. Stuart Mill et à M. Edouard Laboulaye, car les faveurs qui dépendent de l'autorité publique excluent l'idée même d'une libéralité proprement dite, attendu que l'octroi de ces faveurs n'impose aucun sacrifice quelconque à ceux qui en sont ou prétendent être les dispensateurs. — D'ailleurs, s'il doit être permis à l'homme riche de se rendre recommandable même auprès des électeurs, en consacrant une partie de sa fortune, soit à des établissements de bienfaisance, soit à d'autres œuvres d'utilité publique, il ne faut pas cependant qu'il soit autorisé à faire de ses libéralités une véritable marchandise électorale, réservée à la commune ou au canton dont les électeurs consentiraient à donner leurs voix en échange. Ici, tout comme dans le cas précédent, il n'est pas possible de confondre l'abus avec l'acte licite ou même méritoire. »

Art. 12 (11) du projet (10 de la loi), adopté par cinq voix et une abstention.

25. — Art. 13, 14 (12, 13) du projet (11 et 12 de la loi). On peut porter atteinte à la liberté du vote de deux manières : par la violence ou contrainte matérielle, et par la contrainte morale. (C'est l'intimidation des Anglais.) Il ne faut pas se dissimuler l'extrême difficulté que l'on rencontre à donner des définitions en cette matière. Cependant la formule à laquelle le gouvernement s'est arrêté pourra suffire à la justice, aussi bien que d'autres, tout aussi générales dans leurs termes, et qui n'en sont pas moins d'une application journalière.

La législation actuelle ne renferme aucune disposition répressive des atteintes à la liberté du vote. Les art. 109 et 110 du code pénal prévoient seulement les attroupements de nature à empêcher les citoyens d'exercer leurs droits politiques ; ils sont dirigés uniquement contre le désordre matériel, si rare en Belgique. Ils ne parlent pas des autres manœuvres coupables et plus fréquentes, au moyen desquelles on dispose du vote des électeurs.

La contrainte morale doit être mise au premier rang de ces manœuvres. Il n'y en a point, en effet, de plus odieuse que celle qui vient tourmenter une conscience timorée pour lui arracher une concession, exploiter la crainte du scandale ou une situation embarrassée, menacer dans ses moyens d'existence un citoyen craintif, lui faire subir, en un mot, une véritable tyrannie dont il ne se peut affranchir qu'en livrant son vote, en échange de son repos. Une telle contrainte est, en même temps, lâche et cruelle ; et elle ne saurait être trop hautement réprouvée, parce que c'est la plus commune, la plus facile à dérobier à tous les yeux.

Nous devons une explication à la chambre sur les mots : « voies de fait, violences ou menaces » qui se trouvent dans l'art. 13.

(L'honorable rapporteur reproduit ici les explications qui ont été données, lors de la discussion du code pénal, sur le sens des mots : violences et

menaces. — Voy. le commentaire de l'art. 485 du code pénal belge, dans la Législation criminelle de la Belgique.)

26. — Art. 15 (14) du projet (13 de la loi). Les fonctionnaires publics jouissent de leurs droits politiques comme les autres citoyens. La loi belge ne fait aucune distinction. En Angleterre, certaines classes de fonctionnaires sont privées de l'exercice du droit électoral.

La loi belge est plus large. Ce n'est donc pas être trop exigeant que d'imposer aux fonctionnaires de l'Etat l'obligation de donner l'exemple du respect de la loi. Les infractions qu'ils commettent empruntent un caractère plus grave au titre officiel dont ils sont revêtus ; elles doivent être punies plus sévèrement (a).

Tel est le but de l'article.

Conformément au vœu exprimé par la 2^e section, la section centrale a supprimé le mot : « toujours, » comme inutile.

Art. 16 (15) du projet (14 de la loi). Cette disposition est déjà en vigueur pour les élections législatives (b). Il s'agit de la rendre applicable aux élections provinciales et communales.

Art. 17 (16) du projet (15 de la loi). L'article 17 du projet du gouvernement se sert des expressions : « sous le prétexte de protéger les électeurs ou d'assurer l'ordre pendant les élections. »

*Prétex*te signifie motif allégué, mais faux. Si l'on allègue un autre prétexte, c'est-à-dire un motif différent, mais tout aussi faux, l'article sera-t-il applicable ?

Le fait d'avoir, sans titre, engagé, réuni ou aposté des individus, considéré en lui-même et abstraction faite de ses conséquences, soit vis-à-vis de l'électeur, soit au point de vue de l'ordre public, ne constitue pas un délit punissable. Dans toutes les élections, chaque parti politique emploie des agents qui distribuent des bulletins et surveillent les opérations électorales. Souvent aussi des groupes se forment dans le voisinage des locaux où les électeurs sont réunis. Evidemment, il ne peut être question de proscrire ces rassemblements, autorisés par nos grandes libertés constitutionnelles.

Le fait prévu par l'art. 17 ne devient un délit que quand il est de nature à intimider les électeurs, à les empêcher d'user librement de leurs droits, ou à compromettre l'ordre public. La loi pénale doit donc tenir compte du caractère réel de l'acte, sans s'inquiéter du prétexte sur lequel il s'appuie. On remarquera, d'ailleurs, qu'il s'agit de l'organisation de bandes ou groupes et que c'est là une des conditions essentielles pour constituer le délit.

Dans les sections, cet article a été l'objet d'une vive discussion. Les 3^e, 4^e, 5^e et 6^e sections l'ont adopté, mais les 1^{re} et 2^e n'ont pas été favorables à son maintien. Elles ont demandé, tout au moins, une modification de rédaction.

La majorité de la section centrale a accepté le principe, mais en reconnaissant que la rédaction pouvait être améliorée dans le sens des observations présentées par la 1^{re} section. Elle soumet donc à la chambre un nouvel article qui, dans son opinion, répond aux objections qui ont été faites au projet du gouvernement, et en précise mieux la portée.

27. — Art. 18 (17) du projet (16 de la loi), adopté sans observation. Cet article est la reproduction

(a) La loi française de 1849 punissait également du double de la peine les fonctionnaires publics reconnus coupables.

(b) La loi du 1^{er} avril 1843, art. 15.

tion, sauf une modification de rédaction, de l'art. 109 du code pénal. Il a déjà été adopté par la chambre, lors de la discussion du projet de révision de ce code, et la commission de la justice du sénat a approuvé également le texte proposé à la chambre (a).

Art. 19 (18) du projet (17 de la loi). Conformément au vœu exprimé par la 5^e section, la section centrale remplace les mots : « en vue d'empêcher un choix, » par ceux-ci : « en vue d'entraver les opérations électorales, » qui sont plus généraux.

Art. 20, 21, 22 (20, 19, 21) du projet (18, 19, 20 de la loi), adoptés sans observation. Mais la section centrale a trouvé sans logique de placer l'art. 21 du projet du gouvernement avant l'art. 20. C'est l'ordre naturel. Il en résulte que l'art. 20 doit dire : « Les faits prévus par les art. 17 et 18, etc. »

23. — Art. 23 (22) du projet (21 de la loi). « Il serait trop sévère, dit l'exposé des motifs, de prononcer pour une première infraction l'interdiction des droits de vote et d'éligibilité. Cette peine a été réservée pour la récidive, excepté dans les cas prévus par les art. 11, 12, 24, 25 et 26. »

La loi anglaise n'est pas aussi indulgente. Elle ordonne (art. 6 de la loi de 1854) la radiation des électeurs convaincus de corruption ou d'influence illégitime, et leur inscription sur un tableau spécial, intitulé : « Liste des personnes frappées d'incapacité, du chef de corruption, régal ou influence illégitime. » Ce tableau est annexé à la liste électorale et reçoit la même publicité. Cette loi (art. 36) déclare aussi tout candidat, reconnu coupable, incapable d'être réélu par la même circonscription pendant la durée du parlement.

La loi française de 1849 (art. 116) ajoutait la peine de l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité à toutes celles, sans exception, encourues en vertu des dispositions pénales de la loi électorale.

L'art. 23 a été adopté. Mais, par suite du changement apporté à l'art. 26, la section centrale supprime la mention des art. 24, 25 et 26, indiqués à la fin de l'art. 23 du projet du gouvernement. Le numérotage des articles a été également rectifié à cause de la suppression de l'art. 9.

Art. 24 (23) du projet (22 de la loi). (Cet article est la reproduction textuelle de l'article 138 du nouveau code pénal. Je supprime la partie du rapport qui s'y rattache et qui est entièrement prise dans les discussions du code.) Le sens à donner au mot *falsifiant* a été parfaitement défini dans les divers documents relatifs au nouveau code pénal.

Le rapport de la commission chargée de la révision de ce code s'exprime ainsi : « Le fait de celui qui, chargé de donner lecture des billets, prononce frauduleusement des noms autres que ceux qui y sont inscrits, rentre dans la disposition de l'art. 140 de notre projet (137 du code) ; c'est une falsification évidente du vote. Il attribue, en effet, à un citoyen des suffrages qui ne lui ont pas été donnés et qui sont consignés comme vrais au procès-verbal ; il substitue une personne à une autre ; il commet donc un faux intellectuel. La falsification dont parle cet article ne suppose pas nécessairement un acte matériel ; elle consiste dans toute altération frauduleuse des votes exprimés dans les bulletins (b). »

Le rapport de M. Lelièvre renferme les mêmes dé-

clarations : « Ne perdons pas de vue, dit-il, que les art. 140 et 141 (137 du code) punissent toute falsification, c'est-à-dire toute altération frauduleuse du vote. C'est ainsi qu'en France (c) il a été décidé que l'addition frauduleuse, sur les feuilles de pointage des votes électoraux, de signes représentatifs des suffrages obtenus par l'un des candidats, constitue le délit de falsification prévu par les art. 141 et 142 du code pénal. »

Enfin, la commission du sénat n'est pas moins précise dans sa définition de la falsification : « D'après l'exposé des motifs, les mots : *falsifiant des billets*, s'appliquent non-seulement au cas où l'on aurait matériellement falsifié un billet, mais encore au cas où on lirait des noms autres que ceux qui sont inscrits. Cette fraude, beaucoup plus facile, en effet, que la falsification matérielle, doit être sévèrement réprimée. S'il y avait un doute sur le sens de l'article, votre commission croirait devoir vous proposer un amendement. »

La section centrale est d'avis que l'art. 23 doit, dans la pensée du gouvernement, être interprété dans le sens que nous venons d'indiquer. Mais elle se hâte de faire remarquer que le fait de lire des noms autres que ceux qui sont inscrits est loin d'être toujours répréhensible ; il est souvent le résultat d'une erreur involontaire. Il faut donc que l'intention frauduleuse soit évidente. Les erreurs commises dans la lecture des bulletins sont presque toujours rectifiées à l'instant même. En effet, c'est le président du bureau qui lit le billet à haute voix, mais ce billet passe d'abord sous les yeux du scrutateur chargé de le déplier, et le président le transmet ensuite à un autre scrutateur. La fraude est bien difficile, à moins qu'il n'y ait entente entre les membres du bureau, ce qui n'est pas vraisemblable.

D'accord sur la portée qu'il faut attribuer à la falsification des bulletins, les membres de la section centrale se sont divisés sur le point de savoir s'il n'y aurait pas lieu de mentionner d'une manière expresse, comme le fait la loi française de 1849, la lecture frauduleuse de noms autres que ceux que l'électeur a inscrits ; et la majorité, pour lever tout doute, a adopté l'affirmative.

Une modification en ce sens a donc été introduite dans l'article.

Quant à l'omission de la lecture d'un nom inscrit sur le bulletin, la section centrale a été d'avis qu'il y aurait impossibilité de prouver l'intention frauduleuse et d'en faire un cas de délit...

29. — Art. 25 (24) du projet (23 de la loi). Cet article prévoit et punit les mêmes faits que l'article précédent. La qualité du prévenu met seule une différence dans la peine.

Art. 26 (25) du projet (24 de la loi). Cette disposition forme l'art. 139 du code pénal belge.

L'art. 26 proposé par le gouvernement a été adopté par toutes les sections. Il se compose de deux dispositions ajoutées à l'art. 139 du code pénal (nouveau) par la commission de la justice du sénat.

La section centrale a complété cet article en y comprenant le délit de tromperie commis envers un électeur illettré, délit dont elle s'est occupée lors de la discussion de l'art. 23. Chacun des paragraphes de cet article exige quelques explications.

Sur le 1^{er} de l'art. 26. La section centrale a substitué le mot : *bulletin* au mot : *billet*, afin que la terminologie fût partout la même dans la loi, lorsqu'il s'agit de donner un nom au papier sur lequel

(a) Le texte de cet article dans la loi est entièrement conforme à l'art. 137 du nouveau code pénal.

(b) Opinion conforme de CARNOT, sur l'art. 141, n° 3 ; de MORIN, Dictionnaire, v^o Election ; de CHAUVÉAU et HÉLIE, Théor. du cod. pén., n° 1295.

(c) Arrêt de la cour de cassation du 15 juin 1858 (Duv., 1858, part. 1, p. 518.)

les suffrages sont écrits; or, les articles essentiels du projet de loi (art. 2 et suivants) se servent toujours du mot : *bulletin*.

Le gouvernement a reproduit, dans le projet de loi (n° 1 de l'art. 26), le texte proposé par la commission de la justice du sénat. Cependant, dans le projet présenté en 1862, il y avait un art. 5 ainsi conçu :

« Sera puni de la même peine, tout individu qui, le jour des élections, se sera fait remettre le bulletin d'un électeur et qui l'aura frauduleusement retenu, altéré ou remplacé. »

Le gouvernement n'a pas indiqué les motifs pour lesquels il a renoncé à cette rédaction et préféré celle de la commission du sénat. Le projet de 1862, on le voit, ne punissait que le seul délit de retenir, d'altérer ou de remplacer frauduleusement un bulletin qu'on se serait fait remettre par un électeur, peu importe à l'aide de quel moyen. La rédaction du sénat comprend ce délit; mais elle punit, en outre, ceux qui sont surpris soustrayant, par ruse ou par violence, des bulletins aux électeurs.

Sur le 20. Cette disposition est la conséquence des résolutions prises par la section centrale lors de la discussion de l'art. 23. Une modification a été introduite au moyen de l'adjonction des mots : *le jour des élections et dans la salle où l'on vote*. Elle a pour but de limiter la poursuite de ce délit au seul cas où l'électeur illettré n'a plus le temps de faire vérifier le billet qu'on lui remet. Lorsque l'électeur illettré fait écrire son bulletin avant l'élection ou avant d'entrer dans la salle, il lui est toujours facile de s'assurer si on ne l'a pas trompé et de changer, au besoin, son bulletin. Il est inutile d'étendre plus loin la protection accordée à l'électeur illettré.

Les mots : *non lettrés* ont été conservés, car si l'électeur sait lire, la fraude n'existe plus. Il peut vérifier son bulletin avant de le déposer dans l'urne.

Sur le 30. La section centrale de 1859 (a) avait aussi proposé de punir ceux qui votent, en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit. Elle motivait la nécessité de cette disposition en ces termes : « Toutefois, à moins qu'on ne puisse punir comme faussaire par interposition de personne celui qui a voté dans une assemblée électorale, sans être électeur, aucune de nos lois pénales ne commine de peines pour prévenir ou réprimer ce méfait. Or, la section centrale a pensé que c'était là une lacune dans notre législation électorale, qu'il fallait en tout cas combler, et elle vous propose d'insérer, dans l'article 24 de la loi électorale, entre les §§ 3 et 4, une disposition conçue comme suit : « Celui qui, en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit sur la liste, aura voté dans un collège électoral, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 francs à 1,000 francs, ou de l'une de ces peines séparément. »

Dans les rapports (b) adressés à M. le ministre de la justice par la commission chargée de la révision du code pénal, nous lisons ce qui suit :

« L'exercice du droit électoral par une personne qui n'a pas la qualité d'électeur, doit être puni conformément aux art. 140 et 141 (138 du code pénal); ce fait constitue une addition d'un billet à la masse des billets électoraux; mais il faut que l'individu qui a voté ait connu son incapacité politique, car les délits prévus par l'art. 140 supposent une intention

frauduleuse, quoique cette condition ne soit pas énoncée dans ledit article. »

Le rapport fait par M. Lelièvre, au nom de la commission de la chambre des représentants, ne rencontre pas cette observation. Mais la commission de la justice du sénat en a contesté la justesse, en ces termes : « Une autre fraude signalée par l'exposé des motifs consiste dans l'exercice du droit électoral par une personne qui n'est pas électeur. Voici dans quelles circonstances. En place d'électeurs qu'on sait malades ou absents, se présentent d'autres personnes répondant à l'appel du nom de ces électeurs et allant voter pour eux. L'exposé des motifs dit que ce fait est prévu par l'art. 158, qu'il constitue l'addition d'un billet à la masse des billets électoraux.

« Votre commission ne croit pas qu'il soit possible d'étendre ainsi le sens de la loi. Ajouter un billet, c'est le déposer indûment dans l'urne, ou ajouter, lors du dépouillement, des billets qui n'ont pas été déposés par les votants. Mais celui qui vote sans être électeur ne commet pas ce délit; il prend une fausse qualité, son bulletin est un bulletin réellement déposé par un votant et non un bulletin ajouté après coup, ou joint en fraude à un bulletin valable. »

Les observations présentées par la commission de la justice du sénat ont donc prévalu. Au surplus, la loi française de 1849 a également puni celui qui prend faussement, pour voter, le nom d'un électeur inscrit.

Il est entendu que les mots : *se présentera* n'empêcheront pas qu'on ne poursuive celui qui, après la clôture des opérations, serait convaincu d'avoir voté à la place d'un électeur absent.

30. — Art. 27 (26) du projet (25 de la loi). (Voy. art. 141 du code pénal). L'art. 27 du projet du gouvernement a paru trop sévère à la section centrale. Les art. 23, 24 et 25 punissent les coupables de l'emprisonnement et de l'amende. Les peines sont même assez élevées. La section centrale a donc pensé que cet article ne doit être applicable qu'en cas de récidive seulement, et elle propose une atténuation dans ce sens.

Art. 27, nouveau (26 de la loi). Notre législation électorale prévoit avec raison des cas d'indignité pour l'exercice des droits politiques. D'autre part, les lois pénales, celle même que nous allons faire, renferment des peines consistant dans la privation plus ou moins prolongée de cet exercice.

Mais les cas d'indignité et d'interdiction du droit de vote échappent souvent à la connaissance des autorités chargées de la surveillance des listes électorales, ainsi qu'au contrôle des citoyens. Il importe donc que ceux que la loi a frappés d'une incapacité radicale et qui auraient été par erreur inscrits ou maintenus sur ces listes, ne puissent impunément participer au scrutin.

Tel est le but d'un article nouveau que la section centrale croit devoir proposer afin de combler une lacune regrettable. Pour que ceux auxquels cette disposition sera applicable ne puissent prétexter de leur ignorance, nous prescrivons qu'elle soit, ainsi que l'art. 5 de la loi électorale ou l'art. 12 de la loi communale, insérée dans les lettres de convocation des électeurs.

31. — Art. 28 du projet (27 de la loi). Conformément au vœu exprimé par la 5^e section, la section centrale propose de supprimer les mots : « ou provoqué des rassemblements tumultueux. » Il suffit de réprimer le désordre d'une manière générale. Quant aux rassemblements plus ou moins paisibles, plus ou moins agités, il y en aura toujours, dans un pays libre, en temps d'élection. Insérer ces expressions

(a) *Moniteur*. — Chambre des représentants. — Session de 1858-1859, p. 970.

(b) Séance du 20 janvier 1858. — Révision du second livre du code pénal. — Appendice au document n° 48.

dans la loi, c'est évidemment prévoir un fait, regrettable si l'on veut, mais qui ne saurait être l'objet d'aucune poursuite lorsqu'il n'a pas occasionné un trouble de l'ordre public. Cette modification a été adoptée par cinq voix contre une.

Nous ferons remarquer que l'art. 28^e est la reproduction de l'art. 13 de la loi du 1^{er} avril 1843, et que, malgré les rassemblements qui ont été constatés dans diverses élections, la justice n'a poursuivi personne.

Art. 29 du projet (28 de la loi). L'art. 29 est tiré d'un des paragraphes de l'art. 15 de la loi du 1^{er} avril 1843. Il formait l'art. 145 du projet du code pénal révisé et il a été examiné par la commission de la justice du sénat. Il a donné lieu à diverses observations (a).

Nous trouvons d'abord, dans le rapport de M. Lelièvre, ce qui suit :

« La commission rédige l'article en ces termes : « Quiconque, n'étant ni membre d'un bureau, ni électeur, entrera pendant les opérations électorales « dans le local de l'une des sections, sera puni d'une « amende de cinquante francs à cinq cents francs. »

« Cela se conçoit. Il s'agit de l'exercice d'un droit personnel à l'électeur, et dès lors l'entrée dans les locaux des sections ne saurait être permise aux individus qui n'ont pas droit de voter. C'est là, d'ailleurs, une mesure protectrice de l'ordre qui doit présider aux opérations.

« Il est utile de faire remarquer que l'électeur a le droit de se rendre dans tous les bureaux où se fait le dépouillement des billets; sa qualité d'électeur lui donne le droit de surveiller les opérations électorales, même dans les sections où il n'est pas appelé à déposer son bulletin. Cela résulte d'ailleurs des termes de notre disposition, qui n'établit aucune distinction sous ce rapport, et fait dépendre le droit d'entrer dans le local de l'une des sections de la seule qualité d'électeur. »

Pendant la discussion de l'art. 145 (art. 162 de la commission du sénat) à la chambre des représentants, il est résulté des explications échangées que les électeurs ont le droit d'entrer dans toutes les sections, et par conséquent dans celles où ils ne sont pas appelés à voter. La commission du sénat a exprimé la même opinion. « Il doit être bien entendu, dit-elle, qu'il suffit d'être électeur dans un des bureaux pour avoir accès dans tous. Les élections forment un ensemble que chaque électeur a le droit de surveiller dans son arrondissement électoral. »

Sur ce point, il ne peut donc y avoir aucun doute.

Mais la commission du sénat a proposé une modification de rédaction. « L'art. 162, dit-elle, punit d'une amende celui qui, n'étant pas électeur, entre dans un bureau électoral. Cette défense trouverait une sanction suffisante dans le droit d'expulsion, qui devrait être formellement accordé au président. et la loi ne devrait punir que la résistance, ou la rentrée après l'expulsion; sauf les peines plus sévères à prononcer d'après le caractère de la résistance. »

Le projet du gouvernement ne tient pas compte de cette observation. La section centrale, d'accord avec

la 3^e section, a approuvé, par cinq voix contre une, le changement admis par la commission du sénat.

32. — Art. 30 du projet (29 de la loi). L'art. 30 est, à peu de chose près, rédigé dans les mêmes termes que l'art. 163 du nouveau code pénal, proposé par la commission du sénat et voté par la chambre. Cet article formait un des paragraphes de l'art. 15 de la loi du 1^{er} avril 1843 (b).

La commission de la chambre, chargée d'examiner le projet de révision du code pénal, disait : « La commission a, du reste, été d'avis qu'il doit être permis de débattre ce qu'atteste le procès-verbal, par toute preuve contraire; c'est ce motif qui l'a engagée à supprimer les expressions qui paraissaient dénier au prévenu semblable faculté. »

Ces expressions étaient : « et sur l'exhibition qui en sera faite. » Mais sur la réclamation de M. le ministre de la justice, elles ont été rétablies (c). Voici ce qu'il disait :

« Je pense que la commission de la chambre propose la suppression de ces mots parce qu'elle craignait qu'ils n'eussent pour objet de proscrire la preuve contraire qui pourrait être faite par les prévenus. Telle n'était cependant pas l'intention des rédacteurs de cet article. Ils voulaient simplement exiger que le procès-verbal fût exhibé, afin de prouver qu'il y avait été fait mention de l'ordre auquel le prévenu avait été rappelé, laissant, du reste, celui-ci entier dans tous ses moyens de défense. Je crois donc devoir maintenir la rédaction du gouvernement. »

Le rapporteur, M. Lelièvre, répondait : « S'il est bien entendu que les délinquants pourront débattre, par une preuve contraire, ce qui est contenu au procès-verbal, je ne vois pas d'inconvénient à maintenir la rédaction du gouvernement. L'explication de M. le ministre de la justice est conforme à la pensée de la section centrale. »

Et M. le ministre ajoutait : « C'est simplement pour obtenir la production du procès-verbal constatant que les individus ont été rappelés à l'ordre et que, ce nonobstant, le tumulte a continué. »

Quoique la commission du sénat ait gardé le silence sur cette interprétation, la section centrale estime que c'est dans le sens de ces explications que les mots : « sur le vu duquel » de l'art. 30 doivent être entendus.

Il ne peut y avoir de doute : c'est à la justice répressive de décider si le prévenu a été, oui ou non, délinquant.

Mais la commission du sénat a amendé l'article, en donnant au président le droit d'expulser un électeur, dans le cas où il troublerait l'ordre, et le projet du gouvernement (art. 30) a admis cet amendement. La section centrale n'a pas consenti à étendre aussi loin les pouvoirs du président. Les assistants sont des électeurs qui ont le droit de voter et d'être présents aux opérations; laisser au président le pouvoir d'expulser les assistants, sous prétexte qu'ils troublent l'ordre, c'est lui donner la faculté de priver arbitrairement certains électeurs de l'exercice de leur droit électoral (d).

(a) Cette disposition ne figure plus dans les textes définitifs du code pénal. (G. N.)

(b) Cette disposition a été également supprimée dans le code. (G. N.)

(c) Séance du 24 novembre 1858.

(d) Dans la discussion de la loi de 1843, M. de Theux disait : « Vous savez que le président d'un collège électoral n'a pas le droit d'expulser des électeurs, n'a pas le droit de suspendre les opérations électorales, sous peine

de fausser les élections mêmes. Les moyens de police ordinaires qui appartiennent à tout président d'une assemblée publique, manquent essentiellement au président du collège électoral; force est donc de lui accorder au moins un moyen extraordinaire que l'on accorde aussi à tous les présidents d'assemblées publiques, c'est le rappel à l'ordre, et au moins le droit de dresser procès-verbal... qui pourra donner lieu à l'application d'une pénalité. » (Moniteur belge du 23 mars 1843.)

La section centrale a enfin ajouté ces mots : « refuseront d'obtempérer aux injonctions du président, faites en exécution de la loi. »

En se servant des mots : « de la loi, » on comprend toutes les dispositions législatives qui donnent aux présidents la police de l'assemblée ou déterminent leurs attributions.

53. — *Art. 31 du projet (a).* Cet article est tiré de l'art. 13 de la loi du 1^{er} avril 1843. Il était ainsi conçu : « Toute distribution ou exhibition d'écrits ou imprimés injurieux ou anonymes, de pamphlets ou caricatures dans le local où se fait l'élection, est interdite sous peine d'une amende de 50 à 500 francs. »

La commission de la chambre, chargée de l'examen du nouveau code pénal, disait :

« Cet article a pour objet d'empêcher des manœuvres compromettant le caractère de l'élection. Tout écrit qui se distribue dans le local où se font les opérations doit être signé. C'est là une garantie propre à écarter les écrits peu convenables. La signature obligatoire impose à l'auteur des devoirs spéciaux de modération et de réserve. D'un autre côté, quand on s'adresse aux électeurs dans le lieu même où ils usent d'un droit politique dont l'exercice est si important dans l'intérêt public, il est décent qu'on s'abstienne d'écrits anonymes qui, dans de telles circonstances, accusent peu de franchise et de loyauté de la part de l'écrivain. »

Le rapport de la commission du sénat se termine ainsi : « L'art. 164, tiré de l'art. 15 de la loi du 1^{er} avril 1843, punit non-seulement la distribution d'écrits ou imprimés injurieux, mais aussi la distribution ou l'exhibition d'écrits ou imprimés anonymes. « Votre commission vous propose de supprimer le dernier mot. Un imprimé anonyme peut être parfaitement inoffensif. Un article de journal est ordinairement un imprimé anonyme ; ira-t-on punir celui qui ferait lire dans un bureau électoral un journal à d'autres électeurs ? Quant aux écrits injurieux et aux pamphlets, etc., il faut en punir la distribution et l'exhibition, non-seulement dans la salle où se fait l'élection, mais encore aux abords du local, en un mot, dans tous les endroits où la force armée ne peut pas intervenir, aux termes de l'art. 22 de la loi électorale. »

Le gouvernement s'est rangé à l'avis de la commission du sénat en supprimant le mot : « anonyme. »

Au sein de la section centrale, chargée à son tour de l'examen de l'article ainsi modifié, on a soulevé un doute constitutionnel, qui ne s'était pas produit lors de la discussion de la loi de 1843 ; on s'est demandé si, d'après l'art. 18 de notre pacte fondamental, l'on peut frapper d'une peine le distributeur, lorsque l'imprimeur, l'éditeur ou l'auteur est connu ; on fait remarquer, en outre, que, dans l'affirmative, la criminalité de la distribution dépendra du point de savoir si l'écrit ou l'imprimé est ou n'est pas injurieux, ce qui semble peu conforme aux principes qui doivent régir nos lois sur la presse.

Il a été répondu qu'il s'agit uniquement ici de prendre, dans l'intérêt de la loyauté électorale, une mesure de police intérieure qui, ne s'appliquant qu'au local même où a lieu le scrutin et à ses abords définis par la loi, ne peut pas plus être considéré comme une infraction à l'art. 18 de la constitution que ne le serait la défense pénale de distribuer des écrits injurieux au sein des assemblées législatives, provinciales, communales ou judiciaires.

Un membre a été d'avis que toute incertitude sur

(a) Cet article n'a pas passé dans la loi. (G. N.)

la constitutionnalité de l'article disparaîtrait, si, au lieu de distinguer entre les écrits imprimés et les dessins injurieux et ceux qui ne le sont pas, la distribution dans le local et aux abords était proscrite d'une manière absolue. Il y aura alors, non plus un délit de presse, mais un délit *sui generis*, comme celui qui consiste, en certains cas, dans l'absence du nom de l'imprimeur.

Un autre membre a contesté l'utilité du maintien de l'article, dont il n'a jamais été fait application. Il serait plus simple et sans inconvénient de le supprimer, en laissant sous l'empire du droit commun la répression des écrits, imprimés ou dessins injurieux.

La majorité de la section centrale, sans méconnaître le caractère sérieux des observations qui ont été échangées et qui méritent l'attention spéciale de la chambre, s'est prononcée en faveur de l'article, en n'y apportant qu'un changement de forme destiné à en simplifier la rédaction. Elle a rayé les pamphlets, parce qu'ils doivent, sans contredit, être rangés parmi les écrits ou imprimés ; et elle a substitué le mot *dessins* au mot *caricatures*, en le faisant suivre de l'adjectif *injurieux*, qui se rapporte ainsi aux écrits, aux imprimés et aux dessins.

54. — *Art. 32 du projet (30 de la loi).* La 5^e section a proposé la rédaction suivante :

« L'action publique et l'action civile, pour les crimes et délits prévus par la présente loi, seront prescrites après trois mois, à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection. »

Deux systèmes se trouvent donc en présence : celui de la 5^e section et celui du gouvernement, qui n'autorise le commencement des poursuites qu'après qu'il a été statué sur la validité des opérations électorales.

L'exposé des motifs justifie le système du gouvernement de la manière suivante : « La disposition de l'art. 32 a pour but de prévenir des conflits entre l'autorité judiciaire et celle qui est chargée de vérifier la validité des opérations électorales. Il faut que la vérification puisse s'achever sans être entravée par une instruction judiciaire. Ce n'est donc qu'après cette opération que la mission du ministère public pourra commencer.

« L'art. 29 n'est pas repris dans l'énumération de l'art. 32, parce que le délit qu'il prévoit n'est pas de nature à exercer de l'influence sur le résultat de l'élection.

« La prescription de l'action publique sera acquise après un délai de trois mois, comme dans l'art. 1^{er}.

« L'action civile, à laquelle les délits spéciaux prévus par le projet pourraient donner naissance, sera également prescrite après le même délai. Lorsque les élections sont terminées, le calme doit rentrer dans les esprits ; il ne faut pas laisser subsister les causes d'irritation que la lutte des partis a pu produire. »

Dans l'opinion de la section centrale, le système du gouvernement ne prévient aucun conflit, car il n'empêcherait pas la justice de poursuivre des délits commis dans une élection reconnue valide par les corps électifs et notamment par les chambres ; et s'il intervient des condamnations, on pourra y trouver une sorte de contradiction avec la décision de ces corps électifs. La justice prononcerait de nouveau sur des faits relatifs à une élection législativement ou régulièrement validée. Au point de vue où s'est placé le gouvernement, ces décisions judiciaires amoindrirait indirectement et forcément le mandat de l'élu, admis par les assemblées électives.

Le seul moyen de résoudre la difficulté, c'est de donner satisfaction complète à l'intérêt élevé de la

justice, lorsque l'action répressive est reconnue nécessaire, tout en conservant, sans aucune atteinte et dans sa plénitude, la souveraineté des corps électifs en ce qui concerne la vérification des pouvoirs. Il faut donc maintenir une séparation absolue entre cette vérification et les poursuites judiciaires. Les corps électifs, les chambres surtout, en vertu de la constitution, resteront omnipotentes en cette matière, et cette omnipotence leur conserve le droit d'annuler ou de valider une élection, alors qu'une instruction judiciaire serait commencée, alors même qu'une condamnation aurait été prononcée. Ces assemblées se détermineront, dans certains cas, par des motifs tout différents de ceux qui dirigent la justice pour condamner ou pour absoudre.

Elles pourront annuler une élection dans laquelle la justice n'aura pas trouvé des éléments de poursuite, et la justice, à son tour, punira des infractions commises dans une élection qui aura été ou sera validée.

Les condamnations, pas plus que les poursuites avant la vérification des pouvoirs, ne doivent donc restreindre le droit des corps électifs, car autrement la justice exercerait sur cette vérification une influence directe, essentiellement contraire à la constitution et aux lois provinciales et communales. Mais aussi la justice doit conserver toute sa liberté, dans l'intérêt même de la répression des crimes et délits qui lui sont déferés.

C'est ce qui existe actuellement, et la section centrale propose de ne rien changer à cet état de choses.

Tel est aussi le système suivi en France et en Angleterre.

Les art. 121 et 122 de la loi française de 1849 autorisaient les poursuites, sans attendre la vérification des pouvoirs.

D'un autre côté, il y a un grand inconvénient à suspendre l'action de la justice souvent pendant plusieurs mois. Ainsi lorsque les élections législatives ont lieu le deuxième mardi de juin, la vérification des pouvoirs ne se fait que cinq mois après, en novembre. Or, après un aussi long temps, les traces et la preuve des délits disparaissent, les souvenirs des témoins s'effacent et il devient impossible à la justice d'agir avec efficacité. Nous n'hésitons pas à dire que si le système du gouvernement devait prévaloir, il serait à craindre que la loi ne fût impuissante à réprimer les abus.

Un autre inconvénient auquel on n'a pas songé serait celui-ci : Un individu est arrêté en flagrant délit. Il faudra donc qu'il subisse une détention préventive, jusqu'à ce que les pouvoirs des élus aient été vérifiés, et c'est alors seulement que l'instruction pourra commencer.

Pour être conséquent, pour éviter des conflits dont nous ne reconnaissons pas le danger, car il n'y a pas en présence deux juridictions statuant au même point de vue sur un fait qu'elles auraient à apprécier à l'exclusion de tous autres actes, le système du gouvernement devrait aller beaucoup plus loin. Les corps électifs qui n'ont aucun caractère d'autorité judiciaire, qui échappent au contrôle de la cour de cassation lorsqu'ils s'occupent de la vérification des pouvoirs, devraient seuls avoir le droit de renvoyer les dossiers au ministre de la justice et d'ordonner que des poursuites soient intentées. Mais qui n'aperçoit le danger de ce système, qui n'offre aucune garantie pour les droits des minorités?

Il nous reste à expliquer la prescription de six mois, substituée par la section centrale à celle de trois mois, que le gouvernement faisait courir à par-

tir de la vérification des pouvoirs. C'est une conséquence de la décision que nous avons prise sur la liberté d'action des parquets. D'après le projet du gouvernement, rien n'empêchait, en attendant la vérification des pouvoirs, de recueillir des renseignements sur des faits, réputés coupables, qui leur seraient révélés. Pendant plusieurs mois, la justice pouvait donc rassembler les éléments de preuve, et ne commencer la poursuite qu'après la vérification des pouvoirs. Nous avons donc cru qu'un terme fixé de six mois, à partir du jour où le fait incriminé a été commis, était à la fois et nécessaire et suffisant.

La prescription de l'action publique et de l'action civile, dans ces conditions, laisse à la justice un temps assez long pour agir avec efficacité. Elle renferme aussi l'agitation électorale dans une période déterminée.

35. — *Art. 33, 34, 35 du projet (31 et 32 de la loi).*

Ces articles sont adoptés sans observation par la section centrale. — L'art. 34 du projet n'a pas passé dans la loi.

36. — *Art. 37 du projet (35 de la loi).* Les dispositions pénales en matière électorale sont disséminées dans plusieurs lois.

Nous avons déjà cité le code pénal (art. 109 à 113) qui est, en ce moment, l'objet d'une révision générale en Belgique. Les nouveaux articles destinés à remplacer les art. 109 à 113 ont été votés par la chambre et examinés au sénat par la commission de la justice.

Le rapport de cette commission a été distribué, et on y trouve le passage suivant : « Votre commission émet l'opinion que les dispositions de ce chapitre seraient plus convenablement placées dans la loi électorale, dont on aurait ainsi l'occasion de mieux coordonner les différentes dispositions. Toutefois elle croit devoir aborder la discussion de ce chapitre, dont la distraction du code pénal pourra plus tard être prononcée, si elle est reconnue utile. »

Le gouvernement a déferé au vœu émis par la commission de la justice du sénat. Les art. 11, 12, 16, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 et 31 sont distraits du code pénal ou de la loi du 1^{er} avril 1843. Presque tous, sauf quelques modifications de rédaction, sont déjà en vigueur actuellement. Mais ici se place une observation dont l'importance n'échappera pas à l'attention de la chambre.

Jusqu'à présent, en Belgique, chaque loi organique du système électif forme un tout complet, contenant les dispositions qui lui sont applicables.

Les élections législatives sont régies par le décret du congrès du 5 mars 1831, modifié par les lois du 25 juillet 1834, du 1^{er} avril 1843 et par les lois du 12 mars et du 20 mai 1848.

Les élections provinciales sont régies par la loi du 30 avril 1836, modifiée par la loi du 20 mai 1848.

Enfin les élections communales sont régies par la loi du 30 mars 1836, modifiée par les lois des 5 et 31 mars 1848.

La loi actuelle, au contraire, est applicable tout à la fois aux élections législatives, provinciales et communales. Elle abroge ou modifie plusieurs dispositions des lois antérieures, notamment les art. 109 à 113 du code pénal et les art. 12 et 15 de la loi du 1^{er} avril 1843. Lorsqu'il s'agit de faire interpréter des lois par les tribunaux, il n'y a aucun inconvénient à procéder comme le fait l'art. 37. Mais il ne faut pas oublier que la loi soumise à la législature contient des dispositions qui devront être exécutées par les bureaux électoraux (art. 2 à 8). Il faudra souvent qu'ils comparent les lois antérieures avec la loi nouvelle, qu'ils recherchent les dispositions abro-

gées ou modifiées; c'est là un inconvénient qu'on éviterait si le gouvernement se livrait à une révision toute matérielle de la loi électorale et des lois provinciale et communale, immédiatement après que la présente loi aura été adoptée par la législature. La section centrale émet le vœu qu'il en soit ainsi.

Observations diverses.

57. — La 5^e section a attiré l'attention de la section centrale sur les deux propositions suivantes :
1^o La détention préventive, ne sera pas susceptible d'être appliquée, si le fait incriminé n'est pas frappé de la peine de la reclusion.

2^o Les crimes et délits prévus par la présente loi seront jugés par la cour d'assises.

En section centrale, un membre a discuté ces deux propositions, en commençant par la seconde. Dans son opinion, les crimes et délits prévus par le projet de loi seraient de la compétence du jury. Mais ce membre n'a formulé aucune disposition, et la section centrale n'a été appelée à émettre aucun vote.

Nous nous bornerons donc à soumettre brièvement à la chambre quelques explications sur cette question de compétence.

L'article 98 de la constitution porte ce qui suit : « Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse. »

Ainsi toutes les infractions prévues par le projet de loi et ayant le caractère de crimes seront évidemment déferées au jury. — Cela ne peut faire le moindre doute.

Il en est de même des infractions qui constituent des délits politiques. Mais tous les délits énumérés dans le projet de loi sont-ils des délits politiques ? Telle est la difficulté à résoudre. En d'autres termes, qu'est-ce qu'un délit politique ? A quels signes reconnaît-on qu'une infraction est un délit politique ?

Les jurisconsultes ne sont pas d'accord sur ce point. Les définitions ont varié ; elles se ressentent des temps où l'on écrivait et de la législation en vigueur. On peut soutenir, d'une manière générale, que toute atteinte portée à des droits politiques, dès que la loi en fait un délit, est un délit politique.

Dalloz dit au mot *Délits politiques* : « On nomme ainsi tout délit, tout crime dont la politique est le but et le mobile (a). » Et passant en revue les divers délits politiques, il range dans cette catégorie les infractions punies par les art. 109 à 113 du code pénal, c'est-à-dire les infractions semblables à celles réprimées par le projet de loi (b). Il en résulterait que la plupart des délits électoraux devraient être déferés au jury, ceux du moins qui sont de nature à porter atteinte aux droits politiques des citoyens.

Cependant il y a des exceptions à signaler. Le non électeur, par exemple, qui entre dans un bureau, malgré la défense de la loi, ne commet pas, en réalité, un délit politique. Il y a aussi d'autres infractions qui, selon les diverses circonstances où elles se produiraient, ne devraient pas être considérées comme délits politiques.

La loi électorale française des 15-18 mars 1819 renferme un art. 117 ainsi conçu : « Les crimes et délits prévus par la présente loi seront jugés par la cour d'assises. »

Mais cette disposition a été modifiée par le décret

(a) *Jurisprudence générale*, n° 1.

(b) *Jurisprudence générale*, n° 15. — Il est vrai qu'en France l'art. 7 de la loi du 8 octobre 1850 avait compris les art. 109 à 113 du code pénal dans l'énumération des délits politiques.

organique des 2 et 21 février 1852. « Les crimes prévus par la présente loi, dit l'art. 48, seront jugés par la cour d'assises, et les délits, par les tribunaux correctionnels. »

Ce changement trouve son explication dans le silence gardé, par la constitution de l'empire français, sur le jugement des délits politiques.

Daloz, dans son *Commentaire de la loi du 1^{er} avril 1845* (c), sans se livrer à une discussion approfondie sur ce point, raisonne cependant comme s'il n'existait aucun doute que les délits punis par cette loi fussent de la compétence des tribunaux correctionnels.

Le projet de loi laisse entière cette question de compétence, et c'est avec raison, selon l'opinion de la majorité de la section centrale. M. TIELEMANS, dans son *Répertoire du droit administratif*, estime également que le législateur doit s'abstenir de définir en pareille matière. Une simple citation d'un passage de cet ouvrage vaudra mieux que tous les commentaires (d) :

« La constitution, dit-il, n'a pas défini les délits politiques, parce qu'ils sont de leur nature vagues et indéfinissables, parce qu'ils puisent le plus souvent leur caractère dans les circonstances qui les environnent. Elle ne charge pas non plus la législature de les définir, et celle-ci ne pourrait par conséquent en donner une définition officielle, parce que toute définition est essentiellement limitative, et qu'il n'appartient pas au pouvoir législatif de limiter les garanties écrites dans la constitution. Dès lors, l'autorité judiciaire peut seule caractériser dans l'application ce que la constitution n'a pu ni voulu définir ; ainsi, c'est aux chambres de conseil dans les tribunaux de première instance, et aux chambres de mise en accusation dans les cours d'appel, à renvoyer les délinquants devant la police correctionnelle ou devant le jury, suivant qu'elles jugent que les faits constituent, par leur nature et par les circonstances, des délits politiques ou des délits ordinaires, sauf opposition, appel et pourvoi en cassation, ou réglement de juges. »

La section centrale, après avoir examiné cette question de compétence, a abordé la discussion de la proposition relative à la détention préventive. Elle a décidé qu'une note lui par un de ses membres serait insérée dans le rapport. Elle est conçue en ces termes :

« La 5^e section a attiré l'attention de la section centrale sur la proposition suivante :

« La détention préventive ne sera pas susceptible d'être appliquée, si le fait n'est pas frappé de la peine de reclusion. »

« La majorité des membres de la 5^e section, en chargeant son rapporteur de défendre cette proposition, a obéi à la pensée générale et progressive de ne pas donner aux lois qui régissent la détention préventive une force de plus. Elle a été guidée, en cette circonstance, par la volonté de ne pas émettre un vote qui indiquerait une intention quelconque d'augmenter, à propos de la loi des fraudes électorales, les moyens si puissants et parfois arbitraires que la loi pénale met encore aujourd'hui dans les mains du magistrat. »

« Si l'on croit utile de réformer les dispositions légales qui depuis longtemps régissent les actions des citoyens, dans l'exercice d'un droit aussi précieux que celui de nommer leurs mandataires, il ne faut pas cependant chercher uniquement des moyens

(c) N° 1215 et 1229.

(d) Voir au mot : *Délits politiques*.

de rigueur, peu en rapport même avec l'esprit de nos lois répressives.

« Certes le vote de la loi en matière de fraudes électorales, qui nous occupe en ce moment, peut s'expliquer par l'existence d'abus plus ou moins grands; mais on doit rester dans des bornes équitables et ne pas rechercher inutilement des moyens nouveaux de répression. Pouvons-nous être complètement assurés des effets de cette loi au point de sa complète efficacité et devons-nous avoir pleine confiance dans ses dispositions?

« Nous ne repoussons pas la détention préventive pour des faits qui sont d'une haute gravité et dans le cas où un devoir impose au magistrat de s'assurer d'un coupable dangereux. En soutenant notre proposition, nous ne faisons que demander à la législature, je le répète, de ne pas se laisser aller à une sévérité trop grande.

« Il est de toute importance, si le code d'instruction criminelle doit être appliqué dans le cas de délits ou de crimes prévus par la présente loi, comme dans toute autre matière légale, de ne pas s'écarter du droit commun.

« La loi, en matière de ce que l'on est convenu d'appeler les fraudes électorales, contient 37 articles.

« Parmi ces 37 articles, 10 sont inscrits dans nos codes ou tirent leur origine des lois électorales existantes, et 10 autres articles destinés à imposer des peines nouvelles pour une catégorie de faits qui, jusqu'à présent, n'étaient pas considérés comme des délits.

« En indiquant les sources et l'origine des 10 articles qui sont inscrits dans nos lois répressives, il importe de nous assurer qu'il n'y a pas d'aggravation de peines et que l'on n'a pas ajouté des expressions qui aggravent les dispositions des articles du code pénal.

« Les art. 19 à 22 du projet de loi prescrivent de nouvelles dispositions assez sévères pour ne pas chercher à les rendre plus sévères encore et moins claires.

« Dans une nation libre, il importe évidemment, plus que partout ailleurs, que le scrutin électoral ne puisse être vicié. Des pénalités rigoureuses contre ceux qui font un mauvais usage de l'influence qu'ils doivent à leur fortune ou à leur position exceptionnelle, de quelque nature qu'elle puisse être, pour changer l'expression de la volonté nationale, en abusant d'une pression peu excusable, sont donc indispensables; peu importe que ces intérêts soient des intérêts de partis ou des intérêts personnels.

« Mais prenons garde d'aller trop loin et de tomber dans l'exagération.

« L'article 113 du code pénal punit l'auteur d'un délit de séduction dans le fait qui concerne l'achat du vote, des mêmes peines, il est vrai, que la loi en discussion, mais il ne parle pas d'autres choses que d'un prix quelconque, tandis que l'art. 11 parle non-seulement du fait de promettre de l'argent ou des valeurs, mais il ajoute les mots : *d'avantages quelconques*. Le code pénal ne parle pas non plus d'abstention de voter. Cela n'ouvre-t-il pas la porte à l'arbitraire?

« Dans le cas de promesses ou d'offres d'emploi, le code pénal se borne à parler d'emplois publics.

« En Angleterre, on a vu la législature voter bills sur bills pour réprimer les fraudes électorales à diverses reprises; ne reconnaît-on pas maintenant, même dans ce pays, que ces mesures plus rigoureuses ne donnent que des résultats imparfaits et à peu près stériles?

« Les art. 18 et 98 de la constitution belge nous offrent des garanties toutes spéciales en fait de détention préventive. L'art. 18 établit la liberté de la presse de la manière la plus absolue. L'art. 98 déclare que le jury est établi en toutes matières criminelles pour les délits politiques et de la presse. Ces deux articles de la constitution, mis en rapport avec l'art. 34 de la loi sur le jury, établissent d'une manière plus évidente encore que la détention préventive est en dehors des tendances de nos lois nationales. Le cinquième paragraphe de l'art. 34 s'exprime ainsi : L'emprisonnement préalable ne pourra jamais avoir lieu pour de simples délits politiques et de presse. Dans la loi en matière de fraudes électorales, l'on ne peut nier qu'il n'y ait de nombreux délits politiques, c'est là, me semble-t-il, une raison de plus pour adopter la proposition de la 5^e section. Dans les cas où ces délits de la loi en discussion auraient un caractère politique, ils tomberaient en effet sous l'application de l'art. 98 de la constitution. Qui donc, du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire, sera appelé à déterminer d'une manière absolue si tel ou tel délit a un caractère politique?

« Cette question est grave, selon nous, et ne peut être tranchée sans hésitation. Elle présente de grandes difficultés; aussi ne ferons-nous que la signaler; il faut pourtant la résoudre. C'est là encore un motif pour que la majorité de la 5^e section puisse espérer que sa proposition sera accueillie favorablement.

« La loi sur la détention préventive du 18 février 1852 a consacré ces mêmes principes d'indulgence. L'article 2 de cette loi s'exprime ainsi : « Lorsque l'inculpé est domicilié et que le fait donne lieu à un emprisonnement correctionnel, le juge d'instruction ne peut décerner un mandat de dépôt que dans des circonstances graves et exceptionnelles. »

« Si nous consultons le rapport du sénat, lors de la discussion de cette même loi, nous voyons que l'opinion, en 1852, était, dans cette assemblée, identique avec celle que nous exprimons ici. En cas de poursuites correctionnelles, dit le rapport, la liberté de l'inculpé doit être la règle; l'état de détention préventive ne peut être que l'exception que doivent justifier des circonstances graves.

« En présence de la loi d'exception dont nous sommes saisis et qui traite de délits quelquefois dignes d'indulgence par les circonstances au milieu desquelles ils se commettent, je ne puis qu'insister, avec la majorité de la 5^e section, sur l'inscription de notre proposition dans la loi.

« Il est un principe de foi politique qui a toujours chez nous été celui de la grande majorité des citoyens, c'est que le but du législateur doit être, en donnant au pouvoir, quel qu'il soit, des moyens répressifs pour défendre la société, de chercher que ces moyens ne dépassent pas les limites imposées par nos mœurs nationales, et ne se mettent pas en opposition avec l'esprit d'égalité et de progrès qui a toujours régné en Belgique. »

Avant de traiter la question spéciale de la détention préventive, la majorité de la section centrale tient à rétablir les faits.

Le projet contient en effet 37 articles; mais passons-les successivement en revue, et nous verrons bientôt que les dispositions pénales dont le gouvernement est véritablement l'auteur sont en très-petit nombre.

Sept articles (art. 2, 3, 4, 5, 7, 8 et 9) ne renferment que des dispositions destinées à garantir la liberté et la sincérité du vote. Ils n'ont donc rien de

commun avec la détention préventive, ni avec le système des pénalités.

Sept autres articles (art. 14, 32, 33, 34, 35, 36 et 37) sont purement réglementaires ou conformes au droit commun. Ils n'introduisent aucune nouvelle pénalité et ils ont principalement pour objet d'assurer l'exécution régulière de la loi.

Treize articles, sauf certaines modifications de texte, diminutions de peines, etc., sont tirés des lois actuellement en vigueur, savoir :

Art. 11 et 12 (art. 113 du code pénal).

Art. 16 (avant-dernier paragraphe de l'art. 15 de la loi du 1^{er} avril 1843).

Art. 18 (art. 109 du code pénal).

Art. 24 (art. 111 du code pénal).

Art. 25 (art. 112 du code pénal).

Art. 26 (amendement proposé par la commission de la justice du sénat à l'art. 158 du code pénal).

Art. 25 et 27 (art. 109 à 113 du code pénal).

Art. 28, 29, 30 et 31 (reproduction presque textuelle des art. 12 et 15 de la loi du 1^{er} avril 1843).

Ainsi, en supposant qu'on ne vote pas le projet soumis à la chambre, ces lois antérieures continueraient à régir le pays. Mais n'oublions pas que les peines comminées par le code pénal de 1810 sont bien autrement sévères que celles inscrites dans le projet de loi, tellement sévères que cette partie du code pénal n'est plus appliquée, ce qui assure l'impunité aux délits électoraux. Cependant il peut arriver des circonstances où l'on aurait recours à ces armes redoutables, et les citoyens seraient alors exposés à subir de longs emprisonnements et même la peine du carcan. Voilà ce que l'on gagnerait au *statu quo*.

27 articles sur 37 n'ont donc aucun rapport avec la question de la détention préventive ou bien maintiennent, en l'améliorant, la situation actuelle. 10 articles seulement (art. 1^{er}, 6, 10, 13, 15, 17, 19, 20, 21 et 22) du projet de loi du gouvernement présentent des dispositions pénales nouvelles. Telle est l'exacte vérité, et il est bon qu'on la dise. En établissant ainsi le bilan du projet de loi, nous restituons aux anciennes législatures ce qui leur appartient.

Mais, dit-on dans la note, c'est une loi pénale sévère. Cette appréciation résulte évidemment d'un examen superficiel des pénalités inscrites dans le projet de loi adopté par la section centrale. La législation belge sera, au contraire, bien moins rigoureuse que les lois antérieures et surtout que les lois d'autres pays, tels que l'Angleterre, la France, etc. Une simple étude comparative suffit pour le démontrer.

38. — Revenons maintenant à la question de la détention préventive.

La majorité de la section centrale ne croit pas utile d'insérer dans la loi aucune disposition spéciale pour interdire la détention préventive, alors qu'il existe déjà des lois générales, applicables à toute espèce d'infractions.

Nous ne parlerons pas des crimes punis de la reclusion (art. 18, 20 et 21). L'auteur de la proposition admet aussi la détention préventive. Quant aux délits, ils peuvent être de deux espèces : les délits politiques et les délits ordinaires.

Les délits politiques sont protégés par l'art. 8 du décret du 19 juillet 1831, qui déclare formellement que l'emprisonnement préalable ne pourra jamais avoir lieu pour simples délits politiques et de presse. La proposition, si elle était adoptée, n'ajouterait rien à cette loi.

La détention préventive pour les délits ordinaires est réglée par la loi du 18 février 1852. Il y aurait des inconvénients à sortir du droit commun. Il n'y a pas, en effet, deux catégories de délits ordinaires; tous, par conséquent, doivent être soumis aux mêmes dispositions législatives, sans qu'on ait à se préoccuper s'ils sont prévus par le code pénal ou par des lois spéciales.

Cependant la section centrale, à l'unanimité, s'associe aux vœux, mainte fois exprimés, de voir adoucir encore la législation actuellement en vigueur, en matière de détention préventive.

Vote sur l'ensemble du projet de loi. — Le projet de loi, amendé par la section centrale, a été adopté par six voix et une abstention.

Observation finale. — Dans l'accomplissement de la tâche qui lui a été confiée, votre section centrale, messieurs, croit avoir rempli consciencieusement son devoir, et c'est le seul mérite qu'elle tienne à s'attribuer. Les importantes et difficiles questions qui lui ont été soumises comportent, elle le sait, des solutions toujours controversables et pour lesquelles on chercherait en vain à obtenir une adhésion unanime. Mais ce qu'elle ambitionne de voir reconnaître, c'est que son œuvre n'est pas une œuvre de parti; ce qu'elle peut espérer, c'est que les divergences d'opinions qui se produiront n'aient point pour cause la diversité des sentiments politiques. Tous, nous sommes intéressés à ce que les élections soient sincères et libres; tous, nous voulons prévenir la fraude et la corruption. Le soin de notre dignité, l'amour de nos institutions et même l'intérêt des partis commandent d'agir ainsi. A l'élu, dont on peut suspecter le mandat, manquent la force et l'autorité; c'est un usurpateur qui sent la faiblesse de sa position et qui, sans appui dans la volonté du corps électoral, ne peut montrer ni indépendance, ni énergie.

Les constitutions les plus généreuses, les plus favorables au progrès, se discréditent si elles sont appliquées par des hommes qui doivent leur élévation à la corruption ou à la contrainte. Quel drapeau politique, enfin, a jamais profité d'un triomphe éphémère, obtenu par des moyens que réprouvent la morale et l'honnêteté? L'avenir est pour l'opinion qui conquiert le pouvoir à l'aide des suffrages raisonnés, intelligents et libres.

Le président rapporteur,

LOUIS CROMBIEZ.

PROJETS DE LOI.

Projet du gouvernement.

Art. 1^{er}. Quiconque, pour se faire inscrire sur une liste électorale, se sera attribué frauduleusement une contribution dont il ne possède pas les bases, ou aura fait sciemment de fausses déclarations, ou produit des actes qu'il savait être simulés, sera puni d'une amende de 26 à 200 francs.

Projet de la section centrale.

Art. 1^{er}. Quiconque, pour se faire inscrire sur une liste d'électeurs ou d'éligibles au sénat, se sera attribué frauduleusement une contribution dont il ne possède pas les bases, ou aura fait sciemment de fausses déclarations, ou produit des actes qu'il savait être simulés, sera puni d'une amende de 26 à 200 francs.

Projet du gouvernement.

Sera puni de la même peine celui qui aura pratiqué les mêmes manœuvres dans l'intérêt d'un tiers.

La poursuite n'aura lieu que dans le cas où la demande d'inscription aura été rejetée par une décision devenue définitive, et sur la réquisition du gouverneur, qui communiquera les pièces et les renseignements au ministère public.

Elle sera prescrite après trois mois révolus à partir de cette décision.

Art. 2. Les votes seront donnés par écrit, sur des bulletins de forme carrée, qui seront spécialement timbrés à cet effet et fournis par le département de l'intérieur.

Ces bulletins pourront, en conservant la même forme, avoir des dimensions plus petites ou plus grandes dans les divers arrondissements, cantons ou communes, d'après le nombre des candidats à élire, sans toutefois qu'elles puissent être différentes pour le même collège électoral.

Cinq bulletins seront remis à chaque électeur en même temps que la lettre de convocation, et il en sera déposé dans chaque section pendant les opérations du collège.

Le papier électoral sera débité à raison de centimes les bulletins, par les agents de l'administration du timbre et par toutes autres personnes qui en demanderaient pour le vendre. Il y aura au moins un dépôt par canton.

Art. 3. Les bulletins devront être pliés en quatre et de manière à former un carré : la marque du timbre sera à l'extérieur.

Les bulletins qui seront pliés d'une autre manière ou qui porteront à l'extérieur des marques, signes ou indications de nature à les faire reconnaître ou à faire reconnaître les votants, seront refusés par le président du bureau électoral. En cas de contestation, le bureau décidera.

Art. 4. Dans la salle où a lieu l'élection, il sera établi, entre le bureau et les électeurs, une séparation de deux mètres dix centimètres de hauteur, faisant retour à l'une des extrémités pour former un

Projet de la section centrale.

Sera puni de la même peine celui qui aura pratiqué les mêmes manœuvres dans le but de faire inscrire un citoyen sur les listes d'électeurs ou d'éligibles.

Toutefois la poursuite ne pourra avoir lieu que dans le cas où la demande d'inscription aura été rejetée par une décision devenue définitive et motivée sur des faits impliquant la fraude.

Les décisions de cette nature rendues, soit par les collèges des bourgmestre et échevins, soit par les conseils communaux, soit par les députations permanentes, ainsi que les pièces et les renseignements y relatifs, seront transmis par le gouverneur au ministère public, qui pourra aussi les réclamer d'office.

La poursuite sera prescrite après trois mois révolus à partir de la décision.

La même peine sera appliquée aux membres des administrations communales qui, en opérant la radiation d'un électeur, lors de la révision annuelle des listes électorales, se seront abstenus frauduleusement de donner les avertissements prescrits par la loi du 25 juillet 1834 ou par la loi du 30 mars 1836.

La poursuite sera prescrite, après trois mois révolus, à partir de la radiation.

Art. 2. Les votes seront donnés par écrit ou autographiés à l'encre noire, sur des bulletins de forme carrée, qui seront spécialement timbrés à cet effet et fournis par le gouvernement.

Ces bulletins pourront, en conservant la même forme, avoir des dimensions plus petites ou plus grandes dans les divers arrondissements, cantons ou communes, d'après le nombre de membres à élire, sans toutefois qu'elles puissent être différentes pour le même collège électoral.

Les bulletins seront divisés à l'intérieur en trois colonnes : la première destinée au nom de famille des candidats ; la deuxième à leurs prénoms, et la troisième à leur profession. Ils porteront en tête l'indication des désignations à inscrire dans chaque colonne. Le texte des art. 7 et 8 de la présente loi sera imprimé sur chaque bulletin.

Cinq bulletins seront remis à chaque électeur en même temps que la lettre de convocation.

Le prix du papier électoral sera fixé par arrêté royal. Il en sera débité par les agents de l'administration du timbre et par toutes les autres personnes qui en demanderaient pour le vendre. Il y aura au moins un dépôt par canton.

Art. 3. Les bulletins devront être pliés en quatre et de manière à former un carré : la marque du timbre sera à l'extérieur.

Les bulletins pliés d'une autre manière ou portant à l'extérieur des signes distinctifs quelconques seront refusés par le président du bureau électoral.

Au deuxième tour de scrutin, un papier blanc et non colorié pourra être employé concurremment avec le papier officiel. Tous bulletins d'un autre papier ou portant à l'extérieur des signes distinctifs quelconques seront également refusés par le président du bureau électoral.

L'électeur, dont le bulletin aura été refusé, pourra le remplacer par un autre, sans interrompre la suite des opérations.

Tout bulletin, déposé dans l'urne, ne pourra plus être attaqué sous prétexte qu'il porte à l'extérieur un signe distinctif.

En cas de contestation, le bureau décidera.

Art. 4. Derrière la table où siège le bureau, sera dressée, jusqu'à la fermeture du scrutin, une cloison mobile, de deux mètres dix centimètres de hauteur, formant un couloir par lequel chaque électeur ap-

Projet du gouvernement.

conloir par lequel chaque électeur passera isolément pour aller remettre son bulletin. Cette séparation sera à claire-voie en face du bureau; elle sera pleine pour le couloir.

Ce couloir aura au moins six mètres de long et sera fermé par des portes aux deux extrémités.

Le président veillera à ce que l'entrée en soit toujours libre et que personne n'y exerce de surveillance sur les électeurs.

L'appel sera fait de manière qu'un électeur n'aille déposer son vote que lorsque celui qui le précède aura voté.

Art. 5. Pendant l'appel et jusqu'à ce que le scrutin soit déclaré fermé, aucun électeur ne pourra s'approcher de la table où siège le bureau qu'à l'appel de son nom, et il devra se retirer immédiatement après la remise de son bulletin dans la boîte.

Art. 6. Il est interdit aux électeurs, sous peine d'une amende de 26 à 100 francs, d'avoir ou de tenir dans la salle aucune liste ou note pendant les opérations électorales.

Art. 7 (§ 1^{er}). Les candidats ne seront désignés que par leurs nom, prénoms, profession et domicile ou résidence; toutefois, les qualifications de sénateur, représentant ou conseiller sortant pourront remplacer ou suivre les trois dernières indications.

Art. 7 (§ 2). Sont nuls tous les bulletins qui portent d'autres désignations, à moins qu'elles ne soient indispensables pour distinguer les candidats de personnes qui auraient les mêmes nom, prénoms, profession et domicile ou résidence, ou qui seraient également sénateurs, représentants ou conseillers sortants.

Art. 8. Sont également nuls les bulletins qui ne sont pas timbrés, ceux qui ne sont pas écrits à la main et ceux dans lesquels les votants se feraient connaître ou qui porteraient à l'intérieur des marques, signes ou énonciations de nature à violer le secret du vote.

Projet de la section centrale.

pelé, s'il n'est pas membre du bureau, passera isolément, pour aller remettre son bulletin.

Cette cloison aura une longueur de quatre mètres au moins et en tout cas suffisante pour soustraire momentanément l'électeur à tous les regards.

En face du bureau, il sera établi une balustrade qui n'en intercepte aucunement la vue et qui sera ouverte aux deux extrémités pour l'entrée et la sortie des électeurs. Le président veillera à ce que ces passages soient toujours libres pendant l'appel nominal et que personne n'y exerce de surveillance sur l'électeur.

Art. 5. Pendant l'appel et jusqu'à ce que le scrutin soit déclaré fermé, aucun électeur ne pourra s'approcher de la table où siège le bureau qu'à l'appel de son nom, et il devra se retirer immédiatement derrière la balustrade après la remise de son bulletin dans la boîte.

Art. 6. Il est interdit aux électeurs, sous peine d'une amende de 26 à 100 francs, d'avoir ou de tenir, derrière le bureau, aucune liste ou note pendant le dépouillement du scrutin.

Il est également interdit, sous la même peine, aux membres des bureaux, de tenir, pendant le dépouillement, des annotations autres que celles qui sont nécessaires pour la supputation des suffrages.

Chaque fois que le président aura donné lecture du nom d'un candidat, l'un des scrutateurs indiquera à haute voix le nombre de suffrages obtenu par ce candidat.

Art. 7. Les candidats ne pourront être désignés que par leurs nom de famille, prénoms et profession. Le nom de famille devra précéder les prénoms, et la profession viendra à la suite des prénoms. Les qualifications de sénateur, représentant ou conseiller sortant pourront remplacer l'indication de la profession.

Le nom de la femme pourra être placé à la suite de celui du mari, mais seulement lorsque l'usage aura réuni les deux noms de manière à n'en former qu'un seul, servant habituellement à désigner le candidat.

Le nom de famille est une désignation suffisante, s'il n'y a pas, dans la circonscription électorale, un autre candidat, notoirement connu comme tel, qui porte ce nom.

Au deuxième tour de scrutin, le nom de famille devra seul être employé, à moins que plus d'un candidat portant le même nom ne soit soumis au ballottage; dans ce dernier cas, les prescriptions du premier paragraphe ci-dessus devront être suivies.

Art. 8. Sont nuls :

1^o Les bulletins qui ne contiennent aucun suffrage valable;

2^o Les bulletins dont les désignations ne seraient pas placées dans l'ordre prescrit par l'article précédent;

3^o Les bulletins portant d'autres désignations que celles autorisées par le même article, à moins qu'elles ne soient indispensables pour distinguer les candidats de personnes qui auraient les mêmes nom, prénoms et profession;

4^o Les bulletins qui contiennent plus de noms qu'il n'y a de membres à élire;

5^o Les bulletins dans lesquels le votant se ferait connaître, ou portant à l'intérieur des marques, signes ou énonciations de nature à violer le secret du vote;

6^o Les bulletins qui ne sont pas écrits à la main ou autographiés; ceux qui, étant autographiés, ne seraient point la reproduction de l'écriture usuelle

Projet du gouvernement.

Art. 9. Lorsqu'un bulletin contiendra plus de noms qu'il n'est prescrit, le président ne donnera pas lecture de ceux qui forment l'excédant.

Art. 10. Sera puni d'une amende de 26 à 200 francs celui qui, dans le but d'influencer des électeurs, leur aura donné, offert ou promis une somme d'argent, des comestibles, des boissons ou une indemnité de quelque nature qu'elle soit.

La même peine sera appliquée à l'électeur qui aura accepté les offres ou promesses.

Des moyens de transport pourront toutefois être mis à la disposition des électeurs.

Art. 11. Sera puni d'une amende de 50 à 500 francs et de l'interdiction des droits de vote et d'éligibilité, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, quiconque aura donné, offert ou promis soit de l'argent, soit des valeurs ou avantages quelconques sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter.

Seront punis des mêmes peines ceux qui auront accepté les offres ou promesses.

Art. 12. Seront punis des peines portées en l'article précédent, ceux qui, sous les conditions y énoncées, auront fait ou accepté l'offre ou la promesse d'emplois publics ou privés.

Art. 13. Sera puni d'une amende de 26 à 200 francs et d'un emprisonnement d'un à sept jours, ou de l'une de ces peines seulement, quiconque, pour déterminer un électeur à s'abstenir de voter ou pour influencer son vote, aura usé à son égard de voies de fait, de violences ou de menaces, ou lui aura fait craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune.

Art. 14. Seront punis comme auteurs des délits prévus par les art. 10, 11, 12 et 13, ceux qui auront fourni des fonds, sachant la destination qu'ils devaient recevoir, ou qui auront donné mandat de faire, en leur nom, les offres, promesses ou menaces.

Art. 15. Dans les cas prévus par les cinq articles précédents, si le coupable est fonctionnaire public, le *maximum* de la peine sera toujours prononcé, et la peine pourra être portée au double.

Art. 16. Les présidents des collèges et des sections sont chargés de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et la tranquillité aux abords des sections et de l'édifice où se fait l'élection.

Art. 17. Quiconque, sans titre, aura engagé, réuni ou aposté des individus, même non armés, sous le prétexte de protéger les électeurs ou d'assurer l'ordre pendant les élections, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à un mois et d'une amende de 26 à 500 francs.

Projet de la section centrale.

à la main, ou qui ne seraient pas écrits ou autographiés à l'encre noire ;

7° Les bulletins qui, au premier tour de scrutin, ne seraient pas timbrés ou dont les formes ou dimensions auraient été altérées.

En cas de contestation, le bureau en décidera, sauf réclamation.

Les bulletins de vote annulés ou ayant donné lieu à une contestation quelconque seront parafés par les membres du bureau et annexés au procès-verbal.

Supprimé.

Art. 9. Sera puni d'une amende de 26 à 200 francs celui qui, dans un intérêt électoral, aura donné, offert ou promis à un ou plusieurs électeurs une indemnité en argent ou de quelque nature que ce soit.

Seront punis de la même peine : 1° celui qui, dans le même intérêt, aura donné, offert ou promis des comestibles ou des boissons aux électeurs *résidant dans la commune où siège le collège électoral* ; 2° celui qui, dans le même intérêt, aura donné, offert ou promis de donner des comestibles ou des boissons, *en dehors du jour de l'élection*, aux électeurs ne résidant pas dans la commune où siège le collège électoral.

Les mêmes peines seront appliquées à l'électeur qui aura accepté les dons, offres ou promesses.

Des moyens matériels de transport pourront toutefois être organisés et mis à la disposition des électeurs.

Art. 10. (Comme ci-contre.)

Art. 11. (Comme ci-contre.)

Art. 12. (Comme ci-contre.)

Art. 13. Seront punis comme auteurs des délits prévus par les art. 9, 10, 11 et 12, ceux, etc. (Le reste comme ci-contre.)

Art. 14. (Comme ci-contre.)

Art. 15. (Comme ci-contre.)

Art. 16. Quiconque, sans titre, aura engagé réuni ou aposté des individus, même non armés, de manière à intimider les électeurs ou à troubler l'ordre, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à un mois et d'une amende de 26 à 500 francs.

Projet du gouvernement.

Ceux qui feront partie de bandes ou de groupes organisés dans ce but seront punis d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de 26 à 200 francs.

Art. 18. Lorsque par attroupement, menaces ou voies de fait, on aura empêché un ou plusieurs citoyens d'exercer leurs droits politiques, les coupables seront punis d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de 26 à 1,000 francs.

Art. 19. Toute irruption dans un collège électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'empêcher un choix, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 200 à 2,000 francs.

Si le scrutin a été violé, le maximum de ces peines sera prononcé et elles pourront être portées au double.

Si les coupables étaient porteurs d'armes, ils seront condamnés, dans le premier cas, à un emprisonnement d'un an à trois ans et à une amende de 500 à 3,000 francs, et, dans le second cas, à la reclusion et à une amende de 3,000 à 5,000 francs.

Art. 20. Si ces faits ont été commis par des bandes ou des groupes organisés comme il est dit en l'article 17, ceux qui auront engagé, réuni ou aposté les individus qui en auront fait partie seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1,000 francs.

Art. 21. Seront punis comme auteurs, ceux qui auront directement provoqué à commettre les faits prévus par les deux articles précédents, soit par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, soit par des discours tenus ou des cris proférés, dans des réunions ou des lieux publics, soit par des placards affichés, soit par des écrits imprimés ou non, et vendus ou distribués.

Si les provocations n'ont été suivies d'aucun effet, leurs auteurs seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 22. Les membres d'un collège électoral qui, pendant la réunion, se sont rendus coupables d'outrages ou de violences, soit envers le bureau, soit envers l'un de ses membres, ou qui, par voies de fait ou menaces, auront retardé ou empêché les opérations électorales, seront punis d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de 100 à 1,000 francs.

Si le scrutin a été violé, le maximum de ces peines sera prononcé, et elles pourront être portées au double.

Si les coupables étaient porteurs d'armes, ils seront condamnés, dans le premier cas, à un emprisonnement de trois mois à deux ans et à une amende de 300 à 2,000 francs, et, dans le second cas, à la reclusion et à une amende de 3,000 à 5,000 francs.

Art. 23. Dans les cas prévus par les art. 10, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21 et 22, l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité, pendant deux ans au moins et cinq ans au plus, sera prononcée contre les coupables qui auront été condamnés antérieurement pour l'un des faits repris dans ces articles ou dans les art. 11, 12, 24, 25 et 26.

Art. 24. Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 à 2,000 francs, tout citoyen qui, chargé dans un scrutin du dépouillement des bulletins contenant les suffrages, sera surpris falsifiant, soustrayant ou ajoutant des bulletins, ou inscrivant sur les bulletins des votants non légitimes des noms autres que ceux qui lui auraient été déclarés.

Projet de la section centrale.

Ceux qui auront fait partie sciemment de bandes ou groupes ainsi organisés seront punis d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de 26 à 200 francs.

Art. 17. (Comme ci-contre.)

Art. 18. Toute irruption dans un collège électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'entraîner les opérations électorales, sera punie, etc. (Le reste comme ci-contre.)

Art. 19. Si ces faits ont été commis par des bandes ou des groupes organisés comme il est dit en l'article 16, ceux, etc. (Le reste comme ci-contre.)

Art. 20. Seront punis comme auteurs, ceux qui auront directement provoqué à commettre les faits prévus par les art. 17 et 18, soit par, etc. (Le reste comme ci-contre.)

Art. 21. (Comme ci-contre.)

Art. 22. Dans les cas prévus par les art. 9, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20 et 21, l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité, pendant deux ans au moins et cinq ans au plus, sera prononcée contre les coupables qui auront été condamnés antérieurement pour l'un des faits repris dans ces articles ou dans les art. 10 et 11.

Art. 23. Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 à 2,000 fr., tout citoyen qui, chargé dans un scrutin du dépouillement des bulletins contenant les suffrages, sera surpris falsifiant, soustrayant ou ajoutant des bulletins, ou lisant frauduleusement des noms autres que ceux qui y sont inscrits.

Projet du gouvernement.

Art. 25. Toute autre personne coupable des faits énoncés dans l'article précédent sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 26 à 1,000 francs.

Art. 26. La même peine sera prononcée : 1° contre celui qui sera surpris soustrayant par ruse ou violence des billets aux électeurs, ou substituant un autre billet à celui qui lui aurait été montré ou remis ; 2° contre celui qui, à l'appel du nom d'un électeur absent, se présentera pour déposer, sous le nom de celui-ci, un billet électoral.

Art. 27. Dans les cas énoncés aux trois articles précédents, les coupables seront, en outre, condamnés à l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Art. 28. Toute personne qui, le jour de l'élection, aura causé du désordre ou provoqué des rassemblements tumultueux, soit en acceptant, portant ou arborant un signe de ralliement, soit de toute autre manière, sera punie d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 29. Quiconque, n'étant ni membre d'un bureau, ni électeur, entrera pendant les opérations électorales dans le local de l'une des sections, sera expulsé par l'ordre du président et puni d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 30. Lorsque, dans le local où se fait l'élection, l'un ou plusieurs des assistants donneront des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation, ou exciteront au tumulte, de quelque manière que ce soit, le président les rappellera à l'ordre. S'ils continuent, il ordonnera leur expulsion. Cet ordre sera consigné dans le procès-verbal, sur le vu duquel les délinquants seront punis d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 31. Sera aussi punie d'une amende de 50 à 500 francs, toute distribution ou exhibition d'écrits ou imprimés injurieux, de pamphlets ou de caricatures dans le local ou aux abords du local où se fait l'élection.

Art. 32. La poursuite des crimes et délits prévus par les arts. 6, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 30 et 31 ne pourra être commencée qu'après qu'il aura été statué sur la validité des opérations électorales.

Elle sera prescrite après trois mois révolus à partir du jour de cette décision.

L'action civile sera également prescrite après le même délai.

Art. 33. En cas de concours de plusieurs des délits prévus par la présente loi, les peines seront cumulées, sans qu'elles puissent néanmoins excéder le double du maximum de la peine la plus forte.

Projet de la section centrale.

Art. 24. (Comme ci-contre.)

Art. 25. La même peine sera prononcée :

1° Contre celui qui sera surpris soustrayant par ruse ou violence des bulletins aux électeurs, ou substituant un autre bulletin à celui qui lui aurait été montré ou remis ;

2° Contre celui qui, le jour des élections et dans la salle où l'on vote, sera surpris inscrivant, sur les bulletins des votants non lettrés, des noms autres que ceux qui lui auraient été déclarés ;

3° Contre celui qui, à l'appel du nom d'un électeur absent, se présentera pour voter sous le nom de celui-ci.

Art. 26. Dans les cas énoncés aux trois articles précédents, les coupables seront, en cas de récidive, condamnés à l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Art. 27 (nouveau). Quiconque aura voté dans un collège électoral, soit en violation de l'art. 3 de la loi du 1^{er} avril 1843 (art. 5 de la loi électorale) et de l'art. 12 de la loi du 30 mars 1836, soit en violation d'une interdiction des droits de vote et d'éligibilité à laquelle il aurait été condamné, sera puni d'une amende de 26 à 200 francs.

Cette disposition et l'un des deux articles qu'elle mentionne, suivant qu'il s'agira d'élections générales, provinciales ou communales, seront insérés textuellement dans les lettres de convocation des électeurs.

Art. 28. Toute personne qui, le jour de l'élection, aura causé du désordre, soit en acceptant, portant ou arborant un signe de ralliement, soit de toute autre manière, sera punie d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 29. Quiconque, n'étant ni membre d'un bureau, ni électeur, entrera pendant les opérations électorales dans le local de l'une des sections, sera expulsé par l'ordre du président ; s'il résiste ou s'il rentre, il sera puni d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 30. Lorsque, dans le local où se fait l'élection, l'un ou plusieurs des assistants refuseront d'obtempérer aux injonctions du président, faites en exécution de la loi, ou donneront des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation, ou exciteront au tumulte, de quelque manière que ce soit, le président les rappellera à l'ordre. S'ils continuent, cet ordre sera consigné dans le procès-verbal, sur le vu duquel les délinquants seront punis d'une amende de 50 à 500 francs.

Art. 31. Sera aussi punie d'une amende de 50 à 500 francs, toute distribution ou exhibition d'écrits, d'imprimés ou de dessins injurieux, dans le local ou aux abords du local où se fait l'élection.

Art. 32. La poursuite des crimes et délits prévus par la présente loi et l'action civile seront prescrites après six mois révolus à partir du jour où les crimes et délits ont été commis.

Art. 33. (Comme ci-contre.)

Léopold II, etc. Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er} (1). Quiconque, pour se faire

inscrire sur une liste d'électeurs ou sur une liste d'éligibles au sénat (2), se sera attribué frauduleusement une contribution

Projet du gouvernement.

En cas de concours de l'un ou de plusieurs de ces délits avec un des crimes prévus également par la présente loi, la peine du crime sera seule prononcée.

Art. 34. Les peines seront appliquées sans préjudice de peines plus fortes lorsque les faits constitueront des crimes ou délits prévus par d'autres lois.

L'action publique et l'action civile seront, quant à ces derniers, prescrites conformément aux règles ordinaires.

Art. 35. S'il existe des circonstances atténuantes, les tribunaux sont autorisés à remplacer la peine de la reclusion par un emprisonnement de trois mois au moins et à réduire l'emprisonnement au dessous de huit jours et l'amende au-dessous de 26 francs.

Ils pourront aussi prononcer séparément l'une ou l'autre de ces peines, sans qu'elles puissent être en dessous des peines de simple police.

Art. 36. La présente loi sera affichée en gros caractères dans les salles où se réuniront les collèges électoraux.

Art. 37. Les lois antérieures sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions de la présente.

Projet de la section centrale.

Art. 34. (Comme ci-contre.)

Art. 35. (Comme ci-contre.)

Art. 36. (Comme ci-contre.)

Art. 37. (Comme ci-contre.)

(1) Art. 1^{er}. Voy., ci-dessus, le rapport de M. CROMBZ, n° 17.

(2) M. TASCH, ministre de la justice : « Messieurs, la section centrale a en réalité proposé deux amendements à l'art. 1^{er}; je ne me rallie ni à l'un ni à l'autre.

« Le premier amendement consiste à rendre applicable aux éligibles au sénat qui commettraient le même fait, la peine comminée par le § 1^{er} de l'article 1^{er} contre ceux qui, pour se faire inscrire sur une liste électorale, se sont attribués frauduleusement une contribution dont ils ne possèdent pas les bases.

« Je ne me rallie pas à cet amendement, parce que, à mon avis, il y a une très-grande différence entre une liste électorale et une liste d'éligibles au sénat.

« La liste électorale arrêtee confère des droits à celui qui y est inscrit; une fois porté sur cette liste, on a le droit de vote en vertu du principe de la permanence des listes.

« En est-il de même de la liste des éligibles au sénat? Non: l'inscription sur cette liste ne constitue qu'une indication. Lorsque celui qui est inscrit sur la liste des éligibles au sénat est nommé sénateur, le sénat procède à une vérification.

« Il n'y a donc pas, pour punir l'inscription frauduleuse sur la liste des éligibles au sénat, les mêmes motifs que pour punir l'inscription frauduleuse sur la liste électorale. On serait inscrit sur la liste des éligibles au sénat, on serait même élu, que l'élection ne serait pas assurée: la vérification doit se faire et si le sénat reconnaît que l'élu ne possède pas les bases du cens, il déclare nulle l'élection. Il faudrait, pour pouvoir assimiler la liste des éligibles au sénat aux listes électorales, que le sénat ne pût pas vérifier si réellement la personne inscrite paye ou ne paye pas le cens.

« Tels sont les motifs qui me font repousser l'amendement proposé par la section centrale. »

M. SABATIER : « Je crois que M. le ministre de la

justice est dans le vrai, lorsque les personnes qu'on porte sur la liste des éligibles payent le cens de 1,000 florins qui donne le droit incontestable d'être porté sur la liste des éligibles, mais je ne sais si M. le ministre de la justice a pensé au cas où l'on devait faire usage de l'art. 42 de la loi électorale, c'est-à-dire du cas où il faut former des listes supplémentaires. »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « C'est la même chose. »

M. SABATIER : « Je ne crois pas que ce soit la même chose et je vais en indiquer les motifs. Je suppose qu'on soit dans le cas où il n'y ait pas un éligible sur 600 citoyens; on forme une liste supplémentaire où le cens descend évidemment au-dessous de 1,000 florins. Je suppose qu'il descende à 800 francs et que la personne qui a usé de fraude se fasse porter sur la liste des éligibles à raison de 800 et quelques francs, il est évident que cette personne empêche de cette façon une autre personne qui paye réellement 800 francs d'être portée sur la liste des éligibles.

« Bien certainement la fraude que je signale cause un certain tort à la personne éliminée, puisqu'elle met obstacle à la possibilité de voir le choix se porter sur elle, pour être candidat au sénat. Je demande s'il ne faut pas punir cette fraude. Si la chambre, comme je n'en doute pas, partage cet avis, il faut maintenir le mot *éligibles* dans l'article, comme le propose la section centrale. »

M. COOMANS : « Outre la raison très-forte que vient de donner l'honorable M. Sabatier en opposition à l'argumentation de l'honorable ministre de la justice, voici encore une observation que je dois faire.

« Il importe réellement beaucoup que les non-éligibles ne soient pas inscrits sur les listes électorales, non pas que cette inscription frauduleuse puisse obliger le sénat à ratifier l'élection, mais parce qu'une élection nulle peut occasionner de grands dommages à un grand nombre d'électeurs.

« Je suppose que le sénat, usant de son droit con-

dont il ne possède pas les bases, ou aura fait sciemment de fausses déclarations, ou produit des actes qu'il savait être simulés,

sera puni d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs.

Sera puni de la même peine celui qui

stitutionnel, annule l'élection dont il s'agit. Il n'en est pas moins vrai que vous auriez imposé une corvée supplémentaire aux électeurs. En conséquence, nous avons raison de dire qu'il importe beaucoup de punir un fait dommageable, fait qui est l'inscription frauduleuse d'un non-éligible sur la liste. »

M. TESCH, ministre de la justice : « L'honorable M. Sabatier m'a objecté que l'individu qui se ferait inscrire sur une liste d'éligibles au sénat pourrait, par ce fait, porter préjudice à une autre personne qui ne serait pas inscrite, bien qu'elle payât le cens voulu. Je ne pense pas que cela soit exact, une personne qui n'est pas inscrite sur la liste des éligibles peut se faire élire et être admise au sénat, du moment qu'il est prouvé qu'elle paye la somme nécessaire. »

« C'est, je pense, une jurisprudence incontestable. »

M. GUILLERY : « Du moment où l'on paye 1,000 florins. »

M. MULLER : « La jurisprudence du sénat a été en dernier lieu telle que vous le dites ; mais auparavant elle était autre. »

M. TESCH, ministre de la justice : « Je pense que la jurisprudence du sénat est que celui qui ne figure pas sur la liste des éligibles peut être élu lorsqu'il établit qu'il paye une somme supérieure au cens du dernier inscrit. »

M. COOMANS : « Alors la liste des éligibles est fort inutile. »

M. TESCH, ministre de la justice : « Les listes des éligibles sont, comme je vous le disais, des indications. »

« Maintenant, faut-il multiplier les pénalités à l'infini ? Faut-il punir un fait qui, en lui-même, ne peut porter préjudice, un fait qui doit être vérifié avant que le sénat prononce l'admission ? Je ne le pense pas. »

M. COOMANS : « Il y a préjudice quand l'élection est annulée. »

M. TESCH, ministre de la justice : « L'honorable M. Coomans a cité le cas où il faudrait procéder à une nouvelle élection. Ce peut être très-désagréable pour les électeurs, mais il n'y a pas là une fraude que la loi peut réprimer, cela ne rentre pas dans la catégorie des faits dont nous nous occupons. »

« Je pense qu'on peut bien ne pas punir ce fait et laisser les choses dans l'état où elles se trouvent aujourd'hui. Ce fait n'a pas la même gravité que l'inscription sur la liste des électeurs, qui confère un véritable droit. »

M. CROMBIEZ, rapporteur : « Je crois que la question à résoudre n'est pas celle de savoir quelle est la valeur des listes des éligibles. Je sais très-bien que ces listes ne sont qu'indicatives. La question est de savoir s'il faut punir le fait frauduleux qui a été posé, lorsque, pour arriver à se faire inscrire sur la liste des éligibles, on a fait de fausses déclarations, on a produit des actes qu'on savait être simulés. »

« Je dis qu'un fait semblable doit être puni, et voilà pourquoi, à mon sens, la section centrale a bien fait d'admettre l'amendement. »

M. GUILLERY : « Messieurs, le fait prévu par l'amendement de la section centrale me paraît tout aussi grave que celui qui est prévu par le projet du gouvernement. »

« Remarquez que le projet de loi, et avec raison,

a caractérisé le fait de manière que l'art. 1^{er} ne punisse qu'un fait véritablement coupable, comme vient de le faire remarquer l'honorable rapporteur. Il s'agit d'une contribution impôtée frauduleusement à quelqu'un à l'aide de fausses déclarations ou de la production d'actes que l'on savait être simulés. Or, messieurs, ces actes peuvent induire en erreur le sénat tout comme la députation permanente. »

« Il faut vous placer d'abord dans l'hypothèse où un homme, par exemple, s'attribue 1,000 florins de contributions au moyen d'actes qu'il sait être simulés. Il produit ces actes devant le sénat comme il les a produits devant la députation permanente, et le sénat, trompé, à son tour, valide l'élection. »

« Voilà un cas qui peut se présenter et que le projet du gouvernement ne punit pas. Cependant il y aura bien là un homme qui figurera dans l'assemblée du sénat sans en avoir le droit. »

« Je suppose un autre cas, celui qu'a prévu l'honorable M. Sabatier. Il s'agit d'une province dans laquelle il y a une liste supplémentaire d'éligibles au sénat. »

« M. le ministre de la justice dit : Le sénat pourra parfaitement, en vérifiant les contributions payées à l'Etat, le déclarer légalement élu, bien que la députation permanente ne l'ait pas porté sur la liste des éligibles. Soit ; quoique la jurisprudence du sénat ait varié sur ce point, j'admets cette jurisprudence. Mais si un citoyen n'est pas sur la liste des éligibles, personne ne songera à lui, et lui-même ne pensera pas à se mettre sur les rangs. »

« Je suppose que Jacques se soit fait porter sur la liste additionnelle en prétendant qu'il payait 800 fr. de contributions alors qu'il n'en paye que 500. (Je pense que dans la province de Liège on est descendu jusqu'à 800 fr.) Pierre, qui ne paye que 700 francs, ne sera pas sur la liste additionnelle et il sera convaincu qu'il n'a pas le droit d'y figurer, parce qu'il se dit : Il y a un certain nombre de citoyens payant plus que moi, portés sur cette liste. Il ne pensera donc pas à se faire inscrire et les électeurs ne penseront pas à le nommer. Cependant si Jacques ne s'était pas fait porter sur la liste des éligibles au moyen d'actes simulés et frauduleux, Pierre y aurait figuré avec ses 700 francs. »

« Vous voyez donc que cet acte frauduleux aura empêché non-seulement l'inscription d'un citoyen qui avait le droit de figurer sur la liste, mais que celui qui s'est rendu coupable de cette fraude aura fait croire à tout le monde et au sénat lui-même que ce citoyen n'était pas éligible. »

« Je suppose qu'il soit nommé et qu'il vienne au sénat. Je suppose que le sénat voie qu'il ne paye que 700 francs, bien que figurant sur une liste d'éligibles payant 800 francs ; il ne peut vérifier la fortune de tous ceux qui se trouvent sur les listes ; il n'en aurait pas le droit ; car les particuliers pourraient se refuser à donner les renseignements qu'il demanderait. Le sénat ne peut donc, en réalité, vérifier si l'élu possède les bases du cens ; il ne peut pas, comme la députation permanente, faire une liste additionnelle ; il n'a pas les renseignements nécessaires. »

« Ainsi voilà deux cas dans lesquels le projet du gouvernement ne réprimerait pas une fraude tout aussi coupable que celle de créer des électeurs. Ce serait le cas où le sénat lui-même serait induit en erreur par des actes simulés ; ce serait, en second lieu, le

aura pratiqué les mêmes manœuvres dans le but de faire inscrire un citoyen sur ces listes (1).

Toutefois, la poursuite ne pourra avoir

lieu que dans le cas où la demande d'inscription aura été rejetée par une décision devenue définitive et motivée sur des faits impliquant la fraude (2).

cas où les électeurs et où le contribuable lui-même qui aurait droit d'être porté sur la liste des éligibles, seraient trompés par l'inscription frauduleuse d'autres personnes qui n'ont pas le droit de figurer sur les listes et qui seraient supposées posséder une grande fortune »

M. DE NAXER : « J'admets parfaitement avec M. le ministre de la justice que la liste des éligibles n'a pas absolument le même caractère que la liste électorale proprement dite, en ce sens que l'inscription sur la liste des électeurs confère des droits et que la non-inscription entraîne une déchéance, tandis qu'il paraît aujourd'hui admis, par la jurisprudence du sénat, que la liste des éligibles n'est qu'indicative. Mais cette distinction est sans importance pour la question que nous avons à résoudre. Il s'agit de savoir si le fait, tel qu'il est caractérisé dans l'article et en tant qu'il s'applique aux listes d'éligibles, présente tous les caractères nécessaires pour être érigé en délit.

« Evidemment le fait est immoral ; c'est un acte de fraude et l'on peut dire que, sous ce rapport, il a un caractère de gravité tout spécial ; parce que, en général, il émane d'un homme qui a une position plus élevée dans la société que le simple électeur. Au point de vue de l'immoralité, le fait est donc plus grave que la manœuvre pratiquée pour obtenir l'inscription frauduleuse sur la liste des électeurs.

« Sans doute l'immoralité de l'acte ne suffit pas, je le reconnais, pour l'ériger en délit. Il faut qu'il en résulte un dommage que j'appellerai social ou politique. Eh bien, cette seconde condition, nous la rencontrons également ici.

« Quoique la liste des éligibles ne soit qu'indicative, il faut admettre cependant que si elle est fautive, elle est de nature à induire les électeurs en erreur, à jeter un véritable trouble dans l'exercice des droits politiques. En effet, il arrivera ainsi que les électeurs perdront de vue un autre citoyen qui a le droit d'être élu ; c'est au moins un cas qui peut se présenter lorsqu'il s'agit de listes supplémentaires, parce qu'alors l'inscription de l'un a pour conséquence la non-inscription de l'autre.

« Il y aura encore dommage, parce que, comme vous l'a très bien expliqué l'honorable M. Guillery, le sénat sera lui-même influencé par la production des listes d'éligibles. Il y a là une espèce de présomption qui souvent dispensera l'élu de faire une preuve directe, du moins une preuve aussi complète qu'il serait obligé de le faire, s'il n'était pas inscrit.

« Je reviens, messieurs, à la considération principale que j'ai fait valoir en commençant : c'est que vous avez ici tous les caractères requis pour que le fait soit punissable. Vous avez un acte d'une immoralité en général plus grave que celui qui est puni par le projet du gouvernement, et cet acte est évidemment de nature à induire les électeurs en erreur, à troubler l'exercice régulier des droits politiques, et il peut avoir pour conséquence de faire siéger au sénat un homme qui ne réunit pas, en réalité, les conditions d'éligibilité.... » (Séance du 12 juillet 1865. *Ann. parl.*, p. 1394 et suiv.)

(1) M. COOMANS : « Je ne sais si MM. les ministres verraient des inconvénients à accepter un amendement qui ne serait que le complément de leur

pensée, en la supposant impartiale. Il est dit au § 2 de l'art. 1^{er} :

« Sera puni de la même peine celui qui aura pratiqué les mêmes manœuvres dans le but de faire inscrire un citoyen sur ces listes. »

« C'est fort bien, mais je proposerai d'ajouter : « Ou de l'en faire rayer. »

M. CROMBIEZ, rapporteur : « Je n'ai qu'une observation à faire, c'est qu'au sénat l'amendement que propose M. Coomans a été présenté par la commission de la justice et de l'intérieur, mais qu'il a été écarté comme inutile. »

M. LELIÈVRE : « Je pense que le changement proposé par l'honorable M. Coomans ne peut pas être admis, par la raison bien simple que, dans le but de faire rayer un nom de la liste, l'on ne commet pas l'un des actes énoncés dans l'art. 1^{er}. Ces actes ne peuvent être posés que dans le but d'opérer une inscription illicite. Il suffit de lire la première disposition de l'article pour être convaincu de ce que j'avance. »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « Celui qui est rayé est averti. »

— L'art. 1^{er} modifié est mis aux voix et définitivement adopté. (Séance du 17 mai 1867. *Ann. parl.* p. 1040.)

(2) M. DUMORTIER : « L'art. 1^{er} érige en délit et punit la tentative d'un fait, et il ne commine pas de peine contre celui qui a commis le délit. Si le fait de s'être frauduleusement fait inscrire sur la liste électorale devient un délit, il n'est pas possible que vous comminez une peine contre celui qui a tenté de commettre ce délit, et que vous n'en comminez pas contre celui qui est parvenu à le commettre. »

M. CROMBIEZ : «...Quant à l'observation de l'honorable M. Dumortier, je crois qu'elle n'est pas fondée. Si la chambre veut m'entendre pendant quelques instants, il ne me sera pas difficile de lui démontrer que, dans le cas de l'art. 1^{er}, il ne s'agit pas de punir une tentative, mais bien un délit complet et consommé.

« Cette question a été, d'ailleurs, discutée en section centrale et le rapport (*voy. ci-dessus, rapp. art. 1^{er}, n° IV*) rencontre les objections présentées par M. Dumortier.

« L'art. 1^{er} punit les fausses déclarations, la production d'actes simulés, qui précèdent et déterminent les inscriptions. Ce qu'il réprime, ce n'est pas l'inscription frauduleuse sur les listes électorales, l'inscription étant un fait étranger à celui qui l'a provoquée, ce sont les fausses déclarations. Le délit existe donc en dehors de l'inscription.

Mais l'art. 1^{er} n'admet la poursuite que dans le cas où la demande d'inscription a été rejetée par une décision devenue définitive et motivée sur des faits impliquant la fraude. Dans le cas, au contraire, où l'inscription a été admise par l'autorité compétente, il y a en quelque sorte chose jugée ; il y a au moins une présomption grave que l'électeur n'a commis aucune fraude, et que l'autorité compétente a trouvé les pièces régulières. Les listes, une fois arrêtées, sont réputées sincères.

« Voilà pourquoi on ne poursuit pas l'électeur inscrit.

« Si on entrait dans la voie qu'indique M. Dumor-

Les décisions de cette nature rendues, soit par les collèges des bourgmestres et échevins, soit par les conseils communaux, soit par les députations permanentes, ainsi que les pièces et les renseignements y relatifs, seront transmis par le gouverneur au ministère public, qui pourra aussi les réclamer d'office.

La poursuite sera prescrite après trois mois révolus à partir de la décision.

Art. 2 (1). Les votes seront donnés par écrit, autographiés ou lithographiés (2), à l'encre noire, sur des bulletins de forme carrée, qui seront spécialement timbrés à cet effet et fournis par le gouvernement.

Ces bulletins pourront, en conservant la même forme, avoir des dimensions plus petites ou plus grandes dans les divers arrondissements, cantons ou communes, d'après le nombre de membres à élire, sans toutefois qu'elles puissent être différentes pour le même collège électoral.

Cinq bulletins seront remis à chaque électeur en même temps que la lettre de convocation, et il en sera déposé sur le bureau de chaque section, pendant les opérations du collège.

Le prix du papier électoral sera fixé par arrêté royal. Il en sera débité par les agents

de l'administration du timbre et par toutes autres personnes qui en demanderaient pour le vendre. Il y aura au moins un dépôt par canton. — *Voyez arrêté royal du 24 mai 1867, infra, n° 187.*

Art. 8 (3). Les bulletins devront être pliés en quatre et de manière à former un carré : la marque du timbre sera à l'extérieur (4).

Les bulletins ne remplissant pas ces conditions ou portant à l'extérieur (4) des signes distinctifs quelconques seront refusés par le président du bureau électoral.

Au deuxième tour de scrutin, un papier blanc et non colorié pourra être employé concurremment avec le papier officiel. Tous bulletins d'un autre papier ou portant à l'extérieur des signes distinctifs quelconques, seront également refusés par le président du bureau électoral.

En cas de contestation, le bureau décidera.

L'électeur dont le bulletin aura été refusé pourra le remplacer par un autre, sans interrompre la suite des opérations.

Tout bulletin, déposé dans l'urne, ne pourra plus être attaqué sous prétexte qu'il porte à l'extérieur (4) un signe distinctif.

tier, il arriverait ceci : c'est que la justice reviserait indirectement les listes électorales qui, d'après l'article 6 de la loi de 1831, sont permanentes. Des conflits naîtraient entre l'autorité administrative et la justice.

« L'opinion de l'honorable membre n'est pas admissible dans notre système électoral. » (*Séance du 12 juillet 1863. Ann. parl., p. 1399 et suiv.*)

(1) *Voy. le rapport de M. Crombez, n° 18.*

(2) M. CROMBEZ : « Messieurs, je dois répondre à l'observation que m'a faite l'honorable M. Pirmez. Il m'a demandé quelle différence il y a entre le bulletin autographié et le bulletin lithographié. »

« Il peut y avoir une différence. Le bulletin autographié est toujours la représentation de l'écriture à la main. Mais, si vous voulez bien lire le projet de loi avec attention, vous verrez qu'à l'art. 8 nous disons que lorsque l'autographie ne représente pas l'écriture usuelle, lorsqu'elle représente des caractères imprimés, le billet est nul. »

M. HYMANS : « Qu'est-ce que l'écriture usuelle ? »

M. CROMBEZ : « Je n'ai pas besoin, je pense, de répondre à cette demande. Chacun sait ce que c'est que l'écriture usuelle. »

« Il en résulte que si la lithographie représente l'écriture ordinaire, il faudra l'admettre. Cela n'est pas douteux : s'il y avait quelque incertitude dans

texte, je proposerais de dire l'autographie et la lithographie. »

M. DUMORTIER : « Il suffit de voter l'article par division. Lorsqu'on arrivera au § 3, on votera contre. »

M. LE PRÉSIDENT : « Le § 1^{er} est ainsi conçu :

« Les votes seront donnés par écrit ou autographiés, à l'encre noire, sur des bulletins de forme carrée, qui seront spécialement timbrés à cet effet et fournis par le gouvernement. »

M. HYMANS : « Je crois que M. le rapporteur de la section centrale s'est rallié à la proposition qui a été faite d'ajouter le mot lithographiés. »

Plusieurs membres : Oui ! oui !

M. MULLER : « Il est bien entendu que la lithographie devra être la représentation d'une écriture. » (*Séance du 20 juillet 1867. Ann. parl., p. 1472 et 1474.*)

(3) *Voy. le rapport de M. Crombez, n° 19.*

(4) M. TACK : « Je désirerais savoir ce qu'on entend par partie extérieure du bulletin. Les bulletins doivent être pliés en quatre, et dans cet état ils sont déposés dans l'urne. Or, rien n'empêchera d'y mettre une marque au verso intérieur du bulletin. »

M. CROMBEZ, rapporteur : « Veuillez lire le rapport de la section centrale ; cela est expliqué tout au long. »

M. TACK : « Le bulletin étant plié en quatre, il y

aura nécessairement une face intérieure invisible au moment du dépôt du bulletin dans l'urne ; et sur cette face on pourra parfaitement apposer une marque quelconque. Or, voilà un bulletin qui ne pourra plus être attaqué, bien que marqué, parce qu'il aura été déposé dans l'urne. »

M. DE NAEYER : « J'ai à présenter une simple observation de détail. Au § 1^{er} il est dit : « Les bulletins » devront être pliés en quatre et de manière à former « un carré : la marque du timbre sera à l'extérieur. » Je crois que les bulletins qui ne rempliront pas l'une et l'autre de ces conditions devront être refusés. »

M. TIESCH, ministre de la justice : « Oui. »

M. DE NAEYER : « Cependant cela ne résulte pas du paragraphe suivant, qui dit seulement qu'on pourra refuser les bulletins pliés d'une autre manière. Il serait préférable, je pense, de dire au commencement du § 2 : « Les bulletins ne remplissant pas ces conditions..., » c'est-à-dire la double condition d'être pliés en quatre et de porter la marque du timbre à l'extérieur. »

M. TIESCH, ministre de la justice : « Je ne fais aucune objection à cet amendement. »

M. DUMORTIER : « Messieurs, je dois revenir à l'observation de l'honorable M. Tack, parce qu'elle me paraît très-sérieuse. »

« Un bulletin sera plié en quatre ; l'extérieur du bulletin présentera donc deux faces ; l'une qui sera à l'extérieur du pli, l'autre qui se trouvera à l'intérieur du pli. Mais si sur la seconde face on inscrit des marques quelconques, des taches d'encre, par exemple, pour le faire reconnaître, et si le président qui reçoit le bulletin ou les membres du bureau reconnaissent l'électeur votant à cette marque, que ferez-vous, quelle sera la situation ?

« Il y aura des billets marqués pour les membres du bureau. »

« Il est évident qu'il y avait un système beaucoup plus sage à adopter, c'était celui des enveloppes, mais on l'a rejeté. »

« Eh bien, je demande ce qu'on fera quand un bulletin sera marqué sur sa seconde face extérieure, mais dans le verso intérieur ? »

Un membre : « Le bulletin sera annulé. »

M. DUMORTIER : « Mais s'il a été déposé dans l'urne, il ne pourra plus, pendant le dépouillement, être attaqué, en vertu de la loi. »

M. CROMBIEZ, rapporteur : « Je crois que les honorables membres ont perdu de vue les observations faites par la section centrale, non-seulement à propos de l'art. 5, mais encore à propos de l'art. 8. »

« Voici ce que nous disons dans le rapport : »

« Malgré l'observation de la 5^e section, les mots : « à l'intérieur ont été conservés. Il est entendu qu'il s'agit des marques faites sur les faces du bulletin qui ne sont pas visibles pour le président. » Quand un électeur remet son billet plié, deux faces seulement peuvent être vérifiées et les marques qu'elles révéleraient tombent sous l'application de l'art. 5. Les autres signes, qui n'apparaissent que lorsqu'on a déplié le bulletin, sont considérés comme étant à l'intérieur et soumis aux dispositions du n° 5 de l'art. 8. Par leur généralité, ces dispositions atteindront les divers moyens à l'ai de desquels on cherche à violer le secret du vote. »

« Le commentaire donné par la section centrale prévoit donc toutes les hypothèses, et démontre que, dans l'application, il ne peut y avoir de doute sur les mots *extérieur ou intérieur* d'un bulletin. »

M. BARA : « Messieurs, si l'on mettait à l'extérieur

du pli, il n'y aurait plus de difficulté. (Séance du 20 juillet 1865. Ann. parl., p. 1476.)

Au sénat, le débat suivant s'est élevé au sujet des mêmes mots : à l'extérieur du bulletin.

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « On s'est beaucoup occupé des bulletins, et principalement de la question de savoir ce que le président d'un bureau électoral aurait à faire pour s'assurer qu'ils ne portent aucun signe extérieur. Equivoquant sur quelques mots du rapport de la commission, on a prétendu que le président devait s'arrêter à cette partie extérieure du bulletin qui reste visible lorsqu'il est plié en quatre, mais qu'il ne pouvait aller au delà ; d'où il suit qu'il pourrait impunément exister des signes sur l'autre partie extérieure du bulletin, partie qui n'est pas apparente lors de la remise par l'électeur au président. Par conséquent, le bulletin ainsi marqué ne tomberait pas sous l'application de la loi, et pourrait être contesté après le dépouillement du scrutin. »

« Mais, messieurs, il n'y a, ce me semble, aucune disposition de la loi qui interdise au président d'examiner les bulletins sur toute leur face extérieure, sur tout le verso. Ce qui est interdit au président, c'est de violer le secret du vote, d'ouvrir le bulletin et de voir quels sont les candidats pour lesquels on a voté. Mais il peut parfaitement s'assurer de l'intégrité complète du verso, sans qu'il soit nécessaire pour cela de mettre le recto à découvert. »

M. PIRMEZ : « Je suis fort étonné de l'explication que M. le ministre des finances nous a donnée sur l'article actuellement en discussion. »

« M. le ministre des finances est venu nous dire que le président pourrait déplier les bulletins, pas entièrement, mais qu'il pourrait et devrait même en défaire le pli supérieur, de manière à en voir tous les côtés externes. »

« Je proteste contre cette explication. J'ai admis l'explication qu'il nous a donnée sur le point de savoir quel était le côté extérieur du bulletin, car la majorité de la commission avait déclaré que ce n'était pas de cette manière qu'elle l'entendait ; et je m'en réfère à cet égard à l'honorable rapporteur. »

« Mais venir dire que le président en recevant les bulletins pourra les ouvrir à moitié en anticipant peut-être sur l'autre moitié, ce n'est pas admissible, ce serait autoriser une fraude. »

« Il n'est pas possible d'accepter cette disposition, la plus frauduleuse de toutes. »

M. GHALDOLZ, rapporteur : « L'honorable M. Pirmex vient d'en appeler à mon témoignage sur le point de savoir ce que les commissions réunies avaient entendu par le mot *extérieur* employé dans l'art. 3. Il résulte des explications échangées au sein de la commission, que par ce mot *extérieur* on n'entendait pas seulement le verso, mais bien les deux côtés extérieurs d'un bulletin plié en quatre ; quant aux deux côtés du verso à l'intérieur, ils n'étaient pas compris sous cette dénomination. »

« Des explications données par l'honorable ministre des finances, il résulte que cette interprétation n'est pas celle du gouvernement. Je ne sais pas s'il y aurait lieu de préciser davantage dans l'article le sens que doit avoir le mot *extérieur*. » (Séance du 8 mars 1867. Ann. parl., p. 121 et 122.)

Dans la séance du lendemain M. le ministre de la justice s'est exprimé comme suit : « Messieurs, j'ai une rectification à faire. J'ai dit hier, ainsi que mon honorable collègue des finances, que la commission de la chambre avait interprété les mots à l'extérieur du bulletin, dans le sens des quatre faces de l'extérieur. C'est une erreur que j'ai vérifiée ce

Art. 4 (1). L'appel des électeurs est fait par ordre alphabétique sur une liste contenant les noms, prénoms, âges, professions et domiciles de tous les électeurs de

l'arrondissement, du canton ou de la commune, si ceux-ci sont réunis en une seule assemblée, et les noms, prénoms, âges, professions et domiciles des électeurs de

matin. La commission de la chambre l'avait compris comme M. Gheldolf.

« Par conséquent, il est évident pour moi que le président a le droit d'ouvrir et d'examiner les quatre faces. » (*Ann. parl.*, p. 140.)

Enfin, dans la séance du 15 mars 1867, les observations suivantes ont été échangées :

M. LE BARON D'ANETHAN : « ... J'arrive maintenant à la dernière observation que j'ai à présenter sur l'article 9. Le n° 4 dit : « Sont nuls les bulletins dans lesquels le votant se ferait connaître, ou portant à l'intérieur des marques, ratures, signes ou énonciations de nature à violer le secret du vote. »

« Je ne puis pas demander que l'on supprime les mots à l'extérieur, cela est impossible en présence du vote de l'art. 3, mais je puis au moins demander que l'on s'entende bien, que la loi soit claire, qu'elle indique positivement ce qu'il faut entendre par l'intérieur. »

« Or, je consulte à cet égard le rapport présenté à la chambre des représentants, et voici ce que je lis : (*Rapp. de M. Crombez*, n° 22).

« Les mots à l'intérieur ont été conservés ; il est entendu qu'il s'agit de marques faites sur les faces du bulletin qui ne sont pas visibles pour le président. »

« Quand l'électeur remet son bulletin, deux faces seulement peuvent être vérifiées, et les marques qu'elles révéleraient tombent sous l'application de l'art. 3, les autres marques, qui n'apparaissent que lorsqu'on déploie le bulletin, sont considérées comme étant à l'intérieur et soumises aux dispositions du n° 3 de l'art. 8. »

« Cette explication, conforme à celle qui se trouve dans le rapport de vos commissions réunies de l'intérieur et de la justice, serait suffisante si nous n'avions pas les paroles prononcées le 9 mars par M. le ministre de la justice, qui s'est exprimé ainsi :

« Il est évident pour moi que le président a le droit d'ouvrir et d'examiner les quatre faces. »

« Ainsi le président a le droit, d'après M. le ministre de la justice, d'examiner ce que les commissions de l'intérieur et de la justice, ce que la section centrale de la chambre considèrent comme étant l'intérieur du billet. »

« Voici un bulletin. D'un côté se trouvent les noms ; le bulletin est plié d'abord en deux, puis en quatre. »

« D'après le système de la section centrale de la chambre et de vos commissions, le président n'a le droit d'examiner que les deux faces visibles. »

« D'après M. le ministre de la justice, au contraire, il aurait le droit d'examiner les quatre faces, c'est-à-dire qu'il pourrait déplier, en partie du moins, le bulletin. »

« Je pense que cette interprétation donnée par M. le ministre de la justice est de tous points inadmissible. »

« D'après moi, on ne peut considérer comme extérieur que les deux faces visibles. Je considérerais comme un très-grave danger de permettre au président d'ouvrir les bulletins pour vérifier les deux faces de l'intérieur. Il pourrait arriver que par maladresse, ou peut-être par une trop grande adresse, le président dépliat le bulletin de manière à pouvoir constater non-seulement ce qui se trouve dans le

premier pli, mais encore à lire les noms écrits à l'intérieur même du bulletin. »

« Ce danger me paraît sérieux et la loi doit l'empêcher d'une manière catégorique... »

M. BARA, ministre de la justice : « Mon avis c'est que le président a le droit d'examiner les quatre faces du bulletin et de refuser le bulletin s'il porte sur l'une des quatre faces un signe distinctif quelconque. »

M. LE BARON D'ANETHAN : « Si l'on peut empêcher des contestations, il faut le faire. La loi n'est pas claire. »

M. BARA, ministre de la justice : « Je ne trouve pas que la chose ne soit pas claire, au contraire. »

M. LE BARON D'ANETHAN : « Vous êtes d'un avis, et nous sommes d'un avis contraire. »

M. BARA, ministre de la justice : « Vous n'êtes pas d'un autre avis. Vous prétendez qu'il y a doute. Vous n'avez pas soutenu cette opinion que les mots à l'extérieur signifiaient la face externe du bulletin ; vous avez demandé comment il fallait interpréter l'article. Nous avons donné notre opinion. »

« Ces quelques mots, messieurs, suffisent pour établir que les mots à l'extérieur signifient à l'extérieur du pli, c'est-à-dire au côté opposé à celui où l'on écrit les noms. La chose est suffisamment claire. Vous ne pouvez faire un amendement que si vous voulez que le président n'ait le droit d'examiner que les deux faces visibles. »

M. LE BARON D'ANETHAN : « C'est ce que nous voulons. »

M. BARA, ministre de la justice : « Dans mon système, je n'ai pas besoin des mots : *du pli*. Le texte est en faveur de mon opinion. Le président a le droit d'ouvrir le bulletin pour l'examiner sur les quatre faces visibles. »

M. LE BARON D'ANETHAN : « C'est ce que nous ne voulons pas. Il pourrait ouvrir le bulletin à l'intérieur. »

M. BARA, ministre de la justice : « Il ne peut pas ouvrir le bulletin à l'intérieur. »

M. LE COMTE DE RIBAUCOURT : « Il ne manquerait plus que cela ! »

M. BARA, ministre de la justice : « Mais s'il ne manquait plus que cela, votre observation tombe naturellement. Vous avouez que je ne reconnais pas ce droit. C'est tout ; l'intérêt de tout le monde est sauvegardé. »

M. LE BARON D'ANETHAN : « Mais le secret du vote n'est pas assuré. »

M. BARA, ministre de la justice : « Puisque l'on semble tenir à cette concession, je ne vois pas d'inconvénient à ce que l'on mette, à l'art. 3, les mots que j'ai proposés à la chambre : *à l'extérieur du pli*. Si cette concession peut calmer les appréhensions des honorables membres, je suis très-disposé à la leur faire. »

M. GHELDOLF, rapporteur : « Je considère ce n° 4 de l'art. 9 comme étant tout à fait corrélatif à l'article 3, et je crois qu'en disant au n° 4 de l'art. 9 : *à l'intérieur du pli*, il sera inutile de revenir sur l'art. 3, attendu qu'en disant ici *à l'intérieur du pli* on saura que les mots à l'extérieur, employés trois ou quatre fois dans l'art. 3 veulent dire *à l'extérieur du pli*. » (*Ann. parl.*, 1866-67, p. 189 et suiv.)

(1) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 13.

la section, si le collège électoral est divisé.

En cas de réclamation du chef d'erreur commise dans une liste d'appel, le bureau décide en ne prenant en considération que

(1) Cet article ne se trouvait pas dans le projet. Il est le résultat de deux amendements successivement soumis à la chambre.

Le premier, signé par MM. Giroul, de Macar et Elias, portait : « Chaque année, après la clôture des listes électorales, le commissaire d'arrondissement répartit les électeurs généraux et provinciaux dans les différents bureaux d'après l'ordre alphabétique de leurs noms, sans tenir compte du lieu de leur domicile.

« L'appel des électeurs sera fait suivant cet ordre.

« L'art. 18 de la loi électorale du 1^{er} avril 1843 est abrogé. »

Cet amendement ayant été rejeté, ses auteurs, auxquels se joignit M. Dupont, en proposent un nouveau, conçu en ces termes : « Art.... L'appel des électeurs est fait par ordre alphabétique sur une liste comprenant le nom de tous les électeurs de l'arrondissement, du canton ou de la commune, si ceux-ci sont réunis en une seule assemblée, et le nom des électeurs de la section, si le collège électoral est divisé. »

C'est cette dernière proposition, sous-amendée par M. Muller, qui est devenue l'art. 4 de la loi. Voici comment l'auteur du sous-amendement s'est exprimé sur le sens de cet article :

M. MULLER : « C'est après avoir consulté les honorables auteurs de l'amendement déposé hier, et avec leur adhésion, que j'ai présenté la nouvelle rédaction que nous proposons d'inscrire dans la loi actuelle. »

« Rien n'est changé aux dispositions de notre législation, si ce n'est à l'art. 18 de la loi électorale (du 1^{er} avril 1843) qu'abroge l'amendement déposé hier par mes honorables collègues. En effet, mon sous-amendement respecte et l'art. 23 de la loi électorale, et l'art. 16 de la loi provinciale, et l'art. 27 de la loi communale.

« Les auteurs de la proposition n'entendaient pas le moins du monde que la liste officielle, affichée dans la salle des élections, fût la même que celle qui sera dressée par ordre alphabétique ; cette liste officielle restera ce qu'elle est aujourd'hui, c'est-à-dire conforme aux prescriptions de la loi actuelle. Il n'y a donc pas, sous ce rapport, d'innovation dans le sous-amendement que j'ai proposé ; il renferme simplement une explication et un développement que j'ai crus nécessaires à la proposition de mes honorables amis, pour répondre à des objections qu'elle avait provoquées.

« Je passerai en revue quelques-unes de ces objections.

« De ce que la majorité, dont je n'ai pas fait partie, a rejeté la proposition qui avait été faite hier et qui se terminait par dire que l'art. 18 de la loi de 1843 était abrogé, ce n'est pas sérieusement que l'on prétend que nous ne pourrions plus modifier aujourd'hui, en quoi que ce soit, cet art. 18. Ce que la chambre a décidé simplement hier, c'est qu'elle n'entendait pas abroger cet article de la manière que le proposaient les auteurs de l'amendement relatif à l'ordre alphabétique général.

« Je ne crois pas avoir besoin d'explications ultérieures pour démontrer que la chambre ne sera nullement en contradiction en votant l'ordre alpha-

les listes officielles dressées par commune et qui sont affichées en vertu de l'art. 23 de la loi électorale, de l'art. 16 de la loi provinciale et de l'art. 27 de la loi communale (1).

bétique par section, après avoir repoussé hier l'ordre alphabétique général, dont j'étais partisan, et qui, pour le dire en passant, avait pour but de garantir l'indépendance et la liberté des électeurs, et aussi de faire cesser dans la loi cette dénomination qu'on exploite déjà trop dans le public, et que l'on trace entre les électeurs ruraux et les électeurs citadins. C'était pour moi un des avantages de ce nouveau mode de répartition du corps électoral.

« L'honorable M. Dumortier a objecté : « Mais comment va-t-on faire l'appel et comment saura-t-on que l'électeur inscrit sur la liste alphabétique est réellement électeur ? »

« Un autre membre a dit : « On ne connaîtra ni l'âge, ni la profession. »

« Eh bien, messieurs, je propose d'inscrire les énonciations de nom, de prénoms, d'âge, de profession et de domicile absolument comme elles se trouvent inscrites aujourd'hui dans les listes dressées par la commune.

« Maintenant, messieurs, en ce qui concerne le pouvoir prétendument arbitraire qui serait attribué soit au commissaire d'arrondissement quand il s'agit d'élections générales, soit au gouverneur lorsqu'il s'agit d'élections provinciales, soit au collège échevinal lorsqu'il s'agit d'élections communales, il n'y a aucun abus à craindre, et l'on a déjà pu s'en assurer par la lecture du deuxième paragraphe que j'ajoute à l'article.

« En effet, messieurs, si le commissaire d'arrondissement, le gouverneur ou le collège échevinal commettait des erreurs sur cette liste alphabétique, le remède se trouverait dans la liste officielle, affichée dans la salle ; en vertu de l'art. 23 de la loi électorale, de l'art. 16 de la loi provinciale et de l'art. 27 de la loi communale, celui qui figure sur cette liste devra toujours être admis à voter.

« L'inconvénient contre lequel on s'est récrié n'existait pas, au surplus, dans la proposition de nos honorables amis, encore moins dans leur pensée. Mon sous-amendement n'a pour but que d'être plus explicite à cet égard.

« En résumé, quel inconvénient peut-il y avoir au mode que nous proposons ? Nous ne séparons plus les électeurs d'un même canton les uns des autres ; ils voteront dans le local où ils votent maintenant.

« Tout ce qu'il y aura de changé, c'est que l'appel se fera par ordre alphabétique.

« On a déjà répondu à l'objection qui consiste à dire que les électeurs les plus éloignés doivent pouvoir voter les derniers lorsqu'il s'agit du premier vote. Qu'importe, en effet, que d'après la loi ils votent les premiers ou les derniers, puisqu'elle leur permet toujours de prendre part au réappel ?

« Quant au ballottage, il faut bien remarquer que d'après la loi on vote par canton, et que lorsqu'on doit ajouter une commune à un canton, c'est la commune la plus voisine que l'on prend ; ainsi, les plus éloignées voteront toujours à peu près comme elles votent aujourd'hui : la perte de temps sera insignifiante.

« Du reste, messieurs, comme on l'a dit, les électeurs viennent généralement en compagnie nombreuse et retournent de la même manière, en s'attendant, au besoin, les uns les autres. » (Séance du 22 juillet 1865. *Ann. parl.*, p. 1492.)

Art. 5 (1). Il est interdit à toute personne (2), sous peine d'une amende de vingt-six francs à cent francs, d'avoir ou de tenir dans la salle (3) aucune liste ou note pendant le dépouillement du scrutin.

Il est également interdit, sous la même peine, aux membres des bureaux, pendant

(1) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 21.

(2) A toute personne. Les projets portaient : aux électeurs. M. TUSCH, ministre de la justice, propose la rédaction qui a passé dans la loi. « Sans doute, dit-il, il ne doit pas y avoir dans la salle d'autres personnes que les électeurs ; mais il peut y en avoir ; or, s'il y a dans la salle des personnes autres que les électeurs et qu'elles tiennent des notes, elles doivent tomber sous l'application de l'art. 6 comme les électeurs eux-mêmes. » (Séance du 23 juillet 1865. Ann. parl., p. 1506.)

(3) Dans la salle. M. le ministre de la justice dit :

« La section centrale propose de remplacer l'art. 6 par une disposition ainsi conçue : « Il est interdit aux électeurs, sous peine d'une amende de 26 à 100 francs, d'avoir ou de tenir, derrière le bureau, aucune liste ou note pendant les opérations électorales. »

« Je crois que la disposition qui est proposée par la section centrale est insuffisante. Il ne faut pas seulement qu'on ne puisse tenir de notes derrière le bureau ; il faut encore qu'on ne puisse pas en tenir à côté du bureau ou devant le bureau, pendant le dépouillement.

« En effet, messieurs, on vous l'a dit, on peut marquer des billets rien qu'en inscrivant les noms et prénoms de telle ou telle manière, et si l'on peut tenir des notes devant le bureau, ou à côté du bureau, il est évident que vous n'auriez rien empêché ; s'il est permis d'avoir une liste pendant le dépouillement, on pourra s'assurer si les bulletins marqués sortent de l'urne ; il faut proscrire les listes d'une manière absolue.

« Par ces motifs, je crois la rédaction du gouvernement préférable à celle de la section centrale ; cette dernière rédaction n'atteint pas suffisamment le but.

« On a dit, messieurs, qu'il fallait que l'on pût tenir note du nombre de voix obtenu par chaque candidat ; mais cela est inutile, si l'on adopte la disposition de la section centrale qui exige que chaque fois que le président donne lecture du nom d'un candidat, un des scrutateurs indique à haute voix le nombre de suffrages obtenu par ce candidat.

« Je crois donc qu'il faut s'en tenir à la rédaction du gouvernement. C'est précisément au moyen des listes qu'on tenait pendant le dépouillement que les bulletins marqués sont devenus une chose si redoutable. Dans le système proposé par le gouvernement, on ne pourra plus avoir de liste et il sera impossible de retenir, à l'aide de la mémoire seule, les noms des individus auxquels on aura remis des billets marqués.

« Il faut supprimer les listes, si l'on veut voir disparaître les billets marqués. » (Séance du 25 juillet 1865. Ann. parl., p. 1506.)

(4) M. LE BARON D'ANETHAN : « Je demande la parole pour avoir une explication. L'art. 7 (5, § 2, de la loi) porte : « Il est également interdit, etc... »

« Les membres des bureaux doivent obligatoirement faire des annotations en vertu de l'exercice de leurs fonctions ; mais s'agit-il là d'annotations en dehors des annotations officielles ? Est-ce que par hasard un

le dépouillement, d'avoir aucune liste ou de tenir des annotations autres que celles qui sont nécessaires pour la supputation des suffrages (4).

Chaque fois que le président aura donné lecture du nom d'un candidat, l'un des scrutateurs indiquera à haute voix le nom-

embre du bureau, en raison de ses fonctions, pour-rait faire des annotations particulières et les conser-ver ? »

M. BARA, ministre de la justice : « Non. »

M. LE BARON D'ANETHAN : « Mais s'il s'agit uniquement des annotations officielles, il est parfaitement inutile d'en parler dans la loi, puisque ces annotations constituent les fonctions des scrutateurs. Cette disposition semble indiquer qu'il y a certaines annotations en dehors des annotations officielles que les membres du bureau ont le droit de faire.

« Or, cela serait inadmissible.

« Si l'article n'a pas cette portée, s'il ne s'applique qu'aux opérations officielles des membres des bureaux ; il est inutile et même ridicule. »

M. LE BARON DE SÉLYS-LONGCHAMPS : « Seulement, un mot d'explication sur un incident qui vient de s'élever. J'ai assisté fort souvent comme scrutateur à des dépouillements d'élection. Voici ce qui se pratiquait. Il y a des membres du bureau dont la fonction officielle est de tenir les listes de dépouillement. Le bureau est composé de cinq scrutateurs et d'un secrétaire, et il y en a qui ne sont pas occupés officiellement à ces listes. Eh bien, ces personnes-là ne chiffrent pas de la même manière que les autres membres du bureau. Elles bâtonnent par cinq ou dix suffrages, comme nous le faisons lorsqu'il y a ici un scrutin.

« Si l'on change la disposition inscrite dans le projet de loi, ces personnes ne pourront plus contrôler en quelque sorte les opérations de leurs collègues et j'y vois un contrôle utile en moins.

« Pour mon compte, je ne vois pas, avec cette réserve que les annotations prises par les membres des bureaux ne pourront concerner que les scrutins, je ne vois pas d'inconvénient à ce que les membres qui ne sont pas obligés de tenir les listes officielles continuent à supputer à leur manière les résultats des scrutins. Comme les électeurs peuvent circuler, il leur sera facile de s'assurer si les membres des bureaux inscrivent les billets marqués ou s'ils font simplement des chiffres ou des bâtonnages.

« Je demande donc qu'on maintienne l'article tel qu'il a été voté par la chambre. Il est évident qu'on pourra toujours empêcher les membres des bureaux d'abuser de la faculté qu'on leur accorde de tenir des annotations. »

M. BARA, ministre de la justice : « Je n'ai qu'un mot à dire à M. d'Anethan. L'article a le sens qu'il lui a donné. C'est précisément parce qu'il a ce sens qu'il importe de maintenir le § 2. Que fait le § 1er ?

« Il interdit à toute personne, sous peine d'une amende de 26 à 100 francs, d'avoir ou de tenir dans la salle aucune liste ou note pendant le dépouillement du scrutin.

« Le § 2 défend aux membres du bureau de tenir des listes qui ont pour but de désigner autre chose que la supputation des suffrages. Le § 2 étend donc la prohibition du § 1er aux membres des bureaux. Ils peuvent aussi tenir les listes dont a parlé M. de Sélys-Longchamps, parce que ce sont des listes

bre de suffrages obtenu par ce candidat.

Art. 6 (1). Les candidats ne pourront être désignés que par leur nom de famille,

de contrôle pour la supputation des suffrages. « Toutes ces listes ont pour but d'arriver à un résultat identique : la supputation des suffrages. Il est certain, comme l'a dit M. d'Anethan, que les membres des bureaux peuvent tenir des listes dans l'intention d'annoter les bulletins marqués.

(1) *Voyez le rapport de M. Crombez*, n° 22.

(2) *Prénoms. Profession. Qualités.*

M. COOMANS : « Le texte du projet porte que le candidat pourra être désigné par sa profession. Mais s'il en exerce plusieurs, pourra-t-on indiquer ses diverses professions, ou pourra-t-on choisir entre elles ? Dans le texte, le mot *profession* figure au singulier ; cependant je demande s'il sera permis de désigner un candidat par ses diverses professions, s'il en a réellement plusieurs ? »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Non. »

M. COOMANS : « Je demande en outre si la qualité de rentier ou de propriétaire peut être considérée comme une profession ? »

M. LELIÈVRE : « C'est une qualité. »

M. THONISSEN : « Messieurs, deux questions ont été posées par l'honorable M. Coomans et il n'y a pas été répondu ; elles ont cependant de l'importance, parce qu'elles s'appliquent à la fois à la rédaction du gouvernement et à celle de la section centrale.

« L'honorable M. Coomans a demandé ce qu'il faudra faire quand un candidat a plusieurs professions. Peut-on les indiquer toutes en même temps, ou doit-on se borner à l'indication d'une seule d'entre elles ? Et dans ce dernier cas, doit-on indiquer la profession principale ou bien est-on libre d'indiquer celle qu'on veut ? »

« L'honorable M. Coomans a encore parlé du cas où l'on aurait commis des erreurs dans l'énonciation des prénoms. La chose ne me paraît pas très-importante, ni la réponse très-difficile à donner ; mais, dans une matière où les règles doivent être précises, il importe qu'on soit bien fixé sur toutes les controverses qui peuvent se présenter.

« Prenons un cas spécial. Je suppose un bulletin indiquant exactement le nom de famille et la profession, mais indiquant inexactement les prénoms. Le bulletin sera-t-il annulé, ou ne le sera-t-il que dans le cas où l'erreur commise aura pour résultat de jeter du doute sur l'identité de la personne ? »

« Je désirerais avoir quelques explications de la part des organes du gouvernement et de la part de M. le rapporteur de la section centrale. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Dans mon opinion, lorsqu'un candidat a plusieurs professions, l'électeur peut se borner à indiquer dans son bulletin une de ces professions, et choisir celle qu'il veut.

« Quant à la question de savoir si un bulletin sera nul lorsqu'il contiendra une erreur dans les prénoms, c'est une question d'appréciation que je ne puis résoudre d'une manière absolue.

« Je suppose qu'un électeur donne, sur son bulletin, à un candidat un prénom qui n'est pas le sien. Voici l'opinion que j'émettrais dans ce cas si j'étais membre du bureau électoral.

« Si le prénom s'appliquait à une personne existante portant le même nom que le candidat, j'annulerais le bulletin ; dans le cas contraire, je serais disposé à valider le bulletin. Voilà comment la question de-vrait, selon moi, être résolue.

prénoms et profession (2). Les qualifications de sénateur, représentant ou conseiller sortant pourroht suivre ou rem-

« Du moment que c'est un système, on peut supposer que c'est un moyen qu'on emploie pour marquer les bulletins, et alors, évidemment, il y a nullité de ce chef. Mais il peut arriver aussi qu'on commette une erreur dans l'énonciation des prénoms, sans aucune intention de fraude. Tous ces cas doivent être abandonnés entièrement à l'appréciation du bureau. Il est impossible d'établir *a priori* une règle absolue. »

M. THONISSEN : « Messieurs, je désirerais encore avoir une explication de M. le ministre de la justice. En me répondant, il n'a exprimé que son opinion personnelle ; mais cette opinion présente une grande valeur dans ce débat.

« Il m'a dit que dès l'instant qu'il y a, dans l'arrondissement ou dans le royaume, une personne portant le même prénom, l'erreur commise aurait pour conséquence d'annuler le bulletin. Ce système me paraît trop sévère. Il est admissible dans le cas où une autre personne portant les mêmes nom et prénoms exercerait la même profession ; mais, dès l'instant où les deux personnes exercent des professions différentes, je ne vois aucun motif de se montrer aussi rigoureux. Prenons ce cas : il y a un Dufour, Pierre, bou-langer, et un Dufour, Jean, négociant, à qui l'on donne par erreur le prénom de Pierre. Par cela seul qu'il y a un Dufour, Pierre, dans le royaume, le bulletin devra être annulé, malgré la différence des professions. Ce système me semble inadmissible.

« J'approuve le système lorsqu'il y a plusieurs personnes portant le même nom et exerçant la même profession ; mais, du moment qu'il n'y a aucun doute sur l'identité de la personne, l'erreur commise dans l'indication d'un prénom ne peut avoir pour conséquence l'annulation d'un bulletin. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Il m'est impossible de prévoir tous les cas et de répondre d'emblée à toutes les questions qui sont posées. Nous ne sommes pas ici un bureau de consultation et je ne veux pas pousser plus loin la discussion à cet égard.

« Mais je vais montrer à l'honorable M. Thonissen qu'il est impossible d'établir une règle absolue. Si vous admettez qu'on pourra à côté du nom écrire tous les prénoms qu'on voudra, tout en ajoutant des qualifications suffisantes pour désigner le candidat, on aura un moyen très-simple de marquer tous les bulletins. Ainsi on écrira : Thonissen, Pierre, représentant sortant, Thonissen, Nicolas, représentant sortant, et l'on marquera ainsi tous les bulletins. Aussi, je retire, même sous ce rapport, la première déclaration que j'ai faite, et je dis que si le prénom n'est pas celui du candidat, il doit y avoir nullité ; sinon nous ouvrons une porte très-large à la fraude. (Séance du 25 juillet 1865. *Ann. parl.*, p. 1511.)

Lors du second vote du projet, on est revenu sur la mention de la profession ou qualité. Voici les observations qui ont été échangées à ce sujet.

M. ALLARD : « Dans les termes où l'article a été adopté au premier vote, il va exposer une quantité d'électeurs de bonne foi à voir annuler leurs bulletins si on ne permet pas d'ajouter la qualité. Car, enfin, il est beaucoup de personnes qui n'ont pas de profession et il faut bien qu'on puisse désigner celles-là par leur qualité. Ainsi, quant à moi, je ne suis connu à Tournai que sous la dénomination : « J. Allard, propriétaire, » et vous voulez qu'à l'avenir les bulletins qui seront ainsi conçus seront frappés de

nullité; de même qu'on devra annuler les bulletins portant : « M. de Haerne, chanoine. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Mais non. »

M. ALLARD : « Je fais cette observation parce que, dans la séance du 25 juillet dernier, l'honorable M. Coomans a demandé si l'on pourrait ajouter le mot *propriétaire* ou *rentier*. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Cela va sans dire. »

M. ALLARD : « L'honorable M. Lelièvre a dit alors : C'est une qualification. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Il n'y a pas de doute possible. »

M. ALLARD : « Si l'on peut qualifier le candidat, je n'ai plus rien à dire. Mais je fais remarquer que l'art. 9 (7 de la loi) porte : « Sont nuls... 2° les bulletins portant d'autres désignations que celles qui sont autorisées par l'article précédent, à moins qu'elles ne soient indispensables pour distinguer les candidats des personnes qui auraient les mêmes noms, prénoms et professions. »

« Je demande si l'on peut ajouter la qualité. J'ai lu la discussion avec attention et il me semble que M. le ministre de la justice a dit : On viendra, par exemple, mettre M. un tel, chevalier de tel ou tel ordre. Mais s'il a le droit de prendre cette qualification et qu'on ait le droit de la lui donner, tout est dit. Si donc il est entendu que les candidats pourront être désignés par leurs qualités, je me rassieds. »

M. VAN WAMBEKE : « Je demanderai à M. le ministre de la justice un renseignement relatif à la profession. Il a été convenu qu'on ne pouvait en mettre qu'une seule à celui qui en a deux ou trois; mais il y a profession et profession. Ainsi, est-il permis de mettre, au lieu d'avocat, docteur en droit, jurisconsulte, juriste? Le bulletin sera-t-il nul, ou bien laisserez-vous cela à l'appréciation du bureau? »

M. BOUVIER : « Cela sent le billet marqué. »

M. VAN WAMBEKE : « Je désirerais une explication à ce sujet. »

M. THIBAUT : « Messieurs, il faut que l'article soit expliqué dans tous ses détails. M. le ministre de la justice a proposé par amendement de déclarer que les qualifications de sénateur, de représentant ou de conseiller sortant pourront suivre ou remplacer l'indication de la profession. Je demande si ces qualifications ne pourront pas *précéder* l'indication de la profession. »

« Il faut que cette question soit décidée. On ne peut la laisser à l'arbitraire des bureaux. Je propose donc que l'on ajoute le mot *précéder*, ou plutôt j'appuie l'amendement de l'honorable M. Dumortier, qui comprend les deux cas. Il porté, en effet, que les qualifications de sénateur, représentant ou conseiller sortant ne pourront jamais entraîner la nullité, quel que soit l'endroit où elles soient placées. »

M. LELIÈVRE : « Je crois devoir appuyer la proposition de l'honorable M. Allard, et je pense qu'au moins il faut ajouter dans l'article *profession* ou *qualité*. En effet, remarquez que beaucoup de personnes n'ont pas de profession, mais toutes ont une qualité; les dénominations *rentier*, *propriétaire*, etc., n'indiquent pas une profession, mais elles spécifient une qualité, et il est bien certain qu'à l'égard des personnes qui n'ont pas de profession, on doit pouvoir les désigner par leur qualité. »

« Cette difficulté s'est présentée à l'occasion de la loi du 25 ventôse an xi sur le notariat. La loi exige que le notaire énonce dans les actes les noms et les qualités des parties contractantes. On s'est demandé si dans le cas où l'une d'elles n'a pas de profession, le notaire qui a omis toute énonciation a contrevenu

à la loi. Eh bien, la jurisprudence a décidé qu'il était en faute lorsqu'il n'indiquait pas la qualité des individus qui n'exerçaient pas une profession et que les dénominations de *rentier*, *propriétaire* constituaient une qualité dont il doit être fait mention dans les actes. Il est donc important qu'on puisse indiquer indifféremment la profession ou la qualité; sans cela, l'application de l'article donnera lieu à des difficultés nombreuses, l'électeur sera mis dans l'impossibilité ou au moins dans une difficulté extrême d'exprimer sa volonté. C'est là un grave inconvénient qu'il est impossible de laisser subsister dans le projet. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Messieurs, il est bien certain que, dans le langage usuel, la qualité remplace la profession. Cela n'est pas contestable. Veut-on le mettre dans la loi, je ne m'y oppose pas. Cela est utile, cela est-il nécessaire, je ne le crois pas. Il est évident que la qualification de propriétaire ou de rentier, donnée à un candidat qui n'aura pas de profession, ne produira pas l'annulation du bulletin. »

« Quant à la question que m'a adressée l'honorable M. Thibaut, à savoir si l'on pourrait mettre la qualification de sénateur, de représentant ou de conseiller sortant avant la profession, je ferai observer qu'elle se place d'ordinaire après cette dernière indication, et c'est pour ce motif que j'ai admis qu'elle pouvait suivre ou remplacer. »

« On demande si l'on pourra mettre : Un tel, *membre sortant*, *avocat*. »

« Si vous accordez cette faculté, vous donnerez un moyen de marquer les bulletins à l'infini; vous aurez des bulletins marqués après comme avant. Il vaut beaucoup mieux nous renfermer dans la règle. L'usage suivi jusqu'ici, c'est, lorsqu'il y a plusieurs sénateurs ou représentants sortants, d'écrire d'abord les noms et de placer ensuite une accolade avec les mots : *membres sortants*. Tenons-nous-en à cet usage. Il n'y a pas à craindre qu'il y ait de ce chef des annulations. Si vous adoptiez ce que demande l'honorable M. Thibaut, les désignations varieraient à l'infini et vous créeriez beaucoup de cas d'annulation. »

M. CROMBIEZ, rapporteur : « Messieurs, je rappellerai à la chambre ce qui s'est passé en section centrale au sujet de cet article. Nous avions arrêté l'ordre dans lequel toutes les désignations des candidats devaient être inscrites sur les bulletins de vote. La chambre n'a pas adopté cette disposition. Il résulte, à mon avis, de ce rejet, que l'électeur pourra inscrire les désignations des noms, prénoms et profession des candidats dans l'ordre qui lui conviendra; il aura la faculté de mettre le prénom avant le nom, ou le nom avant le prénom; il aura le choix, par exemple, entre : M. le chanoine de Haerne ou M. de Haerne, chanoine. »

« Si maintenant il résultait d'un ensemble de circonstances qu'il y aurait eu une intention frauduleuse de marquer des bulletins, le bureau aurait le droit de les annuler, comme contenant des marques de nature à violer le secret du vote. C'est, encore une fois, une question d'appréciation laissée à la décision des bureaux. »

M. TSCHE, ministre de la justice : « Messieurs, qu'on place le nom avant le prénom, ou le prénom avant le nom, cela est indifférent. »

« La profession vient ordinairement après le nom. Mais quant à la qualification de représentant ou de sénateur sortant, l'art. 8 contiendra une prescription à laquelle on devra se conformer. Cette qualification devra suivre l'indication de la profession. Je propose de dire : « pourront suivre ou remplacer, » parce

placer l'indication de la profession (1).

Le nom de la femme pourra être placé à la suite de celui du mari.

Le nom de famille est une désignation suffisante, s'il n'y a pas, dans la circonscription électorale, un autre candidat, notoirement connu comme tel, qui porte ce nom.

que tel est l'usage. Pour les noms et prénoms, il n'y a pas d'usage. »

M. VAN HUMBECK : « Ainsi, on pourra donc mettre docteur en droit au lieu d'avocat. »

M. TISCU, ministre de la justice : « On pourra mettre docteur en droit, comme on dit docteur en médecine, docteur en chirurgie. » (*Séance du 2 août 1865. Ann. parl.*, p. 1593.)

(1) *Qualifications nobiliaires.*

M. MACHERMAN : « Messieurs, je crois devoir appeler l'attention de M. le ministre de la justice sur un autre point. D'après l'art. 7, les candidats devront être désignés dans les bulletins par leurs noms de famille; or, qu'en sera-t-il des personnes qui sont revêtues d'un titre nobiliaire et qui sont généralement plus connues sous cette dénomination que sous leur nom de famille.

« Nous avons eu parmi nous M. le prince de Chimay; on ne le connaissait que sous ce nom; son nom de famille n'était jamais prononcé.

« Le marquis de Rodes, l'honorable sénateur de l'arrondissement d'Audenarde, est dans le même cas; il n'est jamais désigné par son nom de famille.

« D'après le texte rigoureux de la loi, si l'on se bornait à dénommer des candidats de cette manière, ce serait un cas de nullité! Ce n'est pas sans doute l'intention du gouvernement. »

M. TISCU, ministre de la justice : « Non. » (*Séance du 25 juillet 1865. Ann. parl.*, p. 1511.)

Au sénat, M. le baron d'Anethan est revenu sur ces qualifications nobiliaires, disant que, d'après le texte de l'art. 7, un bulletin portant pareille qualification devrait être annulé.

M. BARA, ministre de la justice, a déclaré que tel n'est pas le sens de l'article, que le titre nobiliaire fait partie du nom, dans le sens de l'art. 6.

M. le baron d'Anethan a demandé que la déclaration du ministre fût insérée au procès-verbal de la séance, ce qui a eu lieu. Les *Annales parlementaires* portent : « La proposition de M. le baron d'Anethan tendante à l'insertion au procès-verbal de la déclaration de M. le ministre de la justice que le titre nobiliaire fait partie du nom, dans le sens de l'art. 6, cette proposition est adoptée. » (*Séance du 12 mars 1867. Ann. parl.*, p. 153.)

(2) *Voy. le rapport de M. Crombez, no 22.*

(3) M. MALOU : « Je prierais M. le ministre de la justice de vouloir bien répondre à la question que voici : La nullité d'un suffrage, dans un bulletin, entraîne-t-elle la nullité du bulletin tout entier ? »

M. BARA, ministre de la justice : « Évidemment! »

VOIX À DROITE : « Oh! oh! »

M. BARA, ministre de la justice : « Mais, messieurs, l'article ne signifierait absolument rien, ou plutôt il constituerait une véritable duperie, si la nullité d'un suffrage, par suite d'une violation de l'art. 8, n'entraînait pas la nullité de tout le bulletin; car il suffit d'une seule désignation entachée de nullité pour rendre le bulletin reconnaissable. La loi spécifie clairement quelles sont les indications autorisées : ce

Art. 7. Sont nuls (2) :

1° Les bulletins qui ne contiennent aucun suffrage valable (3);

2° Les bulletins portant d'autres désignations que celles qui sont autorisées par l'article précédent, à moins qu'elles ne soient indispensables pour distinguer les candidats de personnes qui auraient les

sont les indications dont on peut se servir, celles qui suffisent pour désigner clairement le candidat. Et vous voudriez qu'il fût permis d'y ajouter des désignations tout à fait surabondantes! »

M. MALOU : « Je ne veux rien du tout; je me borne à poser une question. »

M. BARA, ministre de la justice : « L'honorable membre me dit qu'il ne demande rien; cependant il me semble que son discours fait assez comprendre que, dans sa pensée, la nullité d'un suffrage pour désignations interdites ne devrait pas entraîner celle de tout le bulletin.

« Quoi qu'il en soit, messieurs, je le répète, cette interprétation n'est point admissible, car elle détruirait tout l'effet de la disposition.

« Maintenant, l'honorable baron de Woelmont me dit : On pourra mettre sur les bulletins monsieur un tel, époux de madame une telle, ou quelque autre désignation de ce genre. »

M. LE BARON DE WOELMONT : « Pardon, je le demande. »

M. BARA, ministre de la justice : « Eh bien, je réponds que ces désignations tout à fait superflues ne sont point permises, attendu que c'est un moyen de reconnaître le bulletin, et par conséquent l'honorable membre doit être d'accord avec moi pour que la loi les interdise. »

Plusieurs membres : « Aux voix! aux voix! »

M. PIRNEX : « Je désire présenter une simple observation, car il m'importe de fournir l'occasion à M. le ministre de la justice de rectifier une idée tout à fait erronée et trop absolue qu'il a exprimée tout à l'heure.

« Il a dit, en effet, que la nullité d'un suffrage entraînait la nullité de tout le bulletin. Eh bien, messieurs, il est évident qu'il n'a pas pu vouloir dire cela. (Oh! oh!) Messieurs, j'ai l'habitude de parler très-sérieusement. Eh bien, je demande si un bulletin sera nul parce qu'un des candidats n'aura pas été désigné suffisamment. »

M. BARA, ministre de la justice : « Ceci est une autre question. »

M. PIRNEX : « Ah! vous voyez bien que j'avais raison de dire que vous n'aviez pas exactement rendu votre pensée, et cela est extrêmement grave. Il n'est donc pas possible de déclarer, d'une manière absolue, que la nullité d'un suffrage entraîne la nullité de tout le bulletin. Mais comme il pourrait y avoir quelque équivoque sur ce point, une explication est indispensable. »

M. BARA, ministre de la justice : « L'honorable membre est dans l'erreur s'il croit réellement que je n'ai pas rendu très-exactement la pensée que j'ai voulu exprimer. Je répète que la nullité d'un suffrage, par suite de désignations interdites, entraîne la nullité complète du bulletin.

« Mais maintenant l'honorable membre me pose une autre question : celle de savoir si un suffrage qui n'est point valable par suite de l'insuffisance de désignation a pour effet d'annuler tout le bulletin. A

mêmes nom, prénoms et profession ;

3° Les bulletins qui contiennent plus de noms qu'il n'y a de membres à élire ;

4° Les bulletins dans lesquels le votant se ferait connaître, ou portant à l'intérieur du pli (1) des marques, ratures (2), signes ou énonciations de nature à violer le secret du vote ;

cette question, messieurs, je n'ai pas à répondre, attendu que ceci concerne, non pas la loi en discussion, mais la loi électorale.

« Cette loi fait une différence entre les bulletins nuls et les suffrages nuls. Or, nous n'avons pas ici à traiter du cas où une désignation est insuffisante ; l'article s'occupe du cas où des désignations surabondantes accompagneraient un suffrage et il décide que, dans ce cas, le bulletin tout entier devra être annulé. » (*Sénat. Séance du 12 mars 1867. Ann. parl.*, p. 153.)

(1) Voy. ci-dessus la note 4 (art. 3), p. 159 et suiv.

(2) M. DUMORTIER : « J'ai demandé tout à l'heure une explication sur le mot *rature*. Un nom biffé est-ce une rature ? Je ne le pense pas. »

M. ALF. VANDENPERREBOOM, ministre de l'intérieur : « Un nom biffé doit être considéré comme une rature, car c'est un signe distinctif. (Interruption de M. Dumortier.) Qui veut la fin doit vouloir les moyens. Vous désirez que le secret du vote soit assuré, dès lors vous ne pouvez admettre les bulletins où se trouvent des noms biffés. Car c'est un des moyens les plus faciles de faire reconnaître le votant. Ainsi, il suffirait pour cela d'inscrire sur le bulletin le nom de l'électeur à qui on le remet et de le biffer ensuite. C'est bien là une marque. » (*Séance du 17 mai 1867. Ann. parl.*, p. 1040.)

(3) M. ALLARD : « Messieurs, d'après cette disposition, les bulletins pourront être écrits, autographiés ou lithographiés. Je demande à M. le ministre de la justice si un bulletin autographié ou lithographié sur lequel on aura écrit un nom à la main sera considéré comme nul.

« Ainsi, par exemple, il arrive très-souvent qu'un parti ne présente pas autant de candidats qu'il y a de représentants ou de sénateurs à élire.

« Eh bien, je demande si à l'avenir il faudra annuler le bulletin sur lequel deux noms seulement ayant été autographiés ou lithographiés, on ajouterait d'autres noms à la main.

« Il me semble qu'il ne faut pas pousser les précautions jusqu'à ce point qu'il sera impossible de savoir positivement si un bulletin est valable ou ne l'est pas. Je pose cet exemple parce que le cas que je viens de citer est de nature à se reproduire, et il importe que tout le monde sache à quoi s'en tenir. »

M. TSACH, ministre de la justice : « Je crois qu'il serait très-dangereux de permettre d'écrire à la main d'autres noms, parce que ce pourrait être un moyen d'écarter avant tout, ce sont les bulletins marqués. Il est évident que si un bulletin présentait des écritures dissemblables, on aurait le droit de le considérer comme un bulletin marqué. C'est là un peu une question de fait. »

M. DE BROUCKERE : « Messieurs, il me semble impossible de résoudre d'une manière générale la question soulevée par l'honorable M. Allard. Vous vous rappellerez, messieurs, que si la section centrale, et la chambre après la section centrale, a adopté comme

5° Les bulletins qui ne sont pas écrits à la main, autographiés ou lithographiés ; ceux qui, étant autographiés ou lithographiés, ne seraient point la reproduction de l'écriture usuelle à la main, ou qui ne seraient pas écrits, autographiés ou lithographiés (3) à l'encre noire ;

6° Les bulletins qui, au premier tour

valables les bulletins autographiés, c'est parce que nous avons eu l'occasion de reconnaître que, dans certaines circonstances, il n'est pas possible de distinguer à l'œil des bulletins autographiés d'après des bulletins écrits, et que, pour établir cette distinction, il faut avoir recours à des expertises et même à des opérations chimiques. Si donc on voulait résoudre d'une manière générale la question dont nous nous occupons, à chaque élection certains électeurs pourraient prétendre qu'une partie des noms est écrite et une partie lithographiée, et le bureau serait mis dans le plus grand embarras.

« Il y a d'ailleurs une autre remarque à faire, c'est qu'on pourrait élever la même question relativement à des billets écrits de deux mains différentes ; ce serait absolument la même chose.

« Il y a là une question d'appréciation qu'il faut abandonner à l'arbitrage et à la sagesse du bureau électoral. Evidemment si le bureau voit, dans la manière dont le bulletin a été écrit, une intention de fraude, il annulera le bulletin ; que si au contraire un billet, bien qu'écrit par deux mains différentes, ou en partie lithographié ou autographié et en partie écrit à la main, ne porte pas le cachet de la fraude, il l'admettra comme valable.

« Je le répète, décider cette question d'une manière absolue est complètement impossible. »

M. PIRMEZ : « Il me paraît que la solution qu'a donnée M. de Brouckere à la difficulté est vraie, mais à la condition d'être complétée.

« Lorsqu'on a discuté l'art. 2, j'avais proposé, avec M. Hymans, un amendement pour permettre les bulletins imprimés. On a rejeté cet amendement par le motif que les caractères d'impression diffèrent en tout des caractères manuscrits, et qu'ainsi on pourrait trop facilement reconnaître les bulletins en partie imprimés et en partie écrits à la main.

« On a admis les billets autographiés et lithographiés, parce que l'autographie et la lithographie donnent des résultats qui diffèrent très-peu de ceux de l'écriture manuscrite.

« La chambre a donc admis implicitement que les bulletins en partie lithographiés ou autographiés et en partie écrits à la main étaient valables, et il n'y a pas de nullité dans ce cas.

« Maintenant si, par une combinaison de caractères autographiés ou lithographiés et d'écritures manuscrites, on fait un billet extraordinaire, il y aura nullité. Mais la nullité ne proviendra pas de ce que la combinaison de l'autographie et de l'écriture manuscrite est une cause de nullité ; elle proviendra de ce que le billet présente un caractère tellement exceptionnel qu'il faudra admettre que l'électeur a voulu se faire connaître.

« Il en sera de ce cas comme des billets écrits à la main, dans lesquels on aura employé des combinaisons d'écriture extraordinaires. »

M. DE NAEYER : « Je me rallie en partie aux observations qui viennent d'être présentées par l'honorable M. Pirmez. Il me semble qu'il faut de deux

de scrutin, ne seraient pas timbrés ou dont les formes ou dimensions auraient été altérées.

En cas de contestation, le bureau en décidera, sauf réclamation.

Les bulletins de vote annulés ou ayant donné lieu à une contestation quelconque, seront parafés par les membres du bureau et annexés au procès-verbal.

Le texte du présent article et de l'article précédent sera imprimé sur chaque lettre de convocation.

Art. 8 (1). Sera puni d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs, celui qui, sous prétexte d'indemnité de voyage ou de séjour, aura donné, offert ou promis aux électeurs une somme d'argent ou des valeurs quelconques.

La même peine sera appliquée à ceux qui, à l'occasion d'une élection, et en dehors du jour où elle a lieu, auront donné,

offert ou promis aux électeurs des comestibles ou des boissons.

La même peine sera aussi appliquée à l'électeur qui aura accepté les dons, offres ou promesses.

Les aubergistes, débitants de boissons ou autres commerçants du même genre ne seront pas recevables à réclamer en justice le paiement des dépenses de consommation en comestibles ou boissons faites à l'occasion des élections, et qui n'auraient pas été soldées au comptant.

Art. 9 (2). Sera puni d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs et de l'interdiction des droits de vote et d'éligibilité, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, quiconque aura donné, offert ou promis soit de l'argent, soit des valeurs ou avantages quelconques (3), sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'absentéisme de voter.

choses l'une : ou déclarer nuls les bulletins en partie lithographiés et en partie écrits à la main, ou déclarer qu'il n'y aura pas de nullité résultant de cette seule circonstance, et cette dernière opinion me paraît préférable, car si vous allez jusqu'à annuler, parce qu'il y a des noms lithographiés et des noms écrits à la main, vous devez annuler aussi tous les bulletins qui ne sont pas écrits de la même main. »

M. TASCHE, ministre de la justice : « C'est une question d'appréciation. »

M. DE NAEYEN : « On nous dit : C'est une question d'appréciation. Mais je ne vois pas trop quels seraient les éléments de l'appréciation, car enfin la question se présente dans ces termes : Quelle distinction ferez-vous entre deux bulletins étant l'un et l'autre en partie lithographiés et en partie écrits à la main, — ou bien entre deux bulletins portant chacun des noms qui ne sont pas écrits de la même main ? — Impossible évidemment de rechercher la bonne foi et les intentions des votants qui sont et doivent rester inconnus. Vous n'avez que l'appréciation d'un fait matériel. Eh bien, en présence de ce fait matériel, vous devez adopter une règle générale. »

« J'admets qu'on puisse annuler s'il y a d'autres circonstances, s'il y a en outre un signe distinctif. Mais je crois que l'on doit admettre en principe l'une ou l'autre règle : ou annuler toujours quand le billet est en partie autographié et en partie écrit à la main, ou ne jamais annuler pour ce seul motif ; sans cela, vous abandonnez tout à l'arbitraire des bureaux et ils pourront annuler quand le billet est d'une couleur politique et ne pas annuler dans d'autres cas parce que c'est une autre couleur politique. Eh bien, voilà ce que vous devez éviter si vous voulez avoir des élections loyales. »

« Je crois, messieurs, qu'il faut maintenir comme règle la validité des bulletins dans le cas qui nous occupe. La loi ne considère pas comme une cause de nullité la circonstance dont il s'agit, et il ne faut pas, ce me semble, renforcer encore le système des nul-

lités. Veuillez, d'ailleurs, remarquer qu'il n'y a pas de danger : nous avons admis que les ratures entraînent la nullité. Eh bien, sauf des cas très-exceptionnels, les bulletins lithographiés seront des bulletins complets, et dès lors on ne pourra pas y ajouter un nom sans en raturer un autre. »

— L'article est mis aux voix et définitivement adopté. (Séance du 2 août 1865. *Ann. parl.*, p. 1589 à 1598.)

(1) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 23.

(2) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 24.

(3) M. LE PRÉSIDENT : « Il est arrivé au bureau un amendement. L'honorable M. Dumortier propose de supprimer les mots un avantage quelconque. »

M. DUMORTIER : « J'ai eu l'honneur de faire remarquer à la chambre que lorsqu'il s'agit de peines aussi graves que la perte des droits civiques, ce qui équivaut à la mort politique, il faut que les faits sur lesquels cette peine sera établie soient clairement définis dans la loi. On ne peut faire une loi pénale avec une telle élasticité et un tel vague. Je ne pense pas que M. le ministre de la justice tienne considérablement à ces mots. Sinon, je voudrais savoir quelle est la définition d'un avantage quelconque. Vous pouvez ainsi punir toute espèce de promesses, même indirectes, et arriver à frapper de l'interdiction des droits politiques une foule de citoyens. »

« Je conçois parfaitement bien l'article pour les deux premiers cas, pour la promesse d'argent, pour la promesse de valeurs, je voudrais même y ajouter le mot *fonctions*. Au reste, cela se trouve à l'article suivant. Mais je ne conçois pas comment l'on peut comminier la peine de la perte des droits civiques, qui est la plus grave des peines pour un citoyen, sans stipuler dans quel cas elle sera appliquée. Cela ne me paraît pas possible. »

M. TASCHE, ministre de la justice : « Messieurs, je comprendrais l'observation de l'honorable M. Dumortier, si la loi se bornait à comminier des peines

contre celui qui promet des avantages quelconques. Mais il y a dans la loi un correctif qui a déjà été signalé tantôt, par voie d'interruption, à l'honorable M. Dumortier.

« Il ne suffit pas d'avoir promis des avantages quelconques, il faut que ces avantages aient été promis sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter.

« Il est impossible de donner dans la loi la nomenclature de tout ce qu'on peut promettre, et c'est pour ce motif qu'on ne punit pas les simples promesses, qu'on ajoute que les promesses doivent avoir été faites sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter. Du moment qu'on promet un avantage dans ce but, il y a corruption et la corruption doit tomber sous l'application de la loi. »

M. DE NAÏYER : « Je comprends très-bien que ce n'est pas la promesse d'un avantage quelconque qui est criminelle, c'est la condition d'obtenir un vote ou une abstention de voter à laquelle cette promesse est subordonnée qui lui imprime un véritable caractère de criminalité; mais il m'est impossible d'admettre que cette même condition n'est plus un élément de criminalité lorsqu'il s'agit de la promesse d'un avantage dépendant du gouvernement.

« Il n'est jamais entré dans les intentions de personne de défendre ni au gouvernement ni aux particuliers de faire du bien, même à l'occasion des élections, quoique celui qui a soin de sa dignité doive éviter, en pareille circonstance, de donner lieu même au simple soupçon de corruption. Ce qu'on veut défendre, c'est la corruption qui consiste dans le trafic du vote, et sous ce rapport on a voulu renforcer la législation actuelle surtout en punissant aussi la simple tentative de corruption, c'est-à-dire l'offre ou la promesse non agréée; or si le trafic électoral consiste précisément dans la condition apposée à l'avantage offert ou promis, condition de voter pour un ou plusieurs candidats dénommés ou de s'abstenir de voter, c'est à raison de cette condition que l'avantage offert ou promis devient un instrument de corruption, c'est-à-dire un moyen employé pour détourner l'électeur du devoir que sa conscience lui impose, de voter suivant ses convictions; c'est donc cette condition qui forme en réalité l'élément complémentaire de la criminalité de l'acte; dès qu'elle est apposée à la promesse d'un avantage quelconque, la corruption ou tout au moins la tentative de corruption également punissable, existe : il est impossible de concevoir comment il en serait autrement parce que l'avantage promis dépend du gouvernement; il est évident que cette circonstance ne saurait légitimer le trafic électoral.

« Aussi l'article suivant considère positivement comme un acte de corruption la promesse d'une place dépendant du gouvernement, lorsque cette promesse est faite sous la condition que nous venons de déterminer; et pourquoi n'en serait-il pas de même lorsqu'il s'agit de tout autre avantage quelconque? Je citerai comme exemple la promesse d'accorder une garnison, qui est certainement de nature à exercer une influence corruptrice, notamment sur les cabaretiers. Cependant on a élevé des doutes sur le point de savoir si l'article en discussion est applicable quand il s'agit d'avantages collectifs; pour moi, ces doutes n'existent pas; l'article n'établit aucune distinction; il doit donc s'appliquer aussi bien aux avantages collectifs qu'aux avantages individuels, du moment que ces avantages collectifs sont employés comme un moyen de trafic électoral, c'est-à-dire du moment qu'ils sont subordonnés à la condition d'ob-

tenir un vote ou d'obtenir une abstention de voter.

« Car il y a évidemment corruption ou, tout au moins, tentative de corruption chaque fois qu'on cherche à dominer les convictions d'un électeur par l'influence corruptrice d'un intérêt, peu importe la question de savoir à qui il appartient d'accorder satisfaction à cet intérêt, pourvu que les circonstances soient telles, qu'elles impliquent l'emploi d'une influence corruptrice.

« Messieurs, je fais ici abstraction des intérêts des partis qui divisent le pays. Je me place en face de l'acte qu'il s'agit de réprimer, et je dis que, de quelque part qu'il vienne, le trafic des votes est un acte honteux qui doit être puni aussi bien quand il s'exerce à l'aide d'un avantage collectif que quand il s'exerce à l'aide d'un avantage individuel. »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « Messieurs, je ne comprends pas bien ce que veut dire l'honorable M. de Naeyer; il ne voit pas que s'il s'agit de ministres, nous tombons dans le cas de la responsabilité ministérielle.

« L'honorable membre a créé une hypothèse qui implique un fait du gouvernement. Il a cité la promesse d'une garnison faite dans le but d'obtenir des électeurs d'une localité un vote ou une abstention. »

M. DE NAÏYER : « Je ne m'inquiète pas de savoir qui fait la promesse... »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « Et vous comprenez le gouvernement... »

M. DE NAÏYER : « Je comprends le gouvernement et les agents du gouvernement. »

M. FRÈRE-ORBAN, ministre des finances : « Je ne saisis pas. »

« Il est fort étrange assurément de supposer que le gouvernement annoncerait à une localité qu'elle aurait une garnison ou qu'elle n'en aurait pas, selon que l'on voterait dans tel ou dans tel sens. Mais une pareille manœuvre, qui pourrait vicier une élection, n'est point le fait prévu par la disposition que nous discutons, car elle a en vue le vote ou l'abstention d'un individu déterminé.

« Quoi qu'il en soit, j'admets que l'on puisse reprocher à un gouvernement des actes corrupteurs en matière électoral; mais vous ne pouvez avoir contre le gouvernement d'autre garantie que la responsabilité.

« Le fait auquel vous faites allusion peut devenir un cas de responsabilité ministérielle, mais ce n'est pas de cet objet que s'occupe l'article que nous discutons.

« Vous pouvez avoir à poursuivre les ministres qui auraient commis un acte ayant le caractère de la corruption, mais ce ne saurait être que de la manière déterminée par la constitution. Il ne faut donc pas confondre des positions différentes, et, pour les ministres, vous aboutirez toujours à la chambre, à la majorité, c'est-à-dire au seul pouvoir qui ait à apprécier le fait, le seul qui puisse permettre à l'action répressive de s'exercer.

« Il m'est donc impossible de comprendre la portée des observations de M. de Naeyer. »

M. DE NAÏYER : « Je dois croire que je me suis mal expliqué, puisque l'honorable ministre des finances n'a pas saisi du tout ma pensée. Je neme suis pas occupé du point de savoir si le coupable était le gouvernement, un agent du gouvernement ou un simple particulier. Évidemment, à raison de la qualité des personnes inculpées, il peut y avoir des différences quant à la manière de poursuivre l'application de la loi. Si l'on se retranche derrière la responsabilité ministérielle, il est clair qu'il faudra se

conformer aux dispositions relatives à cette matière.

« Je ne me suis donc occupé en aucune manière de la qualité du coupable, je me suis occupé uniquement de la criminalité de l'acte. J'ai dit qu'on était d'accord pour reconnaître que l'article est aussi bien applicable aux promesses d'avantages individuels venant du gouvernement qu'aux promesses d'avantages individuels venant d'un particulier, pourvu que ces promesses fussent faites sous la condition d'obtenir un vote ou une abstention, condition indispensable pour constituer la criminalité de l'acte. Mais j'ai ajouté qu'il y avait eu des doutes dans la section centrale sur le point de savoir si la disposition s'appliquait aux promesses d'avantages collectifs.

« J'ai cité la promesse d'une garnison comme j'aurais pu citer la promesse d'un subside, la promesse d'une voie de communication ; or si on subordonne ces promesses à la condition formelle d'obtenir un vote ou une abstention de vote, j'ai demandé comment il serait possible de soutenir qu'il n'y a pas là trafic électoral, puisqu'il est évident qu'on rencontre tous les éléments constitutifs de la corruption ou tout au moins de la tentative de corruption que nous voulons rendre également punissable.

« A la vérité, quand il s'agit d'avantages collectifs, on pourra dire que les promesses touchent de près aux promesses de dévouement, aux promesses de défendre avec zèle, avec ardeur les intérêts de ses commettants, de ne rien négliger pour leur procurer de bonnes voies de communication et d'autres avantages analogues ; et certes de pareils engagements sont parfaitement légitimes. Mais il y a une différence essentielle qui établit une démarcation très-réelle entre les deux ordres de faits qu'on cherche vainement de confondre, et cette différence essentielle, c'est la condition apposée à la promesse d'obtenir le vote d'un ou plusieurs individus.

« Du moment que cette condition existe, il est impossible de nier qu'il y ait corruption et trafic électoral, — car la promesse devient alors une marchandise en échange de laquelle on cherche à obtenir le sacrifice des convictions de l'électeur et des inspirations de sa conscience. Tel est le sens des observations que j'ai présentées, et il est évident que cela est complètement étranger à l'ordre d'idées dont s'est occupé l'honorable ministre des finances.

« Il ne s'agit aucunement de savoir comment on pourrait agir à l'égard d'un ministre qui se rendrait coupable de corruption. C'est là une question toute spéciale et qui n'a rien à faire dans le cas actuel, car il faudrait dire alors qu'elle se rattache de la même manière à toutes les autres dispositions du projet de loi.

« Je n'ai vu que la criminalité de l'acte en lui-même, n'importe par qui il est commis, que ce soit par un particulier ou par un ministre. Si la promesse est faite dans des conditions telles, qu'elle présente un caractère sérieux et qu'elle est de nature à exercer une influence corruptrice, il y a à délit quelle que soit la qualité du délinquant. Si la promesse est ridicule, il n'y aura pas de poursuite, évidemment, — mais cela est vrai tout aussi bien lorsqu'il s'agit d'avantages individuels que lorsqu'il s'agit d'avantages collectifs. Ainsi, je pourrais promettre à un électeur de lui donner des millions sur une caisse particulière. — Evidemment, à raison de ma position de fortune, il n'y aurait là autre chose qu'une mauvaise plaisanterie.

« Il en sera de même pour les promesses d'avantages quelconques qui dépendent du gouvernement,

si la position de l'individu ne donne aucun caractère sérieux à la promesse ; mais si le contraire a lieu, si à raison de la position de celui qui promet, si à raison de ses rapports avec le pouvoir, la promesse est de nature à exercer une influence réelle et si d'ailleurs la condition corruptrice dont nous avons parlé existe également, il me paraît impossible de ne pas admettre qu'on rencontre dans un pareil fait tous les éléments constitutifs de la corruption électorale, et je suis convaincu que les tribunaux n'hésiteraient pas à appliquer l'article soumis à notre vote. »

M. BARA : « Messieurs, je crois que l'honorable membre n'a pas compris cet article. Il punit des cas qui ne sont pas du tout compris dans l'article 11. Il prend d'abord l'hypothèse d'un ministre promettant un avantage individuel ou collectif. Le ministre peut promettre une place, une garnison, des subsides, etc.

« Quant à la place, il n'est pas possible qu'il tombe sous l'application de l'art. 11. »

M. DE NAEYER : « Et la condition. »

M. BARA : « Il dit : Je vous nommerai commissaire d'arrondissement ou bourgmestre. Je dis qu'il ne peut tomber sous l'application de l'article 11. Un ministre n'est pas le pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif, c'est le roi. Si le ministre a promis et si le roi dit : Je ne veux pas, le ministre a promis ce qu'il ne pouvait donner.

« Je suppose que nous disions, nous candidats libéraux, à un individu : Vous vous posez comme candidat à la place de bourgmestre je vous appuierai. Si nous l'appuyons, c'est évidemment parce qu'il vote pour les libéraux. D'après l'honorable M. de Naeyer, nous serons condamnés.

« Mais la place ne dépend pas de nous, à telle enseigne que, si notre parti succombe, nous avons fait une promesse en l'air. Si nous réussissons même et si le ministre ne veut pas, si le roi ne veut pas, nous aurons fait une promesse chimérique.

« Vous renversez donc la responsabilité ministérielle et toutes les bases de nos institutions si vous faites tomber le ministre sous le coup de l'art. 11.

« Prenons une seconde hypothèse, la promesse d'un avantage collectif. Mais le premier paragraphe de l'article 11 est intimement lié avec le second. Il faut en quelque sorte un contrat entre les deux parties et la possibilité d'exécuter ce contrat. Or, je voudrais bien savoir comment vous puniriez dans le cas de promesse de garnison. Vous puniriez donc tous les électeurs qui profiteront de la garnison. »

M. DE NAEYER : « La tentative est punissable. »

M. BARA : « Oui lorsqu'elle peut devenir un délit consommé ; mais, dans votre hypothèse, ce que vous appelez tentative, c'est un délit consommé et ceux qui y auraient coopéré, ce seraient tous les électeurs. Or, ce point que les promesses qui doivent avoir une influence directe sur l'individu et qui doivent pouvoir être tenues, si d'on a pu savoir d'avance qu'il n'était pas dans la puissance de celui qui a fait la promesse de la réaliser, vous ne pouvez punir. Ainsi, je répète ce que j'ai déjà dit ; je dis à un citoyen : Si je suis nommé, j'appuierai votre candidature à la place de bourgmestre ; prétendez-vous qu'il y ait corruption ? »

M. THORISSEN : « L'art. 12 (10 de la loi) prévoit le cas. »

M. BARA : « L'art. 12 punit celui qui force un individu à changer d'opinion moyennant l'offre d'un emploi public qui est à sa disposition. Il est certain que si je viens dire à un électeur qui n'est pas de mon parti : Je vous donnerai tel emploi dont je dispose, si je suis nommé ; je commets un fait punissable ; mais il n'en est pas de même si je dis à un de nos amis

Seront punis de mêmes peines ceux qui auront accepté les offres ou promesses.

Art. 10 (1). Seront punis des peines

politiques : J'appuierai votre candidature si vous votez pour moi.

« Il faut distinguer. Je n'admets en aucune manière que la promesse d'un avantage collectif ou individuel, faite par le gouvernement ou par un député, tombe sous l'application des art. 11 ou 12, s'il n'y a pas possibilité d'exécuter la promesse. »

M. MULLER : « Je crois devoir faire connaître à la chambre que le système que M. de Naeyer vient de soutenir a été écarté par la section centrale. »

« M. de Naeyer a demandé en section centrale qu'on mit sur la même ligne et les promesses faites à une communauté, à un être collectif, et les promesses faites à des individus en particulier. La section centrale, et elle vous en donne les motifs dans son rapport, établit une différence complète entre ces faits par la raison très-simple que lorsqu'on s'adresse à un être collectif, on ne peut voir là une tentative de corruption directe ; ce n'est pas sous la condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention d'un vote qu'on fait des promesses, quelque blâmables qu'elles puissent être, tandis qu'il en est tout autrement lorsqu'on s'adresse à un individu, on lui offrant un avantage personnel s'il livre son vote. »

« Quant à l'art. 12 (10 de la loi), qui parle d'emplois publics ou privés, il ne doit, selon moi, recevoir d'application que pour autant qu'on ait la disposition sérieuse de l'emploi qu'on offrirait à l'électeur ; ainsi, j'admets qu'un gouverneur qui dira à un électeur : « Je vous nomme demain employé dans mes bureaux si vous votez pour tel candidat, » tombe sous l'application de la loi, parce qu'il a la libre disposition de la place qu'il promet, parce qu'il peut la conférer. Mais un candidat qui dirait à un électeur : J'appuierai votre nomination si vous votez de telle façon, n'est pas passible de l'art. 12, puisqu'il ne peut pas lui-même conférer la place qu'on sollicite. »

M. DUMONTZIN : « C'est la promesse d'un avantage quelconque. »

M. MULLER : « C'est-à-dire d'un avantage que l'électeur sait bien ne pas être à la collation du candidat ; ici encore, il y a, selon moi, une distinction à établir dans l'appréciation des faits et dans la nature des promesses. — Voyez la note 2 (art. 10) ci-dessous. »

(1) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 24.

(2) M. JACOBS : « D'après les explications qui viennent d'être données par MM. Bara et Muller (voyez la note 3, p. 156 et s.), l'article sera éludé dans toutes les circonstances, car jamais les personnes qui disposent d'une manière absolue des emplois publics, gouverneurs, ministres ou roi, n'auront promis les emplois elles-mêmes. Ce sont les candidats qui se prévalent de leur crédit auprès du ministre ou du gouverneur, pour distribuer des places ou promettre de l'avancement. Jamais vous n'atteindrez le délit dont s'occupe l'article s'il ne s'applique à de tels faits. »

« Où est l'abus ? C'est le candidat ou ses amis se faisant fort d'obtenir du gouvernement telle nomination dont ils n'ont pas eux-mêmes le droit de disposer. Si vous ne voulez atteindre que ceux qui font des promesses dont la réalisation est tout à fait en leur pouvoir, votre loi sera parfaitement inefficace, on ne l'appliquera jamais. »

M. TASCHE, ministre de la justice : « J'attendais que l'art. 12 fût mis en discussion pour m'expliquer sur

portées en l'article précédent, ceux qui, sous les conditions y énoncées, auront fait ou accepté l'offre ou la promesse d'emplois publics ou privés (2).

l'interprétation qui a été donnée à cet article par l'honorable M. Bara. Je crois que sa théorie est, sous un rapport, trop absolue. J'admets parfaitement que la promesse de donner son appui à un candidat ne tombe pas sous l'application de la loi. »

M. BARA : « C'est ce que j'ai dit. »

M. TASCHE, ministre de la justice : « Le fait de prêter son appui, sans autre engagement, ne tombe pas sous l'application de la loi. »

« J'admets encore que quand on fera des promesses qui, par leur nature même, ne sont pas sérieuses, elles ne tomberont pas non plus sous l'application de la loi. Mais quand un individu aura formellement promis une place et que cette promesse sera la condition du suffrage ou de l'abstention de voter, je dis que le fait sera punissable, alors même que l'auteur de la promesse ne disposerait pas de l'emploi. »

MM. OOTS et DE NAAYER : « C'est évident. »

M. TASCHE, ministre de la justice : « Si vous engagez quelqu'un qui peut ne pas savoir quel est votre pouvoir, si vous liez quelqu'un par votre promesse, vous tomberez sous l'application de la loi. »

M. BARA : « Les observations de M. le ministre de la justice ne diffèrent pas des miennes. M. le ministre de la justice dit ceci : Si vous promettez d'user de votre influence au profit de quelqu'un, il n'y a pas de délit ; mais si vous promettez une place, il y a délit. Eh bien, je dis que c'est là une question de fait et de nuance très-difficile à apprécier. Je suppose qu'on dise à un électeur : Je vous ferai nommer bourgmestre, si vous votez pour mon candidat. Qu'est-ce que cela signifie ? Que je désignerai ce citoyen au gouvernement pour le faire nommer bourgmestre ; je n'aurai donc promis que mon influence et je dis que ce fait n'est pas punissable. »

« Quand j'ai parlé de promesse de place, il va de soi que je n'ai entendu parler que d'une promesse d'influence pour la faire obtenir. Mais si j'avais une place à ma disposition et si je la promettais en échange d'un suffrage, alors le fait serait punissable. »

M. DE NAAYER : « Je crois que toute la question est celle de savoir quelle est l'influence réellement corruptrice qu'une promesse peut exercer. Or, c'est là évidemment une question d'appréciation et dont la solution dépend de la position de l'individu qui promet la place. Il n'y a pas d'autre élément d'appréciation. Si, à raison de la position de celui qui a fait une promesse, celui qui l'a reçue a dû la considérer comme sérieuse, comme pouvant recevoir son exécution, en un mot si, à raison des circonstances, elle doit être considérée comme un moyen d'influencer et de déterminer le vote de l'électeur contrairement à ses convictions, alors il y a un délit prévu par la loi. »

M. BARA : « Evidemment. »

VOIX À DROITE : « Nous sommes donc d'accord. »

M. DE NAAYER : « Dès le début de cette discussion, j'ai dit et j'ai répété plusieurs fois que pour savoir si la promesse d'une place ou d'un avantage quelconque est punissable, il y a deux choses à rechercher, savoir : 1° si la promesse est de nature à influencer l'électeur, et 2° si elle a été subordonnée à la condition d'obtenir un vote ou une abstention de voter. Ce sont là les deux éléments constitutifs de la criminalité des actes qu'il s'agit de réprimer. »

« Si l'on se borne à promettre son appui, à faire

Art. 11 (1). Sera puni d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs et d'un emprisonnement de huit jours à un mois, ou de l'une de ces peines seulement, quiconque, pour déterminer un électeur à s'abstenir de voter ou pour influencer son vote, aura usé à son égard de voies de fait, de violences ou de menaces, ou lui aura fait craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune.

Art. 12 (2). Seront punis comme auteurs des délits prévus par les art. 8, 9, 10 et 11, ceux qui auront fourni des fonds, sachant la destination qu'ils devaient recevoir, ou qui auront donné mandat de faire, en leur nom, les offres, promesses ou menaces.

Art. 13. Dans les cas prévus par les cinq articles précédents, si le coupable est fonctionnaire public, le maximum de

la peine sera prononcé, et l'emprisonnement et l'amende (2) pourront être portés au double.

Art. 14. Les présidents des collèges et des sections sont chargés de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et la tranquillité aux abords des sections et de l'édifice où se fait l'élection (3).

Art. 15 (4). Quiconque aura engagé, réuni ou aposté des individus, même non armés, de manière à intimider les électeurs ou à troubler l'ordre, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à un mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs.

Ceux qui auront fait partie sciemment de bandes ou groupes ainsi organisés seront punis d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs.

Art. 16. Ceux qui, par attroupement,

des démarches pour obtenir telle ou telle chose sans y attacher les conditions d'un vote ou d'une abstention, il n'y a pas de délit; mais quand cette condition se rencontre et que la promesse peut être considérée comme sérieuse, il y a délit, et il n'est pas nécessaire que l'emploi soit absolument à la disposition de celui qui le promet; il suffit qu'aux yeux de l'électeur il ait l'influence nécessaire pour lui faire obtenir cet emploi; il suffit même que les démarches qu'il s'engage à faire doivent être considérées comme des avantages d'une valeur réelle.

« Il en est de même de la question de la promesse d'avantages collectifs dont nous parlions tout à l'heure. Ici encore il s'agit de savoir si ces avantages à raison des circonstances sont de nature à exercer une influence corruptrice.

« Or, à cet égard, il n'est pas exact de dire que les avantages collectifs n'intéressent qu'une communauté qui n'a pas de vote à émettre, et qu'ainsi ils ne pourraient servir à corrompre des individus qui seuls sont appelés à voter. Evidemment les intérêts collectifs ne sont pas des abstractions, des choses métaphysiques. Si je puis m'exprimer ainsi, ces intérêts s'incarnent dans des individus et on les appelle collectifs parce qu'ils concernent plusieurs individus à la fois; il est donc évident qu'ils sont susceptibles d'être employés comme des moyens d'influencer le vote des individus d'une manière corruptrice, c'est-à-dire en cherchant à vaincre les inspirations de leur conscience par la promesse d'avantages matériels; il appartient évidemment aux tribunaux d'apprécier si dans les faits qui leur sont déferés on rencontre tous les éléments constitutifs des délits tels qu'ils sont définis par cet article et par l'article précédent, sans qu'il leur soit permis cependant de faire des distinctions que ces articles ne font pas. »

La discussion est close.

L'art. 12 est mis aux voix et adopté. (Séance du 28 juillet 1865. *Ann. parl.*, p. 1538 à 1562.)

(1) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 25.

(2) L'emprisonnement et l'amende. Conséquemment, l'interdiction des droits de vote et d'éligibilité ne peut être portée au double. Lors du second vote de l'art. 15 par la chambre, M. Tesch, ministre de la justice, a dit : « Ce n'est pas pour la suppression du mot : *toujours*, qui a été faite à cet article, que je demande la parole, mais pour répondre aux observations qui ont été présentées au sujet de l'article par l'honorable M. Lelièvre. D'après cet article, la peine de l'interdiction, qui peut être prononcée pour cinq ans au moins et dix ans au plus, pourrait être portée au double si le coupable est fonctionnaire public.

« M. Lelièvre a fait remarquer que cette disposition était en opposition avec les termes du code pénal qui ne commine l'interdiction que pendant dix ans. Je proposerai, pour faire droit à l'objection, de dire : « Dans les cas prévus par les cinq articles précédents, si le coupable est fonctionnaire public, le maximum de la peine sera prononcé et l'emprisonnement et l'amende pourront être portés au double. » (Séance du 2 août 1865. *Ann. parl.*, p. 1536, fin, sq.)

(3) M. DUMORTIER : « Messieurs, je voudrais savoir ce que c'est que *les abords des sections*. »

M. TESCH, ministre de la justice : « L'expression est dans la loi de 1843. »

M. CROMBEZ, rapporteur : « Messieurs, les mots *les abords* ne sont pas nouveaux; il y a plus de trente ans qu'on applique sans aucune difficulté la disposition où ils se trouvent. Mais ce n'est pas tout; la loi du 1^{er} avril 1843 contient exactement la disposition que nous proposons. Nous ne la proposons que par ce seul motif que la loi de 1843 ne s'applique qu'aux élections pour les chambres, tandis que la loi que nous discutons s'applique également aux élections provinciales et aux élections communales. Cela se trouve en toutes lettres dans le rapport. » (Séance du 12 juillet 1865. *Ann. parl.*, p. 1564.)

(4) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 26.

violences ou menaces, auront empêché un ou plusieurs citoyens d'exercer leurs droits politiques, seront punis d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de vingt-six francs à mille francs (1).

Art. 17. Toute irruption dans un collège électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'entraver les opérations électorales, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de deux cents francs à deux mille francs.

Si le scrutin a été violé, le maximum de ces peines sera prononcé et elles pourront être portées au double.

Si les coupables étaient porteurs d'armes, ils seront condamnés, dans le premier cas, à un emprisonnement d'un an à trois ans et à une amende de cinq cents francs à trois mille francs, et, dans le second cas, à la reclusion et à une amende de trois mille francs à cinq mille francs.

Art. 18. Si ces faits ont été commis par des bandes ou des groupes organisés comme il est dit en l'art. 15, ceux qui auront engagé, réuni ou aposté les individus qui en auront fait partie, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent francs à mille francs.

Art. 19. Seront punis comme auteurs ceux qui auront directement provoqué à commettre les faits prévus par les art. 16 et 17, soit par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, soit par des discours tenus ou des cris proférés dans des réunions ou des lieux publics, soit par des placards affichés, soit par des

écrits imprimés ou non, et vendus ou distribués.

Si les provocations n'ont été suivies d'aucun effet, leurs auteurs seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs.

Art. 20. Les membres d'un collège électoral qui, pendant la réunion, se sont rendus coupables d'outrages ou de violences, soit envers le bureau, soit envers l'un de ses membres, ou qui, par voies de fait ou menaces, auront retardé ou empêché les opérations électorales, seront punis d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de cent francs à mille francs.

Si le scrutin a été violé, le maximum de ces peines sera prononcé, et elles pourront être portées au double.

Si les coupables étaient porteurs d'armes, ils seront condamnés, dans le premier cas, à un emprisonnement de trois mois à deux ans et à une amende de trois cents francs à deux mille francs, et, dans le second cas, à la reclusion et à une amende de trois mille francs à cinq mille francs.

Art. 21. Dans les cas prévus par les articles 8, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19 et 20, l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité, pendant deux ans au moins et cinq ans au plus, sera prononcée contre les coupables qui auront été condamnés antérieurement pour l'un des faits repris dans ces articles ou dans les art. 9, 10, 22, 23 et 24 (2).

Art. 22. Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cinquante francs à deux mille

(1) Disposition reproduite dans le nouveau code pénal, art. 137.

(2) M. TASCHE, ministre de la justice : « Pour que l'interdiction soit prononcée, il faut, dans tous les cas, qu'il y ait eu condamnation antérieure, soit pour les faits prévus aux art. 8, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19 et 20, soit pour ceux qui sont prévus aux art. 9, 10, 22, 23 et 24. » (Séance du 28 juillet 1865. Ann. parl., p. 1565.)

M. LEBLANC : « Je présume que la disposition dont nous nous occupons ne concerne que les délits prévus par les articles qui y sont indiqués. »

« En effet, si la peine de la reclusion est prononcée, en ce cas l'interdiction est perpétuelle (a), parce que c'est là une peine criminelle dont les conséquences sont réglées par le code pénal. Je conçois l'interdiction temporaire dont parle notre article, lorsqu'il s'agit de simples délits. (Ibid.) »

(a) L'art. 32 du code pénal porte : « Les cours d'assises pourront interdire, en tout ou en partie, à perpétuité ou pour dix ans à vingt ans, l'exercice des droits énumérés en l'article précédent, aux condamnés à la reclusion ou à la détention. »

francs, tout citoyen qui, chargé, dans un scrutin, du dépouillement des bulletins contenant les suffrages, sera surpris falsifiant, soustrayant ou ajoutant des bulletins, ou lisant frauduleusement des noms autres que ceux qui y sont inscrits (1).

Art. 23. Toute autre personne coupable des faits énoncés dans l'article précédent sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de vingt-six francs à mille francs.

Art. 24 (2). La même peine sera prononcée :

1° Contre celui qui sera surpris soustrayant par ruse ou violence des bulletins aux électeurs, ou substituant frauduleusement un autre bulletin à celui qui lui aurait été montré ou remis;

2° Contre celui qui, le jour des élections et dans la salle où l'on vote, sera surpris inscrivant, sur les bulletins des votants non lettrés, des noms autres que ceux qui lui auraient été déclarés;

3° Contre celui qui, à l'appel du nom d'un électeur absent, se présentera pour voter sous le nom de celui-ci.

Art. 25. Dans les cas énoncés aux trois articles précédents, les coupables seront,

en outre, condamnés à l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Art. 26 (3). Quiconque aura voté dans un collège électoral, soit en violation de l'article 3 de la loi du 1^{er} avril 1843 (article 5 de la loi électorale) et de l'art. 12 de la loi du 30 mars 1836, soit en violation d'une interdiction des droits de vote et d'éligibilité à laquelle il aurait été condamné, sera puni d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs.

Cette disposition et l'un des deux articles qu'elle mentionne, suivant qu'il s'agira d'élections générales, provinciales ou communales, seront insérés textuellement dans les lettres de convocation des électeurs.

Art. 27 (4). Toute personne qui, le jour de l'élection, aura causé du désordre (5), soit en acceptant, portant ou arborant un signe de ralliement, soit de toute autre manière, sera punie d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs.

Art. 28 (6). Quiconque, n'étant ni membre d'un bureau, ni électeur (7), ni candidat notoirement connu comme tel,

(1) Disposition reproduite dans le code pénal, article 138.

Voy. aussi le rapport de M. Crombez, n° 28.

(2) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 29.

Cette disposition est également reproduite dans le code pénal, art. 159.

(3) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 30.

(4) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 31.

(5) Le projet portait : « Aura causé du désordre ou provoqué des rassemblements tumultueux... »

Le rapporteur de la section centrale disait, pour justifier la suppression de ces derniers mots :

« Il n'y a guère d'élections où il n'y ait des rassemblements tumultueux. A toutes les élections, il y a des réunions plus ou moins bruyantes, plus ou moins agitées. »

« Au surplus, l'art. 25 est la reproduction d'une disposition de la loi du 1^{er} avril 1843, disposition qui n'a jamais été appliquée. Et cependant, depuis 1843, il y a eu des élections avec des rassemblements tumultueux. La section centrale a donc été d'avis de punir, d'une manière générale, ceux qui auront causé du désordre. Car le désordre suppose un fait dangereux pour la tranquillité publique, tandis qu'un rassemblement un peu bruyant, un peu tumultueux n'a pas le même caractère. »

M. Tasca, ministre de la justice : « Messieurs, il y a certainement, je ne dirai pas dans toutes, mais dans la plupart des élections, plus ou moins de rassem-

blements tumultueux. Mais que faut-il entendre par rassemblements tumultueux ? »

« La loi entend parler de rassemblements tumultueux qui peuvent avoir une influence sur l'élection, qui peuvent la troubler. Voilà comme je l'entends et ce n'est que dans ce sens que j'ai maintenu les mots dans l'article, qui, du reste, est la reproduction de l'art. 19 de la loi électorale. »

« Cet article, par cela même qu'on l'a peu appliqué ou qu'on ne l'a pas appliqué, n'a donné lieu à aucun inconvénient. Quand il n'y aura que des rassemblements sans importance, de ces rassemblements qui n'ont pas pour objet, qui n'ont pas pour but de troubler l'élection, ils ne tomberont pas sous l'application de l'article. Mais les rassemblements dans le but d'intimider certains électeurs, ou de donner à l'élection une direction qu'elle ne doit pas avoir, doivent être punis : ils tomberont sous l'application de la loi. » (Séance du 29 juillet 1865. Ann. parl., p. 1570.)

(6) Voy. le rapport de M. Crombez, n° 31.

(7) M. de BOUCHENAY : « Je voudrais avoir de l'honorable rapporteur de la section centrale du gouvernement une explication sur la portée du mot électeur dans l'article que nous discutons. Ce mot doit-il être pris dans son acception la plus générale, ou bien la prohibition de pénétrer dans le local où se fait l'élection s'applique-t-elle à tout électeur qui ne fait pas partie de la circonscription de la com-

entrera pendant les opérations électorales dans le local de l'une des sections, sera expulsé par l'ordre du président; s'il résiste ou s'il rentre, il sera puni d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs.

Art. 29 (1). Lorsque, dans le local où se fait l'élection, l'un ou plusieurs des assistants donneront des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation, ou exciteront au tumulte, de quelque manière que ce soit, le président les rappellera à l'ordre. S'ils continuent, le président pourra les faire expulser, sauf à leur permettre de rentrer, à l'appel de leur nom, pour déposer leur vote, s'il y a lieu. L'ordre d'expulsion sera consigné dans le procès-verbal, sur le vu duquel les délinquants seront punis d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs.

Art. 30 (2). La poursuite des crimes et délits prévus par la présente loi et l'action civile seront prescrites après six mois révolus à partir du jour où les crimes et délits ont été commis, sans préjudice à ce qui est statué par l'art. 1^{er}.

Art. 31. En cas de concours de plusieurs des délits prévus par la présente loi, les peines seront cumulées, sans qu'elles puissent néanmoins excéder le double du maximum de la peine la plus forte (3). (*Code pénal belge*, art. 60.)

En cas de concours de l'un ou de plusieurs de ces délits avec un des crimes

prévus également par la présente loi, la peine du crime sera seule prononcée. (*Code pénal belge*, art. 61).

Art. 32. S'il existe des circonstances atténuantes, les tribunaux sont autorisés à remplacer la peine de la reclusion par un emprisonnement de trois mois au moins, et à réduire l'emprisonnement au-dessous de huit jours et l'amende au-dessous de vingt-six francs.

Ils pourront prononcer séparément l'une ou l'autre de ces peines, sans qu'elles puissent être en dessous des peines de police.

Si l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité est ordonnée, ils pourront s'abstenir de prononcer cette peine, ou ne la prononcer que pour un terme d'un an à cinq ans (4). (*Code pénal*, art. 80 et 85.)

Art. 33. La présente loi sera affichée en gros caractères dans les salles où se réuniront les collèges électoraux.

Un arrêté royal énoncera les dispositions législatives dont la lecture ou l'affiche devra être substituée ou ajoutée à celles que mentionnent l'art. 22 de la loi électorale, l'art. 16 de la loi provinciale et l'art. 27 de la loi communale. (*Voy. arrêtés royaux du 19 mai et du 11 juin 1867, infra, nos 185 et 223*).

Art. 34. Les dépenses et fournitures relatives aux opérations électorales, à l'exception de ce qui est statué à l'art. 2, seront supportées par la commune où l'élection a lieu (5).

mune, du canton ou de l'arrondissement, selon qu'il s'agit d'élections communales, provinciales ou générales ? »

M. CROMBEZ, rapporteur : « L'honorable M. de Borchgrave a demandé l'opinion de la section centrale sur la question de savoir si un électeur peut pénétrer dans un bureau électoral d'une circonscription dont il ne fait pas partie. Voici ce que dit, sur ce point, le rapport de la section centrale... » (*Voir ci-dessus, Rapport, art. 29 du projet*).

L'honorable rapporteur ajoute : « Ainsi, messieurs, l'électeur de Bruxelles ne peut pas entrer dans les bureaux électoraux de Tournai, par exemple; il ne peut pénétrer que dans les bureaux du collège électoral où il est inscrit comme électeur. » (*Séance du 29 juillet 1865. Ann. parl., p. 1573*).

(1) *Voy. le rapport de M. Crombez, n° 32.*

(2) *Voy. le rapport de M. Crombez, n° 34.*

(3) *Voy. l'art. 60 du code pénal.*

(4) *Voy. les art. 80 et 85 du code pénal.*

(5) M. MALOU : « Je voudrais demander une expli-

cation à M. le ministre de l'intérieur sur le sens des mots : *opérations électorales*. Je pense qu'on n'a pas eu l'intention de déroger aux dispositions des lois communale et provinciale qui mettent à la charge des communes et des provinces les dépenses relatives aux élections; je pense que l'intention n'a pas été notamment de porter à la charge des communes les dépenses qui, d'après l'art. 69, n° 8^o, de la loi provinciale, sont à la charge de la province.

« S'agit-il ici seulement de ce que j'appellerai fournitures de bureau nécessaires aux opérations ? »

M. ALP. VANDENPERREBOOM, ministre de l'intérieur : « C'est ainsi. »

M. MALOU : « En d'autres termes, la loi communale et la loi provinciale resteront intactes, sauf en ce qui concerne les fournitures du papier électoral, qui sera donné par le gouvernement, même pour les élections communales. »

M. ALP. VANDENPERREBOOM, ministre de l'intérieur : « Certainement. »

M. MALOU : « Mais les dispositions des lois orga-

Art. 35 (1). Les lois antérieures sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions de la présente.

Sont également abrogés l'art. 12 et la troisième disposition de l'art. 15 de la loi du 1^{er} avril 1843.

Promulguons, etc.

Contre-signée par le ministre de l'intérieur, M. ALP. VANDENPEEREBOOM.

185. — 19 MAI 1867. — Arrêté royal.
— Collèges électoraux. — Loi du 19 mai 1867. — Exécution. — Textes à afficher. (Monit. du 21 mai et texte rectifié, Monit. du 22 mai 1867.)

Léopold, etc., Vu l'art. 33 de la loi du 19 mai 1867 sur les fraudes en matière électorale ;

Sur la proposition de notre ministre de l'intérieur,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Art. 1^{er}. A l'ouverture des séances des collèges électoraux pour la nomination des membres des chambres législatives, le secrétaire du bureau ou l'un des scrutateurs donnera lecture, à haute voix, des art. 24, 25 § 2, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 36 et 37 de la loi électorale; 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la loi du 19 mai 1867 sur les fraudes en matière électorale.

Art. 2. Les art. 22 §§ 1 à 3, 25 § 2, 26, 29 et 39 de la loi électorale, ainsi que l'art. 1^{er} du présent arrêté, seront affichés à la porte de la salle en gros caractères.

Art. 3. Notre ministre de l'intérieur (M. ALP. VANDENPEEREBOOM) est chargé de l'exécution du présent arrêté.

186. — 22 MAI 1867. — LOI qui ouvre au département des travaux publics des

crédits supplémentaires s'élevant ensemble à 1,728,278 fr. 27 c. (2). (Monit. du 29 mai 1867.)

Léopold II, etc. Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Des dépenses se rapportant à des exercices clos (1865 et antérieurs) pourront être imputées à charge du budget des travaux publics pour l'exercice 1866, jusqu'à concurrence de 33,224 fr. 27 c., et y formeront un chapitre X, subdivisé comme suit :

§ 1^{er}. PONTS ET CHAUSSEES.

Routes.

Art. 93. Entretien ordinaire. Exercice 1863, fr.	6 38	
Exercice 1864.	49 20	55 58

Canaux et rivières.

Art. 94. Travaux d'entretien. Exercice 1863, fr.	21,564	
Art. 95. Travaux d'amélioration. Meuse. Exercice 1865	577 24	
Art. 96. Id. Canal de Maestricht à Bois-le-Duc. Exercice 1864.	834 16	
Art. 97. Id. Canal d'embranchement vers Hasselt. Exercice 1862	53 25	
Art. 98. Id. Canal d'écoulement des eaux du sud de Bruges. Ex. 1864	1,144 65	
Art. 99. Id. Dyle et Démer. Exercice 1865.	258 68	24,451 98

Ports et côtes.

Art. 100. Port d'Ostende. Travaux d'entretien. Exercice 1863, fr.	2,000 65	
Frais d'adjudications, etc.		

Art. 101. Impressions, annonces, etc. Exercice 1865	fr.	18 60
---	-----	-------

l'article en discussion. » (Sénat. Séance du 15 mars 1867. *Ann. parl.*, p. 191.)

(1) *Voy. le rapport de M. Crombez*, n° 36.

(2) *Séance de 1866-1867.*

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 21 mars 1867, p. 325-331. — Rapport. Séance du 11 avril, p. 331-332.

Annales parlementaires. Discussion et adoption. Séance du 30 avril 1867, p. 884-887.

SÉNAT.

Documents parlementaires. Rapport. Séance du 15 mai 1867, p. XXXV.

Annales parlementaires. Discussion et adoption. Séance du 17 mai 1867, p. 277-278.

• niques demeurent intactes pour le surplus, sauf que les communes sont obligées de pourvoir aux frais proprement dits des opérations mêmes de l'élection. « Je crois que cela devrait être précisé. »

• M. ALP. VANDENPEEREBOOM, ministre de l'intérieur : « L'honorable M. Malou a parfaitement précisé la portée de l'article. Cet article a été introduit à la chambre des représentants, à la fin de la discussion de la loi. L'administration communale d'une ville, chef-lieu d'arrondissement, s'était adressée au gouvernement, demandant une indemnité pour le papier, les plumes et l'encre qui avaient servi le jour des élections. Pour éviter de pareilles réclamations, il convenait que des dépenses de cette nature fussent supportées par l'administration de la commune où l'élection se fait, et j'ai proposé d'insérer dans la loi