www.e-rara.ch

Conférence internationale pour la représentation proportionnelle

Hare, Thomas

Bruxelles, 1885

Universitätsbibliothek Basel

Shelf Mark: Oq 1:3

Persistent Link: http://dx.doi.org/10.3931/e-rara-83106

www.e-rara.ch
Die Plattform e-rara.ch macht die in Schweizer Bibliotheken vorhandenen Drucke online verfügbar. Das Spektrum reicht von Büchern über Karten bis zu illustrierten Materialien – von den Anfängen des Buchdrucks bis ins 20. Jahrhundert.

e-rara.ch provides online access to rare books available in Swiss libraries. The holdings extend from books and maps to illustrated material – from the beginnings of printing to the 20th century.

e-rara.ch met en ligne des reproductions numériques d'imprimés conservés dans les bibliothèques de Suisse. L'éventail va des livres aux documents iconographiques en passant par les cartes – des débuts de l'imprimerie jusqu'au 20e siècle.

e-rara.ch mette a disposizione in rete le edizioni antiche conservate nelle biblioteche svizzere. La collezione comprende libri, carte geografiche e materiale illustrato che risalgono agli inizi della tipografia fino ad arrivare al XX secolo.

Nutzungsbedingungen Dieses Digitalisat kann kostenfrei heruntergeladen werden. Die Lizenzierungsart und die Nutzungsbedingungen sind individuell zu jedem Dokument in den Titelinformationen angegeben. Für weitere Informationen siehe auch [Link]

Terms of Use This digital copy can be downloaded free of charge. The type of licensing and the terms of use are indicated in the title information for each document individually. For further information please refer to the terms of use on [Link]

Conditions d'utilisation Ce document numérique peut être téléchargé gratuitement. Son statut juridique et ses conditions d'utilisation sont précisés dans sa notice détaillée. Pour de plus amples informations, voir [Link]

Condizioni di utilizzo Questo documento può essere scaricato gratuitamente. Il tipo di licenza e le condizioni di utilizzo sono indicate nella notizia bibliografica del singolo documento. Per ulteriori informazioni vedi anche [Link]

Visual Library

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

POUR LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

organisée par

l'Association Réformiste Belge

ANVERS, 7, 8 & 9 AOUT 1885

RAPPORTS

DE

M. THOMAS HARE, Avocat à Londres.
M. ERNEST NAVILLE, Correspondant de l'Institut de France, à Genève.
M. MAURICE VERNES, Secrétaire de la Ligue Française.
M. VICTOR D'HONDT, Membre du Comité de la Ligue Belge.

PRIX : UN FRANC

BRUXELLES
AU BUREAU DE L'*ASSOCIATION RÉFORMISTE BELGE*
37, RUE BRÉDERODE, 37

1885

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

POUR LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

organisée par

l'Association Réformiste Belge

ANVERS, 7, 8 & 9 AOUT 1885

RAPPORTS

DE

M. Thomas HARE, Avocat à Londres.
M. Ernest NAVILLE, Correspondant de l'Institut de France, à Genève.
M. Maurice VERNES, Secrétaire de la Ligue Française.
M. Victor D'HONDT, Membre du Comité de la Ligue Belge.

PRIX : UN FRANC

BRUXELLES
AU BUREAU DE L'*ASSOCIATION RÉFORMISTE BELGE*
37, RUE BRÉDERODE, 37

1885

11,75

ÖFFENTLICHE BIBLIOTHEK DER UNIVERSITÄT · BASEL ·

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

POUR LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

ANVERS, 1885.

RAPPORTS.

Ire QUESTION.

Le système actuel et ses résultats.

C'est avec une grande satisfaction que je viens, en réponse à l'appel qui m'a été adressé, fournir un résumé des faits qu'un examen attentif de la question de la représentation m'a permis de réunir depuis nombre d'années. Je m'efforcerai de le faire aussi rapidement que possible, de telle sorte que le temps de la Conférence puisse être avantageusement employé à l'examen des mesures les plus sages à prendre dans l'avenir.

La fondation et l'établissement du système actuel d'élection des corps représentatifs destinés à régir les affaires nationales, ont été exposés dans la partie du remarquable ouvrage de notre ami M. Simon Sterne, retraçant le développement graduel du gouvernement représentatif en Angleterre et aux Etats-Unis (1).

Les bases de ce système ne furent point l'œuvre d'un corps délibérant, assemblé pour déterminer de quelle façon

(1) Representative government et personal Representation, par Simon Sterne, Philadelphie, 1871.

le jugement de la communauté pouvait être le plus convenablement recueilli et prononcé. Elles sont le résultat d'une situation absolument différente de celle qui existe aujourd'hui.

Les comtés et les bourgs d'Angleterre furent invités à envoyer au Parlement leurs chevaliers et bourgeois plusieurs siècles avant qu'existassent les facilités modernes de communication et de relations. Il n'y avait point à cette époque de moyens publics rapides pour la transmission des lettres; les villes et les bourgs étaient absolument séparés les uns des autres, les routes étaient relativement rares et mal faites, impraticables par moments. Dans de telles conditions, aucun des collèges électoraux dispersés sur toute l'étendue du pays ne pouvait songer à ces larges combinaisons mises en avant de nos jours dans le but d'assurer la représentation proportionnelle. Il n'y avait donc d'autre alternative que celle de faire élire à la majorité le représentant qui devait, au nom du collège, assister aux délibérations de l'assemblée centrale de l'Etat.

L'élection à la majorité ne fut donc point créée ou réglée dans le but d'accomplir de la meilleure façon possible une grande œuvre nationale; elle fut adoptée comme le seul moyen pratique de désigner des mandataires en l'absence de ces moyens de communication actuels, abondants et aisés, que nul alors ne pouvait prévoir ni deviner.

En recherchant les origines de la règle des majorités, le jurisconsulte Puffendorf attribue cette règle au fait que, parmi des personnes ou des corps d'égale autorité, il n'y avait pas d'autre moyen de mettre fin aux discussions.

On peut envisager le système électoral actuel à deux points de vue principaux : au point de vue de ses résultats numériques ou arithmétiques, d'abord ; de ses résultats moraux et mentaux ensuite.

En ce qui concerne les résultats numériques, nous dirons en premier lieu que la représentation exclusive de ceux qui forment la majorité ou la plus grosse part du corps électoral constitue, là où des moyens pratiques n'existent pas pour écarter cette exclusion, une injustice manifeste à l'endroit

de la minorité arbitrairement privée de députés; — et en second lieu, qu'un pareil système n'aboutit même pas à produire les conséquences qu'il est censé devoir amener.

Comme exemples du premier point, je citerai deux élections pour le Sénat et la Chambre des représentants de l'Etat de New-York, élections qui se sont succédé à deux ans d'intervalle.

Le nombre des votes efficaces et non efficaces se présente comme suit :

	VOTES EXPRIMÉS	VOTES EFFICACES	POUR CENT	VOTES INEFFICACES	POUR CENT
Sénat	646,672	382,308	59	264,364	41
Chambre	800,394	464,730	58	335,864	42
—	—	—	—	—	—
Sénat	602,751	356,785	59	245,966	41
Chambre	718,756	423,554	59	295,202	41

Ces deux élections successives montrent que plus des deux cinquièmes des votes de ceux qui considèrent comme un devoir de prendre part au scrutin sont sans effet aucun dans la désignation des élus auxquels sera confié le gouvernement de *tous*.

On peut dire que cela représente bien la moyenne générale des forces respectives de la majorité et de la minorité, de ceux qui sont vainqueurs et de ceux qui sont vaincus, partout où se manifeste une lutte vigoureuse et un certain esprit public.

J'ai fait allusion à ce qui a eu lieu en Amérique. Des centaines d'exemples semblables pourraient être trouvés dans ce qui se passe constamment en Europe. On les verra cités dans l'excellent périodique *La Représentation Proportionnelle*, familier sans aucun doute à tous les membres de la Conférence.

Des milliers d'électeurs, formant la minorité, sont laissés sans un seul représentant. Le système en vigueur les prive de leurs droits électoraux aussi complètement que si la loi leur avait enlevé le privilège de se rendre aux urnes. Il ne

leur donne que l'apparence et les prive de la réalité de ces droits.

Outre cette élimination virtuelle de près de deux tiers des électeurs, il y a une autre élimination peut-être plus déplorable encore : celle des citoyens qui, en présence de l'étroitesse des choix qui s'offrent à eux et de candidats dont aucun ne leur inspire ni respect, ni confiance, s'abstiennent de prendre part au vote.

Le nombre de ceux-là, aucune statistique ne me permet de l'évaluer ou d'en parler avec certitude. Je me borne donc à appeler l'attention sur la perte considérable de puissance politique qui résulte de ces abstentions.

Montrons maintenant que le système ne réalise pas son but, qu'il n'assure même pas la représentation exacte de la triomphante majorité.

Si tous ceux qui composent cette majorité étaient de la même opinion et professaient les mêmes sentiments sur le mérite et les capacités des candidats pour lesquels ils votent, on pourrait dire à juste titre que le pays est gouverné par les hommes dans lesquels la majorité a placé sa confiance. Mais il est impossible d'admettre qu'il existe parmi tous les membres de la majorité une pareille uniformité de vues, d'opinion, d'appréciation et de confiance dans les candidats élus. Inévitablement il y a de nombreuses divergences de pensées parmi cette multitude de personnes.

En vue d'assurer le succès de leur parti ou de leurs principes généraux, ceux qui composent la majorité sont forcés de former dans leurs rangs des combinaisons et finalement d'adopter comme candidats qu'ils appuieront les hommes désignés souvent par une infime portion d'entre eux. Un comité ou *caucus* est formé pour choisir le candidat en faveur duquel toutes les voix du parti s'uniront, car sans ce moyen on pourrait être battu par le parti opposé.

C'est ainsi que dans beaucoup et même dans la plupart des cas, l'élu est simplement l'homme choisi par ce qui ne constitue pas même la majorité de la majorité ; il représente uniquement une insignifiante minorité du corps électoral pris dans son ensemble.

La limitation du choix des électeurs et la nécessité pour ceux-ci d'agir d'accord avec leur parti, de voter seulement pour ceux que leurs chef ont choisis sans s'inquiéter de leurs préférences personnelles, fait que l'élection n'est pas du tout en rapport avec les désirs de ces électeurs, mais bien avec les vues que les plus puissants de leur groupe leur ont imposées.

Le système, ainsi que je l'ai dit, ne réalise donc pas son but.

Laissons ce point de vue purement arithmétique, dans lequel nous nous sommes borné à envisager chaque électeur comme un simple facteur de valeur intellectuelle égale, et considérons maintenant les résultats moraux du système de la majorité. Examinons s'il pousse les électeurs à apporter toute leur attention réfléchie à l'accomplissement convenable de leur devoir en élisant les candidats les plus capables et les plus dignes ; s'il met en jeu les meilleurs ou les pires des mobiles par lesquels l'action de l'humanité puisse être guidée.

A ce propos, qu'il me soit permis de rappeler le principe développé par les logiciens quand ils traitent des sciences morales, à savoir que la sociologie ne peut être une science d'enseignements positifs mais seulement d'inductions.

« Le but de la politique pratique, a dit Mill, est d'entourer une société donnée du plus grand nombre possible d'influences dont les conséquences soient bienfaisantes et d'écarter ou de contrarier, autant que cela soit permis, celles dont les conséquences sont pernicieuses (1). »

Rien n'est plus important que de ne pas perdre de vue ce principe dans une enquête sur les résultats d'un système électoral, et c'est un des exemples les plus remarquables et les plus frappants du manque de profondeur des penseurs ordinaires, qu'on semble s'en écarter presque entièrement dans les discussions politiques.

Qu'il nous soit permis de montrer comment, par suite du système exclusif de la majorité, les tendances qui con-

(1) Système de logique, vol. 2, p. 485.

duiraient vraisemblablement à l'élévation du caractère du corps gouvernant et, partant, au bonheur de la nation sont affaiblies, tandis que celles qui tendent à la démoralisation des masses, à l'éclosion de résultats mauvais et nuisibles, sont au contraire largement développées.

Le principal but à poursuivre dans la création d'un gouvernement représentatif, c'est de stimuler et d'encourager autant que faire se peut l'intelligence et le sentiment du devoir de chacun des membres du corps électoral, de façon que ceux-ci apportent les plus grands soins à l'œuvre de construction qui leur incombe. Non seulement la politique est la plus complexe des études, mais elle est aussi plus sujette qu'aucune autre à être troublée par des influences fâcheuses. Laissons de côté les devoirs des nations les unes envers les autres, ces grandes querelles internationales qui ont trop souvent détruit la paix et le bonheur de l'humanité, bornons-nous aux questions intérieures qui se posent plus au moins nombreuses dans toute communauté un peu populeuse, aux problèmes sociaux qui réclament une solution et qui s'accroissent à raison du développement de la population et des changements dans la condition des classes sociales.

Dans toutes ces questions de politique intérieure et de législation, l'assemblée nationale — le Parlement — doit concentrer en elle la plus grande somme de savoir et traduire les plus hautes aspirations du pays. Or, loin de donner une impulsion quelconque au désir naturel de choisir parmi les candidats les hommes les plus savants, les chefs du mouvement dans les questions de si haute importance, le système de la majorité, au contraire, à l'effet directement opposé. En ne laissant aux électeurs que le choix le plus restreint, il réduit leur désir de bien faire et leur action à leur minimum d'efficacité, quand il ne les supprime pas entièrement tous deux pour favoriser l'indifférence à l'égard de l'intérêt public.

Le rôle de chaque électeur, pris isolément, dans l'œuvre de création de la machine qui règlera la ligne de conduite politique du pays, tant dans les affaires intérieures que dans les affaires extérieures, est par conséquent limité à l'extrême. L'électeur, la plupart du temps, est privé, autant qu'il est

possible de l'être, du principal motif qui l'aurait déterminé à examiner de près les capacités et le caractère des candidats qui se présentent à lui.

Si les meilleurs et les plus élevés des mobiles en ce qui concerne la vie politique sont ainsi affaiblis ou supprimés par le fait que l'élection est laissée la proie de la majorité seule, quelles sont les conséquences mauvaises et directes du système lui-même ?

D'abord, il laisse les collèges électoraux ouverts à toutes les espèces de manipulations par lesquelles une poignée d'individus arrivent à assurer l'élection d'un candidat dont le succès doit leur rapporter avantage ou profit. Il constitue une tentation ardente d'employer, non pas seulement toutes les légitimes influences de la persuasion, mais bien aussi de mettre en jeu les pires moyens de corruption et d'avilissement. Au milieu de la division des partis, tout est mis en œuvre pour faire pencher la balance du vote et, afin d'y parvenir, il n'est sorte d'efforts que ne tentent les chefs des partis.

Je citerai à l'appui de ce que je dis les mots d'un écrivain américain : « Tout homme qui possède quelque influence, si petite qu'elle soit, devient en temps d'élection un personnage d'extrême importance. Alors aussi toutes les fraudes sont employées : inscriptions illégales, doubles votes ou votes fictifs, comptes faux et autres violations semblables de la loi. Là où le vote sincère devrait donner pour résultat 7550 républicains et 7450 démocrates, 200 votes frauduleux, ajoutés au contingent démocrate, pourraient donner à ce parti une majorité de 100 voix sur ses adversaires. C'est ainsi que la valeur énorme de quelques suffrages dans une élection chaudement disputée, sous le système actuel, invite réellement à la fraude (1). »

Aux Etats-Unis, ce système a depuis longtemps conduit les Législatures à découper les collèges électoraux de telle sorte qu'un parti y soit certain de la majorité, — méthode

(1) *Minority et proportional représentation*, par Salem Dutcher, New-York, 1872.

de procéder connue sous le nom satirique de « gerry-mandernig » (1).

L'emploi d'influences corruptrices ne devient-il pas une sorte de fatalité inéluctable là où quelques votes seulement peuvent changer le résultat des élections et consacrer la victoire d'un parti sur l'autre ?

Une autre des déplorables conséquences du système de la majorité — la dernière sur laquelle je veuille attirer l'attention — c'est l'esprit intense d'hostilité qu'il provoque et qui se manifeste par les imputations, les récriminations que les partis se lancent réciproquement, et qui présentent à l'observateur sans passion des affaires publiques l'un des plus tristes traits de la vie politique moderne.

Ce lamentable effet des inimitiés de partis n'a peut-être jamais été plus fortement accentué qu'il ne l'est en Angleterre, en ce moment où la répartition des sièges parlementaires va subir le plus grand changement qu'elle ait encore éprouvé.

Sans entrer dans la question des résultats du gouvernement des partis en général, on peut affirmer que la plupart des pires conséquences de ce gouvernement sont dues à la suppression des minorités.

« L'organisation de doubles partis, qui rend le succès électoral indispensable à ces partis, écarte des affaires politiques, a-t-on dit, beaucoup de lumières et d'éléments nouveaux, elle émousse les plus vifs sentiments d'honneur et nombre de matières importantes ne sont jamais discutées comme elles méritent de l'être, parce qu'aucun des deux partis ne juge de son intérêt de les résoudre ni de les évoquer. »

Ayons une représentation libre et proportionnelle, et nous pourrons espérer que l'intelligence et la loyauté finiront par prévaloir dans l'exercice de la puissance politique.

THOMAS HARE.

(1) Ce terme vient du mot Salamandre — mander — le fabuleux animal dont la forme extraordinaire est rappelée par la bizarrerie des limites données à certains districts électoraux trop habilement remaniés, et du nom d'un gouverneur du Massachusetts, M. Gerry, que l'on dit être l'auteur du système.

2me QUESTION.

Le principe de la réforme ; son importance. Examen des objections qu'il soulève.

Lorsqu'on est attaché à une idée, à un projet, par une conviction à la fois ardente et réfléchie, il est deux causes qui peuvent porter à en exagérer l'importance. Une conviction ardente est un amour, et l'effet ordinaire de l'amour est d'exagérer la valeur de son objet. Une conviction réfléchie suppose des actes multipliés d'attention, et l'attention prolongée a parfois une action semblable à celle du microscope : elle grossit ce qu'on regarde. Il nous faut donc, sans laisser refroidir notre zèle pour la réforme électorale, nous mettre en garde contre les illusions ; il nous faut résister à la tentation de voir dans le changement d'une loi une panacée capable de guérir tous les maux de la société.

Dans le sujet qui nous occupe, il s'agit de l'organisation des pouvoirs publics. La meilleure organisation des pouvoirs publics appliquée à une population mauvaise ne saurait donner de bons résultats, de même que le meilleur moulin du monde ne saurait fournir de bonne farine si le blé qu'on y apporte est avarié. N'oublions pas l'ancien adage que les lois ne peuvent rien sans les mœurs. Souvenons-nous que le meilleur des systèmes électoraux ne saurait remplacer l'influence que doivent exercer pour la formation des citoyens, la famille, l'école et l'église. Mais, dans l'ordre des institutions politiques et dans les conditions de la société contemporaine, on peut dire, sans l'ombre d'exagération, qu'il n'est rien de plus important que le système électoral et par conséquent la réforme de ce système lorsqu'il est vicieux.

Trois remarques préalables sont nécessaires pour prévenir des confusions d'idées.

Premièrement : La réforme qui nous occupe concerne

exclusivement les élections *représentatives*. Les élections *administratives*, celles qui concernent le pouvoir exécutif, appellent des considérations d'une autre nature que celles qui s'appliquent au choix des représentants. Il y a là deux questions parfaitement distinctes qu'il importe de ne pas confondre.

Deuxièmement : Le principe de la réforme s'applique à toutes les élections représentatives, quelle que soit la nature du corps électoral. Que l'on ait affaire au suffrage dit universel ou à un suffrage restreint, que les élections soient directes ou à deux degrés, cela ne change rien à la question, qui est toujours : un corps électoral étant donné, comment doit-il procéder au choix de ses représentants ?

Troisièmement : Lorsque la démocratie est complète, c'est-à-dire qu'il n'existe plus aucun pouvoir héréditaire, et que tout procède de l'élection, le mode de représentation devient la question vraiment fondamentale de l'organisation politique, et la parole de Royer Collard : « Une loi électorale est une constitution », se réalise dans sa plénitude. Dans les Etats constitutionnels où il existe des pouvoirs héréditaires, le système électoral n'en conserve pas moins une importance capitale, parce qu'il importe que la part faite à l'élément démocratique soit convenablement réglée. Il est du reste facile de constater que, dans les monarchies constitutionnelles, la prépondérance croissante des corps directement élus par les citoyens est, en tous pays, un des caractères manifestes de la marche actuelle des affaires politiques.

Quelle est la nature de la réforme électorale qui intéresse les monarchies comme les républiques, l'Angleterre, l'Italie et l'Allemagne, aussi bien que les Etats-Unis, la France et la Suisse? Il ne s'agit pas d'un détail, d'un mécanisme ; il s'agit de changer le principe même de la représentation, en substituant, dans la délégation des pouvoirs, à l'idée de la majorité qui est l'expression du nombre et de la force, l'idée de la proportionnalité qui est, dans tous les ordres de choses, l'expression de la justice. Tant que le principe de la majorité sera maintenu, on hésitera entre le scrutin individuel et le scrutin de liste; et lorsque l'un de ces deux modes aura été

essayé et aura manifesté ses inconvénients, on demandera l'autre.

Dans les discussions auxquelles ce sujet donne lieu, les autorités qui se sont prononcées dans un sens ou dans l'autre ont le même poids et les arguments ont la même valeur. Il faut aller à la racine du mal; il faut détruire la confusion d'idées qui fait appliquer au choix des représentants qui seront appelés à décider, le principe de la majorité, qui est celui des décisions. L'origine de l'état actuel des choses n'est pas difficile à reconnaître; mais cette étude historique ne trouverait pas ici sa place convenable. Il suffit de comprendre que, dans le développement progressif de la société, ce qui a été naturel et légitime, à une certaine époque, peut devenir monstrueux à une autre, lorsque les circonstances ont été profondément modifiées. De nos jours, et dans les pays où l'unité politique est réalisée, l'attribution de tous les représentants à la seule majorité des électeurs est un contresens absolu et la source de maux artificiels qu'une loi mauvaise produit et qu'une loi bonne pourra détruire.

Pour saisir toute la portée de la question, il faut se rendre attentif d'abord à l'importance de la législation. On rencontre des hommes qui disent : « Pour moi, je ne me mêle pas de politique; je ne m'intéresse pas à cet ordre de choses; » et il en résulte que la réforme qui nous préocupe les laisse indifférents. Cette indifférence peut se comprendre, peut même parfois paraître naturelle et légitime lorsqu'il s'agit de la lutte des partis qui se disputent le pouvoir; mais elle est inadmissible lorsque c'est de la législation qu'il s'agit. Les hommes qui ne s'intéressent pas à la marche des affaires publiques s'intéressent toujours, et souvent avec passion, à deux choses : leur personne et leurs propriétés. Or, la loi crée des obligations personnelles, établit des impôts que chacun doit payer, et fixe les limites de la liberté accordée aux individus. Il est des mesures législatives qui peuvent rappeler durement l'importance des lois à ceux qui se déclarent indifférents aux affaires politiques.

De l'importance des lois résulte, par une conclusion immédiate, l'importance des corps qui les font, ou contribuent à

les faire. A cette vérité, qu'un degré médiocre d'attention rend évidente, s'en joint une autre souvent méconnue : c'est l'influence des systèmes électoraux sur la composition des corps représentatifs. On croit souvent, lorsqu'on n'a pas réfléchi sur cet ordre de choses, que la composition d'un corps élu est uniquement le résultat des suffrages des électeurs. L'on ne fait pas attention que, les mêmes suffrages étant émis, la composition du corps qui résulte de leur émission peut être très différente selon la nature du système électoral, ce qui est pourtant évident en théorie et absolument démontré par les faits. On ne s'en rend pas compte clairement; on l'oublie souvent lorsqu'il s'agit de juger la nature des lois, et pourtant on le sait, au moins d'une manière inconsciente. La preuve qu'on le sait, c'est le caractère passionné que prennent parfois les luttes relatives au choix à faire entre le scrutin de liste et le scrutin individuel ; et, là où le scrutin de liste est en usage, les luttes relatives à l'établissement ou à la modification des collèges. Ce dont il est toujours question dans les discussions de cette nature, c'est de changer le résultat des élections, en modifiant, non pas les suffrages des électeurs, mais l'emploi fait de ces suffrages.

Importance de la législation; — importance des corps représentatifs qui font la loi ou collaborent à son établissement; — importance des systèmes électoraux qui exercent une influence prononcée sur la composition des corps représentatifs : voilà trois idées enchaînées par un lien étroit, et qui se résument dans cette affirmation unique : *importance de la réforme électorale.*

Ce sujet peut être étudié à deux points de vue : celui de l'importance politique et celui de l'importance morale. Commençons par le premier.

L'élection est l'élément démocratique des constitutions. La démocratie repose sur deux bases: le vote de tous les individus qui ont le droit de suffrage; la soumission de tous aux décisions de la majorité. Ces deux bases sont maintenues lorsque la démocratie est exercée directement, comme dans

les *Landsgemeinde* (1) des petits cantons suisses, ou dans le vote d'un plébiscite; mais, lorsqu'on applique le principe de la majorité au choix des représentants, qu'arrive-t-il? Des citoyens en grand nombre n'ont, pendant toute la durée d'une législature, aucune action ni directe, ni médiate sur la décision des affaires publiques. Cela est évident. Le pouvoir de décision se trouve remis légalement aux représentants d'une minorité, comme je vais le prouver bientôt. L'élément démocratique des constitutions est donc absolument faussé par le renversement de ses deux bases fondamentales.

Je n'oublierai jamais, je pense, le jour où cette vérité s'est offerte à mon esprit avec une vivacité telle qu'elle y a produit une sorte d'éblouissement.

Genève avait été, le 22 août 1864, le théâtre de troubles sanglants, qui produisirent une anarchie momentanée. L'une des causes de ces tristes événements était la Constitution du pays, et particulièrement la loi électorale en vigueur. La presse suisse fut à peu près unanime dans ses affirmations à cet égard. Je fus malade à cette époque (pardonnez-moi ce détail personnel) et je lus, avant de me mettre au lit, dans un journal fribourgeois, le *Confédéré*, quelques lignes disant que les élections se font d'après un principe faux, et qu'il n'y a de représentation vraie que la représentation proportionnelle des divers groupes de citoyens. Cette idée travailla fortement mon esprit, et je fis le raisonnement suivant, que j'ai bien souvent formulé dès lors et auquel, je puis le dire, je n'ai jamais obtenu, de la part des adversaires de notre cause, ni une réponse, ni quelque chose qui ressemblât au commencement d'une réponse : La loi qui attribue tous les représentants à la seule majorité permet qu'un corps élu ne représente que la moitié des citoyens plus un par collège. Le pouvoir de décision appartient, non pas au corps élu dans sa totalité, ce qui supposerait des votes unanimes, mais à la majorité de ce corps, qui peut n'être que d'une seule voix. Si un corps, dans sa totalité, ne représente que la forte moitié des citoyens, la majorité de ce corps, qui a le pouvoir

(1) La *Landsgemeinde* est la réunion de tous les citoyens qui s'assemblent pour discuter et pour voter à mains levées.

législatif, lors même qu'elle n'est que d'une seule voix, peut ne représenter qu'un peu plus du quart des citoyens. Nos systèmes électoraux confèrent donc éventuellement le pouvoir aux représentants d'une minorité relativement très faible. — Cela est-il possible? me disai je; une erreur semblable existe-t-elle partout à la base de nos systèmes de représentation? La chose me parut si prodigieuse que je me demandai très sérieusement si la fièvre ne troublait pas mes pensées, et s'il n'y avait pas dans mon raisonnement quelque élément de délire. La guérison venue, un entretien avec un de mes compatriotes, feu Antoine Morin, puis l'ouvrage de Stuart Mill sur le *Gouvernement représentatif*, qui m'initia aux travaux de M. Hare, me prouvèrent que je n'avais point déliré, et que l'erreur qui m'avait paru incroyable était une erreur réalisée dans tous les Etats représentatifs. Il m'était réservé de voir, dans mon pays, la confirmation expérimentale de la théorie d'arithmétique élémentaire qui vient d'être indiquée.

Une révolution violente avait éclaté à Genève, en 1846. Le caractère faux de la représentation en fut manifestement une des causes, parce que la division de la ville en quatre collèges avait eu pour résultat d'accorder à la minorité des électeurs la grande majorité des représentants. (C'est l'effet que peut avoir toujours la division de circonscriptions opérant avec le principe de la majorité, comme l'établit une théorie pleinement confirmée par l'expérience.) On fit donc de la ville un seul collège, et, pour le canton, il y en eut trois, dont deux élisaient au scrutin de liste plus de 40 députés.

En 1878, les trois collèges avaient fonctionné comme un seul, ce qui est arrivé du reste plus d'une fois, tantôt en faveur d'un parti et tantôt en faveur de l'autre. Le principe des adversaires de la réforme était pleinement réalisé; on avait la représentation de la majorité seule. Cette majorité était faible; il était notoire que le corps électoral était divisé en deux partis à peu près égaux. Le conseil dans sa totalité ne représentait véritablement que la forte moitié des citoyens. Ce conseil prit, à une seule voix de majorité, une

décision importante qui devait être soumise au vote populaire. J'attendais le résultat du vote avec un vif intérêt, puisque le principe actuel des élections réalisait toutes ses conséquences d'une manière très exceptionnelle. Il se présenta au scrutin 11,351 citoyens et l'on trouva dans l'urne 8758 *non* et 2593 *oui ;* c'est-à-dire que le nombre des rejetants dépassa les trois quarts des votants. Une décision prise à une voix de majorité par un corps qui ne représentait que la moitié du peuple était donc contraire aux vœux des trois quarts des citoyens. Si c'était là un fait isolé, on pourrait lui chercher des causes accidentelles; mais ce n'est que l'exemple le plus saillant et véritablement typique d'un phénomène général. Il est absolument démontré en fait comme en théorie que les lois électorales qui accordent des représentants à la majorité seule remettent éventuellement le pouvoir de décision aux représentants d'une minorité. A quelle minorité? C'est ce qu'il importe de reconnaître.

Il n'est pas question d'entrer ici dans aucune appréciation des partis en lutte dans les différents Etats représentatifs; il faut seulement étudier, d'une manière impartiale, les conséquences naturelles d'un principe.

Le caractère collectif de l'acte d'élire imposera toujours une limite aux actions individuelles, parce que la réunion d'un certain nombre de suffrages est la condition indispensable du choix d'un représentant. Cette limite nécessaire est le quotient électoral, c'est-à-dire le chiffre qui indique combien il y a d'électeurs pour un représentant. A cette limite, qui est l'expression de la nature des choses, le principe de la majorité substitue une limite arbitraire. Les électeurs sont obligés de se masser en deux partis seuls en présence; de là, diverses conséquences.

C'est d'abord le grand nombre des abstentions qui, en divers pays, préoccupe, à juste titre, les hommes politiques. L'abstention a des causes multiples dont l'indifférence est souvent la principale, là surtout où le droit de suffrage a été accordé prématurément à des classes de la population qui ne le demandaient pas; mais elle résulte en partie de la loi. Si la disproportion des deux partis qui entrent en lutte est

considérable, les électeurs qui sont certains que leur parti sera en minorité se lassent à la fin de se rendre au scrutin. Le scrutin est aussi déserté par des électeurs qui savent que leur parti aura certainement la victoire, et qui ne se dérangent pas en vue d'un résultat qui sera obtenu sans eux. Une autre cause d'abstention qui résulte aussi directement de la loi se trouve dans le sentiment de la dignité personnelle. Les hommes d'une nature élevée répugnent à accorder leurs suffrages à des candidats qui ne les représentent absolument pas, et souvent ils s'abstiennent. S'ils se rendent au scrutin, ils se résignent difficilement à observer la consigne des partis, et ils votent avec une indépendance dont le résultat ordinaire est de rendre leur vote inutile. Sous le régime actuel, la condition d'une victoire électorale n'est pas seulement le nombre, mais la discipline; un parti qui ne concentre pas ses suffrages sur les mêmes candidats se perd. Il faut se présenter au scrutin et voter même à contre-cœur ; il faut prendre le candidat ou la liste d'un parti en faisant une abdication totale de son indépendance. La nécessité d'une action collective posera toujours, je viens de le dire, une limite à l'indépendance personnelle; mais le principe de la majorité impose une contrainte arbitraire, non pas à des individus, mais à des groupes nombreux de citoyens qui ne sont pas obligés seulement d'imposer silence à des préférences personnelles, mais de faire parfois, s'ils ne veulent pas perdre leurs suffrages, des concessions assez contraires à l'honneur.

La discipline absolue est donc la condition de la victoire; les comités électoraux et les journalistes le savent bien et ne manquent pas de le dire et de le redire à l'occasion. Cette condition, qui la réalise le mieux? La partie du corps social où il y a le plus de passion et le moins de lumières. Dans l'état actuel des choses, l'*influence électorale des citoyens est en raison inverse de la culture de leur esprit et de l'indépendance de leur caractère*. Ce n'est donc pas à la minorité la plus intelligente et la plus capable de réaliser le bien du pays que le pouvoir de décision se trouve confié par l'effet naturel du système de représentation. Ces conséquences d'un principe

faux se réalisent avec une intensité très inégale. C'est en Suisse et dans les Etats-Unis d'Amérique qu'on peut en constater le mieux le développement, en remarquant que les corps législatifs présentent parfois un niveau intellectuel et moral qui semble inférieur au niveau moyen de la population. Cet abaissement de l'ordre politique favorise tantôt les conservateurs, et tantôt les novateurs, selon la disposition du peuple où le phénomène se produit.

On ne saurait méconnaître l'importance politique d'une réforme qui, en laissant les citoyens se grouper librement, et en accordant à chaque groupe une part équitable de représentants, ne provoquera plus d'abstentions nées du sentiment de la dignité, ou de la certitude préalable d'une victoire ou d'une défaite, rétablira la liberté des électeurs dans la mesure où elle est compatible avec le caractère collectif des élections et, en procurant une représentation totale, dans la limite du possible, fera reposer l'élément démocratique des constitutions sur ses deux bases : l'influence de tous les citoyens sur la composition des corps politiques, et la soumission de tous à une majorité parlementaire qui répondra, autant que cela dépend des institutions, à la majorité vraie du corps électoral.

Dans tous les Etats représentatifs, la vie politique est viciée à sa source même dans sa manifestation la plus ordinaire et la plus importante : La réforme de cette erreur est une question politique de premier ordre. C'est aussi une question d'une importance morale bien plus grande qu'on ne le comprend à l'ordinaire.

Tout changement n'est pas un progrès, mais tout progrès est un changement. On ne peut pas modifier les institutions sans rencontrer des résistances qu'il faut vaincre. La lutte est donc la condition du progrès dans la marche de la société politique comme dans tous les domaines où se meut l'esprit humain. Lorsqu'il s'agit d'une décision, soit dans un vote parlementaire, soit dans un plébiscite, sauf le cas d'unanimité qui n'est presque jamais à prévoir, la lutte est l'inévitable résultat de la nature des choses. Il faut opter entre des résolutions opposées ; les avis diffèrent ; il y a des vainqueurs

et des vaincus. Il en est de même pour le choix d'un magistrat unique, comme le président des Etats-Unis par exemple. Mais la raison dit clairement que, dans les élections représentatives, c'est la justice distributive qui doit servir de principe. C'est l'idée même de la représentation. Sauf le cas d'une reproduction de grandeur naturelle, représenter un objet c'est le réduire, ce n'est pas le mutiler. Avec la représentation vraie, il y aura place pour une émulation naturelle, chaque groupe cherchant à grossir le nombre de ses membres ; mais la lutte qui divise les citoyens en deux partis, et qui fait de l'un le vaincu et de l'autre le vainqueur, n'existera plus. Cette lutte est le résultat pur et simple d'une loi mauvaise. Or, si la lutte est la condition du progrès, en raison des défectuosités de la nature humaine, la lutte, en elle-même, est un mal. Elle n'est un bien relatif dans ses résultats que là où elle est nécessaire ; là où elle n'a aucune raison d'être, elle est un mal absolu. A cet égard, les chrétiens, dont la charité est la loi, et les positivistes, partisans de l'altruisme, se trouvent d'accord, ce qui n'est pas souvent le cas.

Le principe faux des élections introduit donc dans la société une maladie morale artificielle. Le corps social est sujet, comme le globe terrestre, à des crises qui font partie de son développement naturel ; mais il est facile de constater que le principe actuel des élections joint à ces crises naturelles des excitations factices. Un peuple est appelé à choisir ses représentants, dans un moment où il n'existe aucune cause spéciale d'excitation politique. Que se passe-t-il? Les chefs des partis créent une agitation factice dont l'élection qui se prépare est le but et la seule raison d'être. Souvent les mouvements désordonnés de la fièvre remplacent les manifestations régulières de la vie. Pourquoi? Parce que la représentation nationale est un monopole ; c'est une forteresse que deux armées se disputent. Aussi, quels préparatifs ! On rassemble les cercles dans les villes ; on passe de grandes revues dans les assemblées populaires. En même temps on court les campagnes, on sème la défiance, on cultive avec amour tous les germes de division.

D'un sillon on fait un fossé; rencontre-t-on un fossé? on s'efforce de le transformer en abîme. On exploite les moindres incidents, on fait appel à tous les intérêts, à toutes les passions. Les candidats ne sont pas appréciés et discutés; ils sont loués sans pudeur, ou déchirés sans pitié. La médisance se donne libre carrière; elle atteint, elle franchit les limites de la calomnie. Des affiches incandescentes couvrent les murs ; les journalistes embouchent leur plus grosse trompette et sonnent la charge du combat. C'est alors que se font de larges plaies au corps social. Alors la religion, privée de son caractère auguste, figure dans les manœuvres électorales et perd, avec sa dignité, l'influence salutaire qu'elle doit exercer sur les âmes. Alors on lance contre les législateurs et les magistrats ces traits acérés qui, transperçant leurs personnes, blessent la dignité même de leurs fonctions et préparent à leurs successeurs des sièges déshonorés.

Ce tableau des préparatifs d'une élection vous paraît-il trop noir? Il est certainement des pays, des temps, des circonstances où il faudrait en adoucir beaucoup les teintes, mais il est aussi des pays, des temps, des circonstances, où il n'est que l'expression fidèle des faits. Lorsqu'il s'agit d'être ou de n'être pas; lorsque des suffrages en petit nombre peuvent mettre en quelque sorte hors la loi des masses considérables de citoyens; lorsque le mot d'ordre est : « la victoire ou la mort! » on comprend que les préparatifs d'une élection revêtent un caractère passionné. On comprend aussi que, pour l'opération électorale elle-même, la tentation d'employer la fraude ou la violence devienne si forte que beaucoup y succombent. La tentation s'accroît dans la proportion de la grandeur des collèges. Je sais une élection au scrutin de liste où une centaine de suffrages a donné quarante représentants à un parti, l'autre n'en ayant point. S'il y a eu fraude (et on a eu d'assez fortes raisons de le supposer), cent bulletins frauduleux ont décidé de l'élection de quarante députés. Quelle prime offerte à la fraude!

Supposons maintenant que la représentation proportionnelle soit établie. Les misères humaines resteront, il n'y en aura toujours que trop; mais elles ne seront plus surexcitées

par une loi de combat. La prime accordée à la fraude ou à la violence deviendra si minime qu'elle n'aura presque plus aucune raison d'être, puisque les suffrages illégitimes qui peuvent décider maintenant d'une victoire totale, ne pourront plus qu'augmenter un peu la part de représentation d'un groupe entre plusieurs. Tandis qu'aujourd'hui on vote surtout *contre* les candidats de ses adversaires, on votera *pour* les siens. La bonne émulation remplacera la lutte mauvaise. La justice étant, de par la loi, le résultat du scrutin, l'opération électorale développera l'idée du droit et non plus, comme maintenant, les instincts de la guerre et du jeu, le plaisir de vaincre et d'écraser.

Les institutions politiques et les influences morales sont deux choses distinctes, comme je l'ai indiqué au début de ce travail; mais ces deux choses distinctes ne sont pas absolument séparées. La loi qui crée des luttes factices est une loi immorale; une bonne loi d'élection ne détruira pas seulement des maux artificiels, elle aura par elle-même un effet salutaire, en favorisant dans les âmes les sentiments de la dignité et de la justice. Oui, en se tenant en garde contre les illusions, il est permis de voir dans l'œuvre de la réforme la défense d'un principe de justice, de vérité, de paix. Pour tout dire en deux mots qui résument ma conviction à cet égard, c'est l'application directe à l'ordre politique des principes élémentaires de la civilisation chrétienne.

Quelles sont les objections qu'on peut formuler contre la représentation proportionnelle?

Il ne s'agit pas ici des procédés pratiques d'application, sujet qui sera traité par un homme très spécialement compétent, mais du principe, qui est l'objet spécial du rapport qu'on m'a fait l'honneur de me confier. L'étude de ces objections va nous présenter sous de nouveaux aspects l'importance de la réforme.

Nous ne nous arrêterons pas à l'affirmation émise dans quelques débats parlementaires que la majorité, étant le principe de la démocratie, doit être la base du système électoral; c'est un argument qui ne peut faire de l'effet qu'à des esprits inattentifs ou très peu au fait de la question. Il est

démontré, en théorie et en pratique, qu'en accordant des représentants à la seule majorité des électeurs on livre éventuellement le pouvoir de décision aux représentants d'une minorité. Dès qu'on a distingué ces deux notions absolument distinctes : *représentation* et *décision*, la lumière se fait pleinement sur ce sujet. Opposer le principe de la majorité à l'idée de la réforme, c'est le résultat d'une simple distraction, d'une confusion d'idées qu'il suffit de signaler en passant.

Cette confusion d'idées étant détruite, il ne reste, à ma connaissance, qu'une seule objection sérieuse : On dit : « Il est nécessaire qu'un gouvernement dispose d'une majorité parlementaire ferme et stable; c'est la condition de la bonne marche des affaires. Comment attendre une majorité semblable d'une assemblée formée de représentants de plusieurs partis ? » Ce qu'on nous oppose, c'est la raison d'Etat. Repousser l'objection par un raisonnement *à priori* serait le fait d'un esprit systématique, parce que le but des lois politiques doit être le bien de la société et non pas la réalisation d'idées abstraites. L'objection ne doit pas être dédaignée; elle doit être examinée.

Comment pourra-t-il se former une majorité dans le sein d'une assemblée où plusieurs groupes de citoyens seront représentés avec toute la variété de leurs idées et de leurs intérêts? Dans les petits cantons de la Suisse, où la démocratie s'exerce directement par le peuple assemblé, tous les groupes de citoyens sont présents, avec toutes les variétés des pensées individuelles. C'est là, semble-t-il, que la formation d'une majorité devrait être extrêmement difficile, et c'est précisément le contraire qui a lieu. Il est tel de ces petits cantons où il existe parfois dans la *Landsgemeinde* une majorité voisine de l'unanimité. Cette considération me paraît sérieuse; mais je ne m'y arrête pas, parce qu'on pourrait en contester la valeur, en remarquant que les populations des montagnes de l'Helvétie offrent, au point de vue politique, comme sous d'autres rapports, des caractères qui ne se rencontrent pas ailleurs. Envisageons le sujet d'une manière générale. L'objection me paraît reposer sur une double

erreur : une erreur d'observation et une erreur de prévision.

On part de l'idée que les majorités électorales assurent une majorité parlementaire; en est-il ainsi? Le 30 décembre 1884, une lettre rendue publique du prince de Bismark renfermait la plainte que « le Parlement s'égrène dès qu'il s'agit de constituer ou d'appuyer un gouvernement ». En janvier 1885, on lisait dans la *Gazette de l'Allemagne du Nord :* « Le Reichstag est composé de tant de partis divers qu'aucun n'a une majorité stable. » C'est bien cependant avec le principe de la majorité que les élections se font en Allemagne. Dans combien de pays, où les élections se font de même, n'assiste-t-on pas à des tentatives difficiles et souvent inefficaces pour constituer une majorité durable? Lorsque c'est le scrutin individuel qui produit ce résultat, on cherche un remède dans l'établissement du scrutin de liste. Avec le scrutin de liste, la majorité des électeurs obtiendra la majorité des représentants, mais où? dans chaque collège. Mais si les divers collèges du pays appartiennent à différents partis, les majorités électorales pourront fort bien ne pas produire une majorité parlementaire. Il pourra même arriver que l'application du principe donne pour résultat un corps qui rendra la position d'un gouvernement aussi difficile qu'il est possible de l'imaginer. En 1884, le peuple genevois procédait à l'élection de son Grand Conseil; un des deux partis qui divisent le canton obtint une majorité de deux voix. A la même époque, les Hollandais procédaient à des élections législatives, et dans le sein de l'assemblée élue, il se trouva également une majorité de deux voix. Voilà vraiment ce qui rend le gouvernement difficile, puisque le pouvoir exécutif se trouve en présence de députés dont la moitié environ a reçu pour mission expresse de le renverser, ou du moins de s'opposer autant que possible à ses actes, et parce que la majorité peut être déplacée, d'une séance à l'autre, par la maladie ou l'absence de deux à trois membres du Parlement.

Pour que la majorité électorale assurât une majorité parlementaire (et c'est bien là ce qui est dans l'esprit de ceux qui font l'objection que j'examine), il faudrait que l'élection

se fît dans un collège unique. Alors, un seul parti pouvant obtenir tous les représentants, le gouvernement qui serait à la tête de ce parti pourrait obtenir non seulement une majorité, mais une unanimité parlementaire. Mais il pourrait arriver aussi que près de la moitié des citoyens fût privée de toute action sur la chose publique. C'est là une conséquence devant laquelle reculent la plupart des adversaires de notre cause. Ils reconnaissent qu'il est avantageux que la division des collèges donne une chance aux minorités, sans se rendre compte, ce qui est pourtant certain, que cette chance offerte aux minorités fait courir à la majorité la chance de n'obtenir que la minorité des représentants, c'est-à-dire d'être privée de son droit. Aussi longtemps qu'un pays sera divisé en plusieurs collèges, soutenir le principe de la majorité électorale comme ayant pour effet de produire une majorité parlementaire ferme, c'est commettre une erreur d'observation et oublier des faits faciles à constater. Voici maintenant l'erreur de prévision.

On pense que si les électeurs peuvent se grouper librement pour le choix de leurs députés, il se formera plusieurs groupes dont chacun constituera un parti distinct, hostile aux autres, ou ne pouvant former avec eux que des coalitions passagères. Si l'on est obligé de reconnaître que cet état de choses existe parfois avec le système actuel, on affirme que la représentation proportionnelle accroîtra le mal et le rendra chronique. Cette manière de voir résulte de la confusion de deux choses essentiellement différentes : les *partis politiques* et les *groupes électoraux*. Rien de plus important dans l'étude de notre sujet que la distinction de ces deux idées. Ce qui rend cette distinction difficile pour un grand nombre d'esprits, ce sont les liens de l'habitude. On porte dans l'étude de la représentation proportionnelle des idées formées sous l'influence du système actuel, et qui n'auront aucune application légitime dans le système nouveau qu'il s'agit d'établir.

Un parti politique est formé d'hommes qui prétendent au pouvoir, c'est-à-dire qui veulent y porter des individus de leur choix. Ces partis sont reliés par la conformité des idées

et, plus souvent, par une communauté d'intérêts et de passions. Mais un même parti est formé de groupes distincts qui, en ayant certaines vues générales communes, peuvent avoir d'ailleurs, sur des points secondaires, des idées particulières, des intérêts spéciaux qu'ils ont le désir légitime de faire représenter. Un parti a une couleur qui n'exclut pas les nuances. Le principe de la majorité oblige tous les différents groupes d'un parti à masser leurs suffrages sur les mêmes candidats. De là des majorités qui peuvent être réelles au point de vue de la lutte des partis mais qui, au point de vue de la représentation, sont des majorités factices nées de la contrainte du système. N'est-il pas facile d'observer, au lendemain d'une lutte électorale, qu'il est des citoyens en grand nombre que satisfait la victoire de leur parti, si c'est leur parti qui a triomphé, mais que rend fort mécontents l'élection des hommes auxquels ils ont dû, par discipline et à contre-cœur, accorder leurs suffrages. Rappelons-le encore une fois, il ne s'agit pas ici d'individus isolés, mais de groupes nombreux, qui auraient pleinement droit à des représentants directs.

Que l'on suppose maintenant que, dans le sein d'un même parti, il puisse se former plusieurs groupes électoraux. Les candidats élus se trouveront d'accord pour les questions de politique générale, sans devoir renoncer à faire valoir sur d'autres points les idées et les intérêts de leurs électeurs. Loin d'être affaibli ou disloqué, un parti sera au contraire fortifié par la suppression des sujets de mécontentement nés de la contrainte du système actuel.

Cette considération a de l'importance; elle n'est pas pourtant le point capital de la question. En dehors des partis organisés, il existe des groupes d'électeurs pour lesquels le personnel du pouvoir est une question secondaire, et qui se préoccupent surtout de la manière dont l'exercice du pouvoir garantit leurs intérêts et réalise leurs idées. En un jour de votation, ils se rangent dans un parti, poussés par la nécessité mais ils ne lui appartiennent pas; ils ne lui sont pas inféodés. Ce sont des *indépendants*, et, dans les luttes spécialement politiques, ce sont ordinairement des *modérés*. Or, ces grou-

pes, qui forment le plus souvent la masse de la nation, quelle position leur est faite par les institutions actuelles? Vienne une élection. Ce sont les comités de deux partis en lutte qui préparent les seules candidatures sérieuses. Les hommes d'opinions indépendantes et modérées n'ont aucun moyen de former d'autres groupes et d'obtenir des représentants; ils doivent se résigner à faire partie, bon gré mal gré, d'une des armées belligérantes. Il en résulte que les élus forment deux partis hostiles entre lesquels n'intervient aucun élément pondérateur: le parti des partisans du pouvoir établi et celui des hommes qui veulent le renverser. Les éléments pondérateurs qui existent dans la nation ont disparu de la représentation dite nationale. Ce résultat se manifeste dans la proportion où le principe de la majorité porte tous ses fruits; il est en pleine évidence dans les républiques démocratiques.

Lorsque la liberté électorale sera établie, il y aura dans les corps représentatifs des hommes dont la préoccupation ne sera pas de renverser le gouvernement ou de le soutenir, mais d'appuyer les mesures qu'ils jugeront conformes aux intérêts qu'ils représentent et à l'intérêt général du pays. Ces hommes-là ne seront pas sortis des urnes électorales avec une mission de combat. Ils seront hostiles aux brusques changements qui n'ont pour origine que l'ambition politique; ils introduiront dans les Parlements le balancier qui leur manque. Comme le changement du personnel du pouvoir ne sera pas le but de leurs efforts, on pourra les satisfaire par des mesures administratives et législatives; et c'est dans leurs rangs qu'un gouvernement habile pourra trouver un appui ferme. C'est à la sagesse des pouvoirs et à l'esprit politique des assemblées qu'on doit demander cette majorité nécessaire à la bonne marche des affaires qu'on ne peut faire sortir à présent des urnes électorales que par le renversement des bases fondamentales du droit public.

Qu'on veuille bien se poser ces deux questions : N'y a-t-il pas des oscillations politiques qui ont pour cause des ambitions personnelles et des intérêts de partis, sans répondre aux désirs de la généralité des citoyens? — Ces oscillations ne seront-elles pas prévenues par une représentation sincère et

complète de la nation? Il suffit, me semble-t-il, de poser clairement ces questions et d'en bien saisir la portée pour que les réponses ne soient pas douteuses.

Voici encore une raison de penser que la représentation vraie contribuerait à la stabilité relative du pouvoir : Un gouvernement dont les actes seront placés sous le contrôle de tous les groupes de citoyens ne pourra pas oublier les divers éléments du pays; il comprendra que la prudence est son premier devoir et son premier intérêt. Mais s'il est en présence d'un corps né du triomphe de son parti, s'il se croit assuré d'une majorité parlementaire quoi qu'il fasse ; s'il a devant lui des députés qui, au moment du vote, se lèveront comme poussés par un ressort et sans égard pour les raisons alléguées dans les délibérations, un gouvernement placé dans de telles conditions sera facilement atteint

De cet esprit d'imprudence et d'erreur,
De la chute des rois funeste avant-coureur.

Les assemblées les plus dociles peuvent cependant avoir, un jour ou l'autre, sous la pression de l'opinion publique, un accès d'indépendance ; et il n'est pas sans exemple qu'un gouvernement perde sa majorité, en un jour de vertige, par le fait même qu'il avait trop pris l'habitude de compter sur elle.

Une majorité parlementaire stable sera plus facile à obtenir avec le système d'une représentation vraie qu'avec celui de deux partis en lutte ; il est donc permis de penser qu'à une erreur d'observation les adversaires de notre cause joignent une erreur de prévision. Voyons maintenant le fond même de l'objection.

Lorsqu'on se refuse à ce qu'un corps dit représentatif soit une représentation sincère de la nation, que veut-on ? Une majorité parlementaire qui ait pour principal souci de soutenir le pouvoir exécutif: le gouvernement d'une république ou le ministère d'une monarchie. Mais est-ce là vraiment la fonction essentielle des députés d'une nation ? N'y a-t-il pas dans cette manière de penser un surprenant oubli des intérêts vitaux de la société ? Ce qui importe aux citoyens

beaucoup plus que le personnel du pouvoir ce sont les lois et les impôts. Dans un Etat libre, le gouvernement gouverne selon les lois, et ne prélève que les impôts consentis par la représentation nationale ; ce sont là les conditions dans lesquelles le pouvoir s'exerce. Or, la question de savoir dans quelles conditions le pouvoir s'exerce importe infiniment plus à la masse de la nation que celle de savoir quel est le parti qui exerce le pouvoir. Cependant on ne voit que trop souvent, sous l'influence de l'idée fausse et funeste que je suis occupé à combattre, les lois les plus importantes, et même les bases constitutionnelles de l'Etat, passer au second plan dans les préoccupations d'une assemblée et dans les controverses des journaux, pour laisser paraître au premier plan la convenance de soutenir le personnel d'un gouvernement ou de le renverser. Quand cette manière de voir déroule toutes ses conséquences, les délibérations parlementaires deviennent une vaine apparence ; les votes sont décidés d'avance par des hommes qui écoutent avec une impatience parfois scandaleuse les arguments les plus solides émis par les orateurs qui ne sont pas de leur parti. Le fait s'est réalisé avec éclat, et plus d'une fois, dans la Chambre des députés de France, lorsque la question de la représentation proportionnelle y a été introduite. On peut ne pas s'étonner beaucoup des faits de cette nature lorsqu'on connaît les infirmités de la nature humaine ; mais ce qui est véritablement surprenant, c'est de voir cette misère considérée comme un état de choses normal. A l'occasion du pas timide fait dans la voie de la réforme par les Chambres italiennes, un des grands et sérieux organes de la publicité française n'a pas craint d'affirmer que la *stabilité de l'administration* est l'intérêt vital de l'Etat ; d'où résulte que la fonction essentielle d'une assemblée élue n'est pas de délibérer mais d'être *une machine de gouvernement*, et que les membres d'un Parlement réunis en apparence pour discuter, ont le plus souvent et *doivent avoir* leur opinion faite d'avance (1). Il est impossible que la préoccupation exclusive de la lutte des partis fasse plus

(1) Le journal le *Temps* du 17 février 1882.

complètement oublier les intérêts généraux des peuples, et l'essence même du régime représentatif.

Plus on réfléchit, plus on constate la portée désastreuse de la pensée que la représentation dite nationale doit être surtout une machine de gouvernement. Il est bien des cas où les intérêts d'un gouvernement et les intérêts de la nation se trouvent opposés. Il est un cas surtout où cette opposition revêt un caractère violent; c'est celui des relations internationales et de la guerre qui peut en être la conséquence. Une guerre *sans raison d'être sérieuse* peut paraître, dans certaines circonstances, favorable à un parti politique; elle ne sera jamais favorable aux intérêts d'un peuple. Si un gouvernement s'est témérairement engagé dans quelque périlleuse aventure, faudra-t-il, pour le soutenir, sacrifier l'argent par millions et les vies d'hommes par milliers? Ce résultat pourra être facilement obtenu si les corps politiques sont les représentants d'un parti et considèrent comme leur mission principale de soutenir les chefs de ce parti. Mais une assemblée où la nation serait fidèlement représentée ne votera que bien rarement des subsides pour une guerre dont la nécessité ne serait pas évidente et généralement reconnue. Les sociétés des amis de la paix doivent reconnaître que la sincérité de la représentation nationale dans les corps qui disposent de l'emploi des finances publiques serait sérieusement utile à leur cause. Croire que la réforme électorale fera disparaître la guerre serait une illusion bien puérile; mais dire que cette réforme contribuera à supprimer les guerres dont les intérêts des princes et des partis sont l'origine, est une affirmation sérieuse.

Il se présente naturellement ici une réflexion relative à ce qu'on appelle les *candidatures officielles*. La distribution des listes de candidats par les agents de l'autorité n'est qu'un détail. La vraie question est de savoir si le gouvernement peut légitimement jeter le poids de toutes ses influences et de toutes ses faveurs dans la balance électorale. On s'étonne parfois de voir des hommes qui ont attaqué avec violence le caractère officiel des candidatures sous un régime qui leur déplaisait, employer largement ce même procédé lorsque

c'est eux qui sont parvenus au pouvoir. L'étonnement cesse dès qu'on a bien compris le fonctionnement des institutions actuelles. Quand la représentation sera libre, la question posée aux électeurs sera de désigner les candidats dans lesquels ils auront confiance; l'intervention du gouvernement sera tout à fait indue. Mais si le corps élu doit être avant tout une machine de gouvernement, la question posée aux électeurs est de savoir s'ils veulent voter pour le gouvernement ou pour l'opposition; le principe des majorités électorales ne leur laisse pas d'autre alternative. Et tandis que les chefs de l'opposition useront de toute leur influence, de toutes leurs promesses pour obtenir des suffrages en faveur de leurs candidats, on demande que le gouvernement, dont l'existence même est en jeu, se renferme dans une abstention impartiale! La demande n'est pas exempte de naïveté. Tant que la réforme électorale n'aura pas été accomplie, on ne sortira pas des candidatures officielles patronées par le gouvernement établi, et des candidatures, non moins officielles en un certain sens, patronées par les chefs d'une opposition qui aspire au pouvoir et qui constitue (si l'emploi d'un terme d'école est permis) un gouvernement *en puissance*.

Je le demande encore une fois : Que veulent les adversaires de notre cause? — Une majorité parlementaire autre que celle d'un corps qui représenterait l'ensemble de la nation et par conséquent une majorité parlementaire qui puisse être en désaccord avec la majorité des citoyens. Qu'on s'en rende compte ou non, c'est là ce qu'on demande. On oppose donc la raison d'Etat au principe fondamental du droit public tel qu'il est proclamé dans tous les pays où existe un élément de démocratie. La contradiction est trop criante pour pouvoir durer. Les yeux des électeurs ont été trop longtemps fermés sur cette question, mais ils commencent à s'ouvrir. A mesure que l'idée de la représentation proportionnelle se répand, on multiplie les calculs qui établissent que par l'exclusion des minorités et par la formation de majorités électorales contraintes et factices, la représentation du peuple est faussée. On démontre, ou plutôt on montre par des statistiques irrécusables, tantôt que la vraie majorité du

corps électoral n'a obtenu que la minorité des représentants; tantôt que la majorité parlementaire, qui a le droit de décider, ne répond qu'à une minorité souvent assez faible du corps électoral. Ces calculs se font en Angleterre, en France, en Italie, en Suisse, aux Etats-Unis, en Allemagne, en Belgique, dans l'Amérique du Sud, partout. Puis il est intervenu un fait capital dans les discussions de cette nature: le *référendum* suisse. C'est dans les cantons suisses, autres que les cantons à Landsgemeinde, que la démocratie représentative a atteint l'apogée de son développement et qu'on a pu constater le mieux à quel point elle se trouve faussée par les institutions électorales actuelles.

Dans les monarchies constitutionnelles, la loi exige généralement le concours de deux chambres et du monarque. Dans les Etats-Unis d'Amérique, l'élection populaire est la seule base de l'ordre politique ; mais il existe trois pouvoirs issus de l'élection : deux chambres et un gouverneur, dont l'accord est nécessaire pour la promulgation d'une loi. Il y a là des garanties contre les entraînements passionnés d'une assemblée unique. Dans les cantons suisses, un seul conseil possède le pouvoir législatif et a le droit de voter les lois à une majorité quelconque. Or, ce conseil ne représente souvent que les deux tiers au plus des électeurs. Les abus de ce système ont été si manifestes, le désaccord des conseils et du peuple a été si généralement senti qu'on a cherché un remède au mal. On a cru le trouver dans le *referendum*, c'est-à-dire dans un appel toujours possible au vote populaire. La mesure est appliquée également à la législation fédérale, bien que celle-ci exige le concours de deux conseils, dont l'un est élu par le peuple et l'autre par les législatures cantonales. L'emploi fréquent de ce procédé de démocratie directe est assurément dangereux, mais c'est un remède au vice des lois électorales, et c'est la source d'une lumière éclatante pour l'étude de la question qui nous occupe. Le *referendum* a mis en évidence le désaccord extrêmement fréquent de la majorité des conseils élus et de la majorité des corps électoraux, soit dans les cantons, soit pour les affaires fédérales. Ce résultat peut tenir parfois à des circonstances accidentel-

les; mais lorsqu'il devient pour ainsi dire habituel, n'est-il pas manifeste qu'il a pour cause essentielle le fait que des masses considérables de citoyens, qui exercent le droit de vote en un jour de plébiscite, n'ont aucun représentant dans les conseils? Il n'y a rien là qui ait un caractère exceptionnel et local; les plébiscites suisses n'ont fait que mettre en pleine lumière les conséquences du régime actuel et la nécessité de la réforme.

Qu'on y fasse sérieusement attention, car le sujet est grave. Ce n'est pas impunément qu'on peut répandre dans un peuple les principes de la démocratie et pratiquer un système qui les contredit. Dans l'état présent des sociétés politiques, maintenir le système actuel des élections, c'est semer à plaisir des germes de révolution, c'est ouvrir la porte à ces usurpateurs qui congédient les assemblées parlementaires, s'emparent du pouvoir, et, faisant sanctionner leur démarche par un vote populaire, déclarent « qu'ils ne sont sortis de la légalité que pour rentrer dans le droit ». La stabilité provisoire d'une administration, lors même qu'on l'obtiendrait avec certitude du régime actuel des élections, a-t-elle des avantages assez grands pour justifier le maintien d'un état de choses de nature à provoquer ces violentes secousses qui remuent la société jusqu'en ses fondements? Lorsqu'une assemblée ne sera pas la simple expression de la victoire d'un parti, et souvent de la partie extrême de ce parti, mais la fidèle représentation d'un peuple; lorsque tous les citoyens y verront les hommes librement choisis par eux et investis de leur confiance, une telle assemblée sera vraiment la tête et le cœur de la nation; elle ne sera pas facilement dissoute par le geste d'un Cromwell ou d'un Bonaparte. La stabilité relative des bases de l'ordre social sera assurée, dans la mesure du possible.

Ceci me conduit à une dernière et sérieuse considération.

Les adversaires de notre cause demandent le maintien du système électoral actuel pour assurer une ferme majorité de gouvernement. En admettant que leur but soit atteint, il ne peut l'être que pour la durée d'une législature. Aux élections suivantes, il peut arriver que le déplacement d'un nombre de

suffrages relativement restreint opère un changement total dans la composition du parlement. L'opinion du pays aura subi une variation peu sensible et, à un corps législatif animé de certains sentiments, en succédera un autre animé de sentiments directement contraires. Le système auquel on demande, sans l'obtenir avec certitude, la stabilité du pouvoir pendant quelques années, produit donc la chance périodique de changements brusques qui atteignent parfois le caractère et les proportions d'une révolution légale. Pour assurer le repos momentané d'un ministère ou d'un gouvernement, on prive donc l'administration et la diplomatie de l'esprit de suite nécessaire pour assurer le bien et la dignité de l'État. Ce qui est plus grave encore, c'est qu'on établit dans la législation une instabilité sans rapport avec le mouvement vrai de l'opinion publique. A la suite d'une élection de parti, on voit souvent remanier d'une manière fondamentale des lois dans lesquelles il aurait suffi, pour répondre au vœu des populations, d'apporter peut-être quelques modifications légères. La législation ne doit pas être immobile, ce qui serait la négation de tout progrès ; mais sa mobilité trop grande est un mal grave, souvent signalé par les publicistes sérieux. Que la fixité relative de la représentation, qui sera l'effet de son caractère proportionnel, doive produire la stabilité relative des lois, c'est une vérité parfaitement évidente. Avec de bonnes institutions électorales, le changement des lois sera graduel comme celui de l'opinion, tandis que l'institution actuelle est un vrai système de bascule. La balançoire est un instrument de jeu convenable pour les enfants, mais ce n'est pas un instrument politique favorable au bien d'un pays.

Il ne faut pas accuser l'élément démocratique des vices de son application ; il faut distinguer, avec Stuart Mill, la vraie et la fausse démocratie. La vraie, celle que nous n'avons pas, admettra le concours de toutes les classes de citoyens pour la direction des affaires du pays ; elle ne pourra s'établir que par le changement radical du principe des élections. La fausse, celle que nous avons, livre un pays à quelques chefs rompus aux manœuvres électorales, qui réussissent à s'em-

parer du pouvoir bien qu'ils n'aient parfois que l'appui d'un groupe de citoyens peu nombreux, mais qui remplacent le nombre par l'audace et la discipline. Cette fausse démocratie peut être désignée par un seul mot, c'est la *démagogie*, puisque son caractère est d'enlever à la nation la réalité du pouvoir en ne lui en laissant que l'apparence. La démagogie est le résultat naturel du système actuel des élections ; elle se réalise dans la mesure où l'élément démocratique se développe avec le maintien du principe des majorités électorales. Cet état de choses n'a rien de satisfaisant; et la raison d'Etat, loin de fournir une objection valable à la réforme que nous sollicitons, pèse de tout son poids en faveur de la représentation proportionnelle.

Ce que demande la raison d'Etat, entendue dans l'acception la plus haute et la plus noble de ce terme, c'est l'établissement de la justice et de la paix. Ce que condamne cette raison d'Etat, c'est un système politique qui crée des divisions artificielles entre les citoyens, établit une lutte sans raison d'être, et fait sortir des urnes électorales, non pas la justice qui attribue à chacun sa part, mais la victoire des uns et l'écrasement des autres. Notre cause est une cause de justice pour tous. Dans une région bien élevée au-dessus des luttes ordinaires de la politique, c'est une cause vraiment impartiale en elle-même, vraiment impartiale aussi par la nature de ses adhérents. Dans les divers pays de l'Europe et de l'Amérique, des hommes divisés par leurs principes politiques, par leurs opinions sociales ou religieuses, sans rien sacrifier de leurs convictions, se tendent loyalement la main pour travailler ensemble à une réforme dans laquelle ils voient un bien pour la patrie et pour l'humanité. C'est un noble et réjouissant spectacle. Chacun des défenseurs de cette bonne cause peut s'approprier ces paroles de Tocqueville : « J'ai entrepris de voir plus loin que les partis, et tandis qu'ils s'occupent du lendemain, j'ai voulu songer à l'avenir. »

Puisse cet avenir, tel que nous le souhaitons, être prochain pour la Belgique et pour le monde!

ERNEST NAVILLE.

3e QUESTION.

Historique des tentatives de réforme dans les Deux Mondes.

Appelé par le choix du Conseil directeur de la Société réformiste française à suppléer son Président, M. Georges Picot, que des circonstances personnelles ont empêché de répondre aux vœux des organisateurs de la Conférence internationale d'Anvers, et admis ainsi à l'honneur de figurer à côté des plus illustres patrons de la cause de la Représentation proportionnelle, je me bornerai à distribuer sous la forme la plus claire les principaux faits dont la réunion peut former un *Historique des tentatives de réforme dans les deux mondes* (1).

Les différents pays seront ici mentionnés selon les dates où la question touchant la réforme a été abordée pour la première fois d'une manière sérieuse.

La seule remarque préliminaire que nous voulions nous permettre est celle-ci, à laquelle nous avouons attacher une grande importance :

Pour qu'on puisse discuter avec fruit la substitution du principe de la proportionnalité au principe de la majorité, il faut que les questions relatives à la base même de la représentation soient vidées. Or, celles-ci sont loin d'avoir été, partout et depuis longtemps, résolues d'une manière définitive dans la loi et dans l'opinion. En Angleterre notamment, c'est d'hier seulement qu'on a reconnu que la loi devait accorder la représentation politique non à des groupes naturels, comtés ou villes, mais à des groupes artificiels répondant d'une façon à peu près égale à la division du nombre

(1) On ne s'étonnera pas que je mette particulièrement à contribution les travaux de M. Naville, spécialement *Les Progrès de la Représentation proportionnelle* (1885).

total des électeurs par le chiffre des membres de la Chambre basse.

Si l'on entre dans cette voie, on sera amené à distinguer trois phases dans la constitution du système représentatif des temps modernes. La première est celle où les intérêts collectifs d'un groupe naturel trouvent leur organe dans un député, chargé de les défendre contre les intérêts rivaux ou concurrents des autres groupes. Point ne sera ici question de majorité ou de minorité. La seconde phase est celle où le droit à être représenté est reconnu aux individus, qualifiés d'électeurs. Tant qu'il ne s'agit que de défendre des intérêts locaux contre la concurrence d'intérêts rivaux, les électeurs s'entendront volontiers sur le choix de leur délégué. Mais qu'une question de politique générale, de direction à imprimer aux affaires du pays, se pose devant ces groupes, simples agrégats d'unités de même valeur, voilà nos groupes divisés. En attribuant un délégué unique à un groupe qui contient trois cinquièmes de conservateurs contre deux cinquièmes de progressistes, par exemple, me voilà condamné, ne pouvant couper un délégué en deux ou plusieurs morceaux, à déclarer que l'élu de la majorité absolue ou relative est le seul représentant du groupe. C'est là une anomalie, qui provoque les protestations de la minorité ou des minorités sacrifiées d'abord, puis des esprits libéraux, soucieux de l'équité. Cette seconde phase où, depuis le vote de la loi anglaise, les grandes nations civilisées sont toutes entrées, ne peut donc être tenue par l'homme politique respectueux des droits de l'électeur que comme transitoire. A la désignation, selon la majorité, d'un ou plusieurs députés, devront se substituer des systèmes permettant aux différentes opinions politiques en présence dans une circonscription de vote d'obtenir des délégués au prorata de leur importance. Ce sera là la troisième et suprême phase de l'évolution démocratique des temps modernes. — De telles réflexions sont de nature, ce semble, à nous faire prendre patience; là seulement, en effet, où, tant dans la loi que dans l'usage, la question représentative se trouve dégagée d'éléments du passé qui la compliquent et

l'altèrent, notre thèse peut être posée nettement et a chance de recevoir la solution qu'elle comporte (1).

Nous parlerons successivement, négligeant quelques indications secondaires,

1° de la Grande-Bretagne et de ses colonies,
2° du Danemark,
3° de la Suisse,
4° des Etats-Unis d'Amérique,
5° de la Belgique,
6° de la République argentine (province de Buenos-Ayres),
7° de la France,
8° du Brésil,
9° de l'Espagne,
10° de l'Italie
et 11° du Portugal,

pays où la question de la réforme a été abordée de front et, en ce qui concerne plusieurs d'entre eux, partiellement, sinon complétement, résolue.

Nous nous attachons avant tout à ce qui touche la représentation politique proprement dite, sans nous refuser la mention de faits relatifs à la représentation proportionnelle des électeurs dans les conseils communaux, judiciaires, d'écoles ou de sociétés.

I

Grande-Bretagne et colonies anglaises.

Dès 1840, le système du quotient est mis en pratique pour l'élection de la municipalité d'Adélaïde en Australie. Il paraît que les électeurs devaient se grouper librement dans des nombres égaux au quotient et faire enregistrer leurs candidats. Cette première application de la réforme à nos antipodes répond d'une manière parfaite aux exigences de la théorie dans la pratique du scrutin public.

(1) La question de l'électorat proprement dit : Qui est électeur? — vient aussi parfois se mêler à celle de la représentation; mais il est beaucoup plus aisé de l'en écarter.

En 1850, la Constitution de la colonie du Cap de Bonne-Espérance consacre le vote cumulatif. En 1853, ce procédé fut mis en pratique et appliqué d'une part à l'élection d'une sorte de Chambre haute, de l'autre à l'élection des députés envoyés par le chef-lieu à la Chambre basse.

En 1861, une ordonnance prescrit que les sept membres envoyés par le peuple de Malte au conseil de gouvernement de cette île seront désignés par le procédé du vote limité : l'électeur n'a le droit d'inscrire que quatre noms, ce qui permet éventuellement à la minorité d'obtenir trois sièges sur sept.

En 1862, le parlement de Sydney discute l'application du système Hare à l'élection de la Chambre haute. Après un premier vote favorable, un changement de ministère fit retirer le bill.

Dans la métropole elle-même les progrès de notre cause sont moins sensibles. Le problème de la Représentation proportionnelle se trouve constamment embrouillé par la double question de la base de la représentation et des conditions de l'électorat ; dès 1780, le duc de Richmond demandait que le pays fût divisé en autant de districts, comprenant un même nombre d'électeurs, que la Chambre des Communes comptait de membres. C'est la réforme que réalise, après *cent cinq années*, le bill de *redistribution* de 1885. En même temps que la base de la représentation est désormais mise au dessus de toute atteinte, le corps électoral est déterminé à son tour pour une période sans doute assez longue. Cette double résolution va donner désormais aux proportionnalistes un terrain d'action autrement solide que celui où ils étaient obligés jusqu'ici de se mouvoir.

Et cependant, malgré les fluctuations de l'opinion en ce qui concernait la base de la représentation et les conditions de l'électorat, notre cause a remporté de sensibles succès.

En 1859, M. Thomas Hare publie son ouvrage capital intitulé : *The election of representatives parliamentary and municipal*, patronnant le système que l'on connaît dès lors sous le nom de son auteur ou comme système *du quotient*. En mai 1867, à la Chambre des Communes, M. Stuart Mill appuie

l'adoption de ce système par un discours d'une solidité, d'une clarté, d'une hauteur de vues que l'on n'a point dépassées. Ce jour-là le problème de la Représentation proportionnelle a été posé en des termes, qui font de cette séance un véritable événement historique. — Cette thèse n'avait aucune chance d'être adoptée.

Dans la même Chambre M. Lowe soutint inutilement une clause entraînant la représentation possible de la minorité dans les collèges, en fort petit nombre d'ailleurs, comptant plus d'un siège. Lord Cairns fit triompher ce principe à la Chambre haute, sous la forme du vote limité pour les treize collèges auxquels il était attribué plus de deux sièges. Cette clause entra dans la loi.

Cette décision est fort intéressante ; nous hésiterions cependant à en grossir l'importance. Il résulte, en effet, avec évidence de l'examen de la discussion dans les deux Chambres que le triomphe de l'amendement de lord Cairns doit être considéré comme une revanche partielle contre l'extension du droit du suffrage; ceux qui le défendirent avec le plus de succès insistèrent sur l'utilité, non pas tant de donner à toutes les minorités une juste représentation, que de refréner la démocratie envahissante des grandes villes en introduisant bon gré, mal gré dans ses choix un élément conservateur. Il n'en est pas moins vrai que cette innovation a fait brèche et que ceux qui reprendront dorénavant la thèse de la représentation proportionnelle pourront s'autoriser d'un précédent incontestable.

La réforme de 1867, qui lésait évidemment les grands centres populeux auxquels elle s'appliquait par voie exceptionnelle, faillit sombrer sous de vives attaques en 1870; la Chambre des communes vit néanmoins se produire de nouveau en 1872 et en 1878 d'intéressantes discussions où le principe de la réforme fut présenté avec une clarté tout à fait satisfaisante. — M. Morrison proposa en 1872 une nouvelle répartition des collèges électoraux sur la base de la population avec trois députés par collège ; à l'intérieur de chaque collège, l'on aurait procédé par voie du système Hare ou du quotient préférentiel. Ce fut là une discussion de pure forme.

Celle de 1878, où M. Courtney prit une part brillante, ne pouvait avoir non plus d'autre effet que d'empêcher la prescription au préjudice d'une cause encore insuffisamment mûrie dans l'opinion. Il était évident que la thèse de la représentation proportionnelle ne verrait venir son heure que lorsque les deux questions, autrement brûlantes, de l'électorat et de la répartition nouvelle des collèges auraient reçu une solution généralement admise. Jusque là ce n'était qu'une question latérale, compliquant sans profit certain les mouvements stratégiques des deux grands partis politiques. La clause de 1867 était particulièrement l'objet d'une animosité croissante dans les cercles libéraux avancés, partisans d'une réforme des listes électorales aussi étendues que possible ; il ne faut pas perdre de vue que cette clause a toujours été considérée dans ces régions comme une restriction au droit de suffrage.

A la veille de la grande réforme, patronnée par le ministère Gladstone et qui devait à la fois accroître dans d'énormes proportions la liste des électeurs et bouleverser les circonscriptions de vote dans les trois royaumes, les partisans de la représentation proportionnelle ne crurent pas non plus devoir garder le silence, bien que les circonstances leur fussent singulièrement défavorables. Toutefois la préoccupation publique était si visiblement d'un autre côté, surtout depuis l'accord intervenu entre les deux partis sur le bill de *redistribution* des collèges, qu'ils se virent obligés de se rabattre sur la défense de la clause de 1867, en arguant des agglomérations urbaines accoutumées à voter par liste. Ils insistèrent aussi sur la position qui serait faite à l'Irlande, où les opinions modérées risquaient d'être absolument dépourvues de représentation. En dépit des efforts de MM. Blennerhassett et Courtney et de sir John Lubbock, les débats de 1884 et de 1885, loin de marquer un progrès de notre cause, ont abouti à la suppression de l'exception votée en 1867.

Cet échec ajourne à une date inconnue et sans doute quelque peu éloignée la réforme qui nous tient à cœur. Toutefois nous déclarons regretter très médiocrement la clause de 1867, appliquée à treize collèges seulement. Elle aurait

eu d'heureux résultats si on avait pu la considérer comme un essai et une expérience destinée à être reproduite, en cas de succès, sur une plus grande échelle, mais elle n'était en réalité qu'un compromis empirique où novateurs et réactionnaires qui s'étaient rencontrés un jour assez inopinément.

Aujourd'hui la situation est tout autre. — La base de la représentation est désormais mise au-dessus de toute atteinte. Des collèges à député unique, d'importance égale, vont fonctionner sur toute la surface du Royaume Uni; des minorités importantes vont se trouver lésées ; les intérêts locaux vont jouer un rôle prépondérant dans mainte élection ; bref, les inconvénients du scrutin uninominal vont se manifester avec une clarté incontestable. Dans ces conditions, nos amis d'outre-Manche ne manqueront pas de retrouver d'ici à peu d'années une occasion infiniment plus favorable que par le passé de réclamer la représentation proportionnelle des divers groupes politiques en proposant de substituer aux collèges uninominaux des circonscriptions comportant par exemple de trois ou quatre à sept ou huit députés selon les lieux, avec répartition des élus entre les partis soit selon la formule Hare, soit selon le procédé de la concurrence des listes.

Ce qui prouve, en effet, qu'il n'y a à Londres aucune hostilité préconçue contre l'idée de la part à faire aux minorités ou de la représentation proportionnelle, c'est l'application qui a été faite du vote cumulatif aux conseils d'école (*school-boards*) par un acte du Parlement de 1870. Les réclamations des opposants ont été écartées en 1871 et le système étendu à l'Ecosse en 1872. Une discussion très intéressante a également eu lieu à la chambre des Communes, en 1874, sur une proposition de M. Heygate, tendant à autoriser les conseils municipaux à employer le vote cumulatif pour l'élection des *aldermen*.

Si donc l'année 1885 semble, en somme avoir été peu favorable à la cause de la réforme, un examen approfondi des discussions et votes survenus depuis cinquante ans, tant aux colonies qu'au palais du Parlement, établit que le souci de représenter équitablement les partis politiques est très vif de

l'autre côté de la Manche. Des questions plus brûlantes ayant reçu une solution, celle-ci peut voir venir son jour avec calme et confiance. Rien n'est plus inexact que de se représenter l'esprit anglo-saxon comme hostile à un système d'égalité électorale pour ainsi dire mathématique, puisque c'est précisément par peur de l'apparence même d'un privilège que le Parlement a impitoyablement rayé la clause d'exception de 1867.

II

Danemark (1).

En 1855, le roi de Danemark donna force de loi à une proposition du ministre d'Etat Andrae établissant le pricipe de la représentation proportionnelle et l'appliquant selon le système du quotient à l'élection de la Chambre unique. L'électeur inscrit sur son bulletin le nom de plusieurs candidats dans l'ordre de ses préférences ; chaque bulletin compte pour un seul candidat, pour le premier inscrit d'abord, pour le second, si le premier inscrit a déjà obtenu le quotient, et ainsi de suite. Comme l'écrit avec grande raison M. Naville, « la loi Andrae est un fait capital dans l'histoire de la réforme. La loi australienne d'Adélaïde était restée généralement inconnue et le Danemark est le premier, et jusqu'ici le seul des Etats de l'Europe où la représentation proportionnelle ait été mise en pratique pour l'élection d'une assemblée politique. »

La loi de 1855, maintenue dans ses prescriptions essentielles, a été modifiée dans son application en 1863 et en 1867. Dans l'état actuel elle s'applique à l'élection d'une des deux Chambres seulement du Parlement, le Landsthing ; cette Chambre est élue au second degré et les électeurs du

(1) Voyez l'étude de M. Dareste dans le *Bulletin de la Législation comparée*, (1885) et celle de M. Bajer dans la Revue belge, *la Représentation proportionnelle* (1885).

second degré opèrent seuls d'après le principe du quotient (1).

III

Suisse.

La confédération helvétique, à la fois par ses vieilles traditions de liberté politique et par le nombre de ses cantons, dotés de constitutions particulières, semblait offrir un champ très favorable à la réforme. Malheureusement, à raison du peu d'étendue des circonscriptions politiques, les partis y ont pris l'habitude de calculer immédiatement l'avantage ou l'inconvénient qui résulteraient pour chacun d'eux de toute modification à la loi électorale, et ils résistent difficilement à la tentation de subordonner leur attitude à leurs intérêts. De là l'échec répété de tentatives excellemment menées.

En 1846, un Français, M. Victor Considérant, adresse aux membres d'une Constituante réunie à Genève une brochure où il définit avec une clarté parfaite la différence du *vote délibératif*, dont le but est de former une majorité nécessaire aux décisions, et du *vote représentatif*, dont le but est d'avoir un corps élu qui soit l'image aussi fidèle que possible du corps électoral. Il n'hésite pas à qualifier de *barbare* le système qui prive une partie des citoyens de toute participation à la chose publique. En pratique, il préconise un procédé de répartition proportionnelle des sièges entre les diverses opinions dûment constatées. L'inconvénient du système est d'obliger l'électeur à voter deux fois, une fois pour l'indication de sa couleur politique, la seconde pour la désignation des candidats, dont le chiffre est fixé pour les différents partis par le résultat de la première opération. Cette proposition, que nous plaçons à sa date, en tête de notre exposé souleva plutôt l'étonnement qu'elle ne provoqua

(1) Mentionnons encore l'emploi du vote proportionnel dans la nomination des commissions pour les deux Chambres. L'extension du mode usité pour la Chambre haute a été proposée. Une motion tendant à établir le système de la concurrence des listes pour les élections municipales de Copenhague a triomphé à la Chambre populaire après une discussion très approfondie, mais succombé au Sénat.

l'attention et l'examen ; elle n'en doit pas moins être retenue.

En 1858, M. Cantagrel, également Français, saisit l'Assemblée Constituante du canton de Neuchâtel d'une proposition de représentation proportionnelle par double vote simultané ; ce projet donna lieu à de vives discussions. En 1869, une commission du grand conseil Neuchâtelois, saisi de la question de la réforme électorale, propose le système du quotient d'après les idées d'Andræ et de Hare. Le projet, après un premier vote favorable, fut écarté. Une nouvelle proposition, très étudiée, due à l'initiative du député Soguel, est actuellement en délibération ; elle a pour base le système de la concurrence des listes.

Ce qui se passe dans le canton de Genève tire un intérêt tout particulier de la présence du principal théoricien de la réforme en langue française, M. Ernest Naville. Malheureusement les rivalités locales opposent ici au progrès un obstacle presque infranchissable. En 1862, une Assemblée Constituante est saisie par deux de ses membres d'un projet de nomination du Grand Conseil par un système de concurrence des listes. Le vote limité est également proposé. Les propositions ci-dessus furent l'objet d'un rapport défavorable et n'eurent pas de suites. Un proportionnaliste d'une grande valeur, M. Amédée Roget, défendit sans succès les mêmes idées devant le Grand Conseil en 1870 ; il avait pourtant fait ressortir avec une grande force les inconvénients du mode électoral en vigueur dans le canton.

En vain l'Association réformiste multipliait ses travaux pour triompher des objections faits au système de la concurrence des listes et du vote limité. On crut tenir le succès en 1879 ; mais la majorité du Grand Conseil, après un premier vote favorable, se déroba. En 1882, une nouvelle discussion aboutit à un échec formel.

Nous citerons pour le canton du Valais une disposition de la loi électorale, portant que toutes les fois qu'une ou plusieurs communes d'un même district renferment la population nécessaire pour correspondre à un ou plusieurs députés, ces communes peuvent s'ériger en cercle électoral distinct. Cette clause est assez souvent mise en pratique. Lors de la

révision de 1875, le gouvernement valaisan proposa l'introduction formelle du vote cumulatif pour l'élection des députés au Grand Conseil. La proposition n'aboutit pas.

La constitution du canton de Lucerne contient la recommandation suivante : « Il sera tenu compte, autant que faire se pourra, de la minorité. » Il s'agit là de l'élection des autorités administratives et judiciaires. On cite tel cas où l'on a eu égard à cette indication (1871).

Diverses tentatives ont eu lieu à Zurich et à Bâle ; malgré le zèle des adhérents de la réforme, elles sont restées stériles. Dans le canton de Vaud le vote limité est usité depuis 1859 pour la désignation des « candidats judiciaires. » En ce qui touche l'élection du Grand Conseil, après des tentatives faites en 1871 et 1875, une discussion intéressante s'est produite en 1884 à l'occasion d'une révision constitutionnelle. M. Guénoud proposa la clause suivante : « La loi détermine sous quelle forme et dans quelle mesure une part équitable peut être assurée à la minorité dans les différents corps issus du suffrage universel. » La proposition fut rejetée.

En résumé, la réforme n'a triomphé nulle part en Suisse en matière cantonale, mais elle a été sérieusement étudiée dans six ou sept cantons.

Sur le terrain fédéral, il semblerait que ses chances fussent plus grandes. On sait que l'assemblée fédérale, à côté d'un corps assurant la représentation des cantons suisses en tant que groupes naturels, possède un Conseil national où les cantons sont cette fois-ci représentés au prorata de la population. Un pareil terrain est absolument désigné pour l'application de notre principe.

M. Herzog Weber proposa donc en 1871 au Conseil national l'adoption du quotient électoral pour la nomination de ses membres ; la motion fut rejetée. Elle ne fut pas reprise lors de la révision constitutionnelle de 1874. Mais de nouvelles tentatives eurent lieu en 1877 et en 1881 ; malgré des efforts sérieux, aucun résultat positif ne fut obtenu. Toutefois, pour répondre à un engagement d'étudier la question auquel il n'avait pu se soustraire, le gouvernement fit rédiger par un partisan et un adversaire de la représentation

proportionnelle des consultations qui furent distribuées en 1883. De nouvelles discussions eurent lieu en 1884 et le Conseil fédéral est demeuré chargé de faire un rapport sur la question.

Bien que les vices du mode électoral actuel aient arraché aux personnes les plus haut placées des aveux significatifs, l'esprit de parti semble devoir continuer quelque temps encore d'opposer à la réforme un obstacle difficile à franchir en matière fédérale comme en matière cantonale.

IV

États-Unis d'Amérique (1).

Voilà longtemps déjà que les abus du principe de la majorité pratiqué avec le scrutin de liste sont dénoncés aux États-Unis. De 1835 à 1842 une première campagne se fit sur ce terrain. Mais c'est particulièrement en 1867 et dans les années suivantes que de sérieux efforts, en partie couronnés de succès, se produisîrent en divers lieux et sur plusieurs terrains dans le sens de la Représentation proportionnelle.

Au scrutin de liste par Etats pour la nomination de la Chambre des Représentants avait été substitué le scrutin uninominal, assurant par places une certaine satisfaction aux minorités; mais la question de fond n'était pas vidée, et le découpage des circonscriptions électorales donnait lieu aux plus vives et plus légitimes réclamations.

En 1867, M. Buckalew propose un amendement à la loi de reconstitution des Etats du sud portant que les représentants de ces Etats au Congrès seront nommés par vote cumulatif. La clause fut écartée par la raison qu'on ne pouvait imposer un régime spécial à certains états de l'Union à la différence des autres. En 1869, M. Buckalew reprend sa proposition devant le Sénat en l'étendant à l'ensemble des états de l'Union. Le rapport très solide dont il l'appuyait, avec approbation de la commission d'examen spéciale, ne vint malheu-

(1) Sur ce point je prends pour guide l'étude de M. Bruwaert dans le *Bulletin de législation comparée* (1885).

reusement pas en discussion. La question avait été néanmoins posée avec une précision et une autorité qui font de cette tentative un jalon important dans la voie de la réforme (1).

Sur le terrain des constituantes et législatures d'Etats une série de faits, quelques-uns considérables, sont à noter.

En 1835, la constituante de la Caroline du nord fut élue d'après les règles suivantes : l'Etat formait un collège multinominal, et tout électeur avait le droit de voter pour son candidat favori, dans quelque district que ce candidat se présentât.

En 1867, le gouverneur de New-York propose à la législature d'introduire dans la loi de convocation d'une constituante projetée, une clause favorable à la représentation de la minorité par un procédé de vote limité. L'assemblée ainsi nommée discuta l'application du principe dont elle était elle-même partiellement issue, aux assemblées délibérantes, à la magistrature et aux sociétés par actions. M. H. Greeley défendit énergiquement l'introduction du vote cumulatif pour l'élection tant des sénateurs que des députés. Après une discussion très nourrie, la motion fut rejetée.

Vers la même époque, la thèse de la représentation proportionnelle était l'objet de l'attention publique dans l'état de l'Illinois. La Constituante réunie en 1869 et 1870 est saisie, au nom de la commission de la réforme électorale, d'un rapport de M. Medill. La principale innovation proposée consistait dans la disposition suivante : « Aux élections sénatoriales ou législatives, tout électeur aura droit à autant de votes qu'il y a de sénateurs ou de représentants à nommer dans sa circonscription ; il pourra répartir ces votes ou fractions égales de ces votes, également ou inégalement, entre les candidats, ou les grouper sur un seul candidat à son gré. Les candidats qui auront obtenu le plus de suffrages seront déclarés élus. » Quelques mois plus tard, M. Medill, pour assurer le succès de sa proposition, crut devoir la simpli-

(1) M. Naville expose la chose un peu autrement dans *Progrès* etc. paragraphes 33 et 46.

fier. Elle ne devait désormais s'appliquer qu'aux élections des représentants dans des collèges trinominaux, l'électeur pouvant à son gré donner ses trois votes à un seul candidat, les diviser entre deux ou les répartir entre trois. La réforme fut votée à une forte majorité, et le suffrage populaire, spécialement questionné sur ce point, la ratifia à son tour. Depuis l'année 1872, le vote cumulatif se pratique ainsi dans l'Illinois pour la nomination des membres de la Chambre des représentants. Des protestations élevées en 1872 et en 1877 contre sa pratique n'ont pas été suivies d'effet.

La Constitution projetée pour l'Utah admet le vote cumulatif (Constitution préliminaire de 1872.)

En Pensylvanie, le principe du vote limité a été adopté de bonne heure pour diverses fonctions, particulièrement en matière municipale en 1870 et 1871. En 1872, une constituante ou convention est élue selon le système du vote limité; cette assemblée est, en 1873, saisie par M. Buckalew d'un projet d'application du vote limité à l'élection tant des sénateurs que des représentants. La réforme n'aboutit pas.

En 1872, la constituante de la Virginie occidentale adopte une clause recommandant à la prochaine législature l'examen d'un projet appliquant la représentation proportionnelle à l'élection du sénat.

La constituante de l'Ohio débattit à son tour en 1874 une clause établissant la représentation des minorités dans des collèges multinominaux. Elle fut adoptée pour succomber bientôt après devant le vote populaire.

La représentation des minorités a été admise pour les fonctions judiciaires dans les états de New-York, de l'Illinois et de Pensylvanie. Adoptée dans l'Ohio après de longues discussions, elle succomba, comme la réforme politique, devant le vote populaire. En revanche, elle a triomphé pour l'élection d'une catégorie de municipalités de Pensylvanie et est devenue facultative pour les villes de l'Illinois. Malgré les succès incontestables obtenus, il semble que les intérêts de parti, remis aux mains de politiciens et de comités sans scrupules, soient destinés à opposer de grandes résistances

à de nouveaux progrès de la réforme; c'est du moins ce que prétendent de bons juges.

V

Belgique.

L'existence en Belgique de deux grands partis politiques, que le mode actuel de nomination des assemblées avantage ou lèse tour à tour d'une façon excessive, devait recommander aux hommes sages, de toute opinion, l'examen d'une réforme assurant aux divers groupes une représentation équitable.

En 1866, M. de Smedt, le premier, expose à la Chambre la nécessité d'adopter pour base du système électoral le principe proportionnel.

En 1871, M. Pety de Thozée soulève à son tour la question de la réforme au sein du conseil provincial de Liége, et M. de Smedt soumet aux membres de la Chambre des représentants et du Sénat un Mémoire en faveur de la représentation proportionnelle.

La discussion fut reprise à la Chambre sur le même objet en 1878. Cette fois-ci M. Pirmez, sans déposer une proposition, établit avec une grande force la thèse de la représentation proportionnelle.

En 1880, à l'occasion de la discussion du budget du ministère de l'intérieur, M. Delecourt fit ressortir au Sénat l'inconvénient de laisser d'importantes minorités sans représentation. M. Rolin-Jaequemyns, ministre de l'intérieur, qui avait jadis manifesté des sympathies pour notre cause et publié pour la défendre de remarquables écrits, indiqua que la question lui paraissait, à l'heure présente, plus théorique que pratique.

En 1883, M. Pirmez proposa de nommer la commission du budget selon le mode de la représentation proportionnelle (vote cumulatif). Cette clause ne fut pas adoptée.

Citons encore, en dehors d'intéressantes manifestations privées, un vœu du conseil provincial du Limbourg en faveur de la représentation proportionnelle (1882), et des déclarations sympathiques à notre cause émises au Sénat à

l'occasion de la discussion d'un projet de loi de réforme électorale pour la province et la commune (1883).

Mais le fait capital pour notre cause en Belgique est la fondation et le succès croissant de l'Association réformiste fondée en 1881, et où se sont donné rendez-vous des hommes politiques des deux partis rivaux. La théorie et la pratique de notre cause y ont été étudiées d'une façon à la fois si élevée et si précise qu'on ne serait pas étonné de voir prochainement une loi électorale résolument proportionnelle triompher en vertu d'un accord préalable des chefs des différents groupes parlementaires.

VI

Province de Buenos-Ayres (république Argentine).

La province de Buenos-Ayres de la république Argentine a voté en 1873 une Constitution nouvelle, où se lit la déclaration suivante : « La proportionnalité de la représentation sera la règle de toutes les élections populaires, afin de donner à chaque opinion un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses adhérents, selon le système que la loi déterminera pour l'application de ce principe. »

Conformément au principe indiqué ci-dessus, la loi électoral établit d'abord le vote cumulatif simple, puis, à partir de 1876, le système de la concurrence des listes pour l'élection des députés et des sénateurs, les collèges de vote comptant de trois à neuf noms pour ces derniers, de six à dix-huit pour les députés.

« La province de Buenos-Ayres, remarque M. Naville, se trouve ainsi le premier Etat du monde qui ait réalisé, d'une manière complète et pour toutes les élections représentatives, le principe de la proportionnalité. »

VII

France.

La France, qui a donné à la démocratie moderne quelques-unes de ses formules, semblait destinée à mettre en lumière la thèse de la représentation proportionnelle. Aussi bien elle

en a ébauché l'idée avec la netteté qui appartient à son génie, mais elle a attendu, pour en saisir toute la portée, qu'elle lui revînt de l'étranger avec le triple prestige d'un examen théorique approfondi, de débats parlementaires considérables, enfin de sérieuses et multiples applications.

Il y a cependant cent quatre ans (1781) que Borda proposait pour les élections à l'Institut le vote gradué, qui fut introduit dans un règlement de 1796. Mirabeau, d'autre part, en 1789, comparait les assemblées représentatives à des cartes géographiques qui doivent reproduire tous les éléments du pays avec leurs proportions, sans que les plus considérables fassent disparaître les moindres. L'illustre orateur visait-il par là autre chose que l'égalité ou la correspondance des circonscriptions électorales, comme le duc de Richmond en 1780? cela n'est point certain. Mais le projet de constitution proposé à la Convention les 15 et 16 février 1793, renfermait l'importante disposition suivante, relative aux bureaux des assemblées primaires et où il est permis de voir l'influence de Condorcet : « L'élection se fera par un seul scrutin et à la simple pluralité des suffrages; chaque votant ne portera que deux personnes sur son bulletin, quel que soit le nombre de membres qui doivent former le bureau. » Le 24 juin 1793, Saint-Just propose à la Convention l'unité de collège pour toute la France, le scrutin individuel, soit le vote uninominal et l'élection des représentants du peuple à la majorité relative des suffrages. Pierre Leroux reprit en 1848 cette idée, dont M. Emile de Girardin est devenu, à son tour, le défenseur bien connu.

M. de Villèle est le premier auteur d'un système pratique. En 1839 il proposa, en qualité de publiciste, le procédé suivant : Les électeurs seront convoqués au chef-lieu du département. Ils seront libres de se grouper par opinions en différents collèges d'un même nombre de votants, le nombre de ces collèges correspondant au nombre des députés d'un département. — Le système était d'une application très aisée avec le scrutin public et le petit nombre des électeurs.

La question de la représentation proportionnelle n'a pas été soulevée à notre connaissance dans les corps électifs avant

l'Assemblée nationale de 1871. Cette réunion, qui comptait dans son sein beaucoup d'esprits libéraux et curieux, semblait capable de comprendre l'utilité d'une réforme de nos mœurs politiques en ce sens. En 1874, une commission accueillit, en effet, avec faveur l'idée du vote cumulatif pour les élections municipales; l'Assemblée toutefois n'accepta pas la proposition. En 1875, M. Pernolet défendit inutilement la représentation proportionnelle pour la nomination du bureau et des commissions de l'Assemblée. Toutefois, à mesure que se réveillaient les intérêts de parti à la perspective des futures élections, la curiosité académique avec laquelle on semblait avoir d'abord accueilli notre cause faisait place à d'autres sentiments. Dans la même année 1875 et à propos de la loi électorale, l'intervention de M. Pernolet, qui défendait avec résolution la cause de la représentation équitable des groupes électoraux, fut accueillie avec une visible mauvaise humeur.

En 1880, M. Cantagrel, député, déposa une proposition de loi électorale, avec un exposé détaillé des motifs, réclamant l'adoption du scrutin de liste avec répartition proportionnelle des siéges entre les listes. — En 1881, M. Amat, député, propose un amendement à la loi municipale dans le même ordre d'idées.

Quand, en 1881, la Chambre des députés discuta, sur la proposition de M. Bardoux dont Gambetta était en cette circonstance l'inspirateur bien connu, la substitution du scrutin de liste départemental au scrutin individuel d'arrondissement, la représentation proportionnelle fut indiquée par deux honorables membres du Sénat et de la Chambre sans obtenir l'attention.

Enfin, en mars 1885, la question du scrutin de liste est revenue devant la Chambre des députés. Le rapporteur indiqua courtoisement, mais non sans une nuance de dédain, que la thèse de la représentation proportionnelle ne méritait d'être l'objet des méditations de l'homme public. Deux députés déposèrent des amendements en faveur du vote cumulatif; un troisième, M. Courmeaux, demanda résolument la représentation proportionnelle proprement dite et sut grouper

autour de cette thèse une très honorable minorité de 58 suffrages. Au Sénat, il ne se produisit ni discussion, ni amendement.

Aujourd'hui, en France, la situation est la suivante :

En matière municipale, la thèse de la représentation proportionnelle pourrait être accueillie de l'opinion, surtout si l'on faisait valoir l'inconvénient de la législation actuelle qui abandonne les grandes villes à un radicalisme aussi bruyant qu'incapable.

En matière politique, la question n'est point mûre.

Jusqu'en 1848, le problème de l'extension des cadres électoraux a dominé l'attention au point de faire oublier le reste.

A partir de l'établissement du suffrage universel et sous l'Empire, nous avons eu un gouvernement qui se défendait contre une opposition disposée à le renverser lui-même si elle en trouvait le moyen.

De 1871 à 1881, nous avons assisté à de violentes luttes de parti, où le fond même de l'institution politique était en jeu.

De là l'idée de Gambetta : écraser l'opposition antirépublicaine au moyen du scrutin de liste, dont il se réservait de jouer lui-même comme d'un instrument infaillible en groupant dans chaque département les diverses nuances de l'opinion républicaine autour du programme moyen dont il s'était constitué le défenseur.

Beaucoup d'hommes politiques ont également cru voir dans l'adoption du scrutin de liste le moyen, non seulement d'élever le niveau de la députation et de l'arracher à la prédominance des intérêts locaux, mais encore de fonder un gouvernement fort s'appuyant sur des majorités fidèles et sûres.

Cette illusion est déjà, à l'heure présente, singulièrement ébranlée par le spectacle de la préparation électorale. Quand, comme tout porte à le croire, elle aura été entièrement détruite par le résultat du vote prochain, il y aura, sans aucun doute, une profonde déception chez plusieurs partis, sinon chez tous.

Or, le scrutin d'arrondissement étant condamné par une expérience trop éclatante, le scrutin de liste se préparant à

nous donner des résultats médiocres, sinon mauvais, et à blesser très vivement de nombreux intérêts, la propagande en faveur de la thèse proportionnelle trouvera prochainement son heure.

L'Association réformiste de Paris se prépare à cette tâche. Qui sait si, après une ou deux expériences malheureuses du scrutin de liste, il ne se formera pas une coalition de minorités mécontentes pour accepter ou imposer un régime garantissant aux divers groupes politiques une représentation équitable dans les assemblées? L'adoption du scrutin plurinominal était, en tout état de cause, une étape nécessaire dans cette voie.

VIII

Brésil.

En 1873, le ministère proposa une disposition électorale portant que les électeurs voteraient pour un seul candidat et que ceux qui auraient obtenu le plus grand nombre de suffrages seraient élus. En 1875 une loi de réforme fut adoptée par les deux Chambres, laquelle, maintenant les deux degrés d'élection en vigueur pour les députés, appliquait à ces deux degrés d'élection également et pour toutes les élections municipales, provinciales et nationales, sauf celles du Sénat, le système du vote limité aux deux tiers du nombre des représentants à élire.

Cette loi ayant donné des résultats médiocres à raison du nombre trop considérable des députés à élire par chaque collège (dans certains cas jusqu'à quarante-cinq), une nouvelle loi électorale fut promulguée en 1881.

Pour les députés l'élection fut rendue directe et le pays divisé en collèges uninominaux. Quant aux élections provinciales et municipales, la loi établit la règle suivante : « Chaque électeur votera pour un candidat; seront élus ceux qui auront réuni un nombre de suffrages égal pour le moins au quotient électoral, calculé sur le nombre de votants. » Si un second tour de scrutin est nécessaire, on opère de même sur une liste portant les noms des candidats qui ont eu le plus de suffrages, sans atteindre le quotient, en nombre double des

représentants à élire et à la majorité relative. — Cette loi fut appliquée en juillet 1882.

IX

Espagne.

Dès 1868, puis en 1876, la question de la représentation des minorités avait été soulevée aux Cortès espagnoles. En 1878, par l'initiative de M. Canovas del Castillo, une mesure en ce sens fut adoptée sans discussion. La loi du 30 décembre 1878 stipule que, pour l'élection dans un collège de trois députés, les électeurs inscriront deux noms seulement; pour l'élection de quatre ou de cinq députés, trois noms seulement; pour l'élection de six, sept, huit députés, respectivement quatre, cinq et six noms. La loi statue de plus que, en dehors de quatre-cent-quarante députés élus par les collèges électoraux, dix pourront être élus par la réunion des suffrages recueillis dans le pays entier. Sur les candidats ayant obtenu dix mille suffrages au moins, les dix qui tiendront la tête seront élus.

C'est, on le voit, l'introduction partielle à la fois du vote limité et de l'unité de collège. Il est inutile de faire ressortir que l'on ne saurait avoir la prétention d'arriver par ce moyen à une représentation sérieusement proportionnelle des minorités. Néanmoins c'est une porte ouverte aux adversaires les plus éminents de la majorité ministérielle, et ceux qui se souviennent des efforts violents faits par le gouvernement de Napoléon III pour empêcher un Thiers de pénétrer à la Chambre des députés, doivent rendre justice à l'élément de sincère libéralisme contenu dans la loi espagnole.

X

Italie.

En Italie, l'idée de la représentation proportionnelle a été étudiée d'une façon sérieuse et a conquis l'adhésion d'hommes distingués en même temps que de milieux populaires. C'est ainsi que MM. Brunialti et Genala consacraient simultanément en 1871 deux volumes remarquables à l'exposé et à lde n a défenseotre cause, et qu'une importante association

s'est formée à Rome. D'autre part, le cercle philologique de Florence adopte le système Hare pour l'élection de son conseil; les ouvriers de San Giovani (Toscane) mettent en pratique, sur l'initiative de leur directeur, le système de la liste libre pour l'élection du conseil d'une société de secours mutuels; trois sociétés ouvrières d'un faubourg de Gênes adoptent, à leur tour, le système du quotient pour l'élection de leurs conseils. Ces divers faits se passaient en 1874.

Sur le domaine législatif, on sait qu'une loi importante est intervenue. En juin 1880, une commission de la Chambre avait repoussé des propositions de MM. Genala et Minghetti en faveur de la représentation vraiment proportionnelle, tout en décidant de donner quelque satisfaction aux minorités. En 1882, une nouvelle commission proposa le vote limité à deux candidats pour l'élection de trois représentants, à trois pour l'élection de quatre, à quatre pour l'élection de cinq, avec un minimum de suffrages fixé à la huitième partie des électeurs inscrits. La Chambre n'admit pas le vote limité pour les collèges de trois députés, pas même pour ceux de quatre et se borna à édicter l'application du vote limité à quatre candidats pour les collèges, au nombre d'une trentaine, qui ont cinq députés à élire. C'est rester fort en deça de la loi espagnole elle-même.

XI

Portugal (1).

Dans le discours du trône ouvrant la session législative de 1883, le roi annonçait une révision constitutionnelle permettant d'assurer la représentation des minorités. La question n'était pas nouvelle dans un pays où, depuis 1852, le vote limité fonctionne tant pour la composition des commissions de recensement des électeurs que pour l'élection des bureaux des sections de vote.

En décembre 1870, l'évêque de Vizeu, premier ministre, avait également présenté au Parlement un projet de loi ten-

(1) Voyez l'étude de M. Laneyrie dans le *Bulletin de Législation comparée* (1885).

dant à procurer aux minorités une représentation proportionnelle dans la Chambre des députés. Le Portugal étant divisé en dix-sept circonscriptions électorales correspondant aux districts administratifs, il était attribué à chacune un nombre de députés variant de deux à onze. Le nombre des votants, divisé par celui des députés à élire, déterminait pour chaque circonscription le quotient électoral. Un premier dépouillement des votes devait être fait au chef-lieu de la circonscription et les sièges attribués selon la loi danoise de 1855. Les candidats qui avaient obtenu le quotient étaient proclamés élus. Les bulletins de vote étaient ensuite envoyés au Conseil général de Lisbonne, constitué en commission centrale de dépouillement; un nouveau quotient électoral était déterminé par le nombre des votes non utilisés et par celui des députés restant à élire : les candidats qui atteignaient ce quotient étaient élus.

Ce projet, qui prêtait d'ailleurs à de sérieuses objections, resta dans les cartons. Cependant l'attention publique était éveillée, et la Chambre des pairs donnait une preuve manifeste de sa sympathie pour notre cause en décidant en 1880 que la commission de vérification des pouvoirs de ses membres serait élue au vote limité.

En 1878, M. de Castro avait proposé sans succès à la Chambre des députés de faire élire par le procédé de la concurrence des listes les membres de tous les corps administratifs.

En 1880, le même homme d'Etat, devenu ministre de l'intérieur, prépara un projet de loi comportant adoption du vote limité pour la nomination de la Chambre des députés en même temps que d'un tribunal spécial chargé de vérifier les pouvoirs de ceux-là. Le projet faisait également place à des députés obtenant des voix dans l'ensemble du pays. Le projet n'aboutit pas.

Le cabinet Fontès soumit à son tour à la Chambre des députés, en 1883, selon la déclaration royale rapportée plus haut, un projet de loi électorale règlant la représentation des minorités. Après des discussions approfondies et différentes péripéties, la loi du 21 mai 1884 établit que, à côté de

soixante-dix-neuf circonscriptions uninominales, il y en aurait vingt-et-une nommant respectivement trois, quatre ou six députés ; dans ces circonscriptions, la loi prescrit que les bulletins ne porteront que deux, trois et quatre noms. En outre, six députés peuvent être élus par la réunion de suffrages émis dans l'ensemble du royaume. Cette loi correspond à celle qu'avait adoptée l'Espagne. Son application a donné des résultats satisfaisants.

—

Il est difficile, quand on parcourt l'ensemble des faits relatés dans les pages qui précèdent, de s'abstenir de quelques réflexions finales.

Nous grouperons celles qui nous viennent à l'esprit autour de la déclaration suivante :

L'organisation du gouvernement démocratique est une œuvre difficile, qui réclame à la fois la ferme possession de certains principes généraux et l'existence de mœurs politiques développées.

Le premier principe de la démocratie moderne, c'est que la représentation appartient à l'électeur. La conséquence immédiate, c'est qu'une loi électorale bien faite, ou disons simplement équitable, doit assurer à l'électeur l'effet utile de son vote, c'est-à-dire l'usage du droit qui lui est attribué.

Le premier de ces principes étant aujourd'hui admis sans réserve dans tous les pays de régime parlementaire, l'adoption du second, qui est celui de la représentation proportionnelle, s'ensuit logiquement et ne doit être considérée, au moins sur le domaine de la théorie, que comme une question de temps.

Mais alors il faut compter avec les mœurs politiques. L'électeur ne vaut que par son rattachement à un parti. Dans les pays où il n'existe pas de grands partis politiques, la représentation proportionnelle est un vain mot. On peut s'y donner le luxe d'une représentation des minorités, correctif de la candidature officielle ou pseudo-officielle. Il y a là si excellentes que soient les intentions des publicistes

et des hommes d'Etat, plus d'apparence que de réalité. Sans vouloir blesser personne, nous croyons pouvoir dire que c'est le cas de l'Espagne, du Portugal, du Brésil, où l'on sait que le parti au pouvoir est sûr de faire nommer qui il veut, sauf d'infimes exceptions. Dans ces Etats, les lois assurant une représentation plus ou moins proportionnelle peuvent être tenues comme en avance sur les mœurs.

Il en est autrement des pays où les partis politiques sont organisés de vieille date, de l'Angleterre, des Etats-Unis, de la Suisse, de la France, de la Belgique, par exemple. Dans ces pays, du nord au sud, de l'ouest à l'est, on vote non pour sa province ou son canton, mais pour les libéraux contre les conservateurs ou pour les conservateurs contre les libéraux.

Dans ces différents pays aussi, nous voyons que le parti qui est au pouvoir et celui qui espère supplanter le premier se soucient généralement fort peu de l'application du principe proportionnel dans la crainte de laisser entamer la forte majorité, supérieure à leur réelle influence, qu'ils ont obtenue ou aspirent à retrouver. Qu'arrive-t-il? Les partis présentent bientôt des phénomènes de scission interne et s'effondrent sur eux-mêmes en trahissant le caractère de coalition et, souvent aussi, d'équivoque, qui est à leur naissance. De pareils agissements et de telles leçons ne tarderont pas à éclairer les électeurs sur leurs véritables intérêts. Ils verront qu'on les embrigade malgré eux dans deux camps sans respecter la variété des opinions, sans tenir compte de l'évolution des idées qui se guide sur le changement des circonstances; ils ressentiront de plus en plus vivement l'inconvénient d'importantes fractions, sacrifiées par le scrutin uninominal ou plurinominal. Alors, soit par une coalition de minorités, soit, ce qui serait plus désirable encore, par un accord de tous les partis, les corps électoraux réclameront la représentation proportionnelle.

Cependant tout obstacle ne sera pas encore vaincu. Il faudra que la représentation proportionnelle s'accommode des conditions géographiques de chaque pays. L'objet à poursuivre, c'est l'application du scrutin plurinominal avec répartition proportionnelle, soit par le mode du quotient, soit par celui,

préférable sans doute, de la concurrence des listes. Il s'agit donc de tracer des circonscriptions qui ne comptent pas moins de trois ou quatre noms et pas plus de huit à dix. La condition finale du succès sera que cette répartition puisse être faite sans blesser les habitudes et d'un commun accord. Pour la France, avec le département, cela serait très aisé; pour les autres pays, je ne suis pas en mesure de me prononcer.

En attendant, des tentatives importantes ont été faites, la théorie a été dégagée, les procédés pesés et vérifiés. Si le gouvernement démocratique n'est pas une utopie, il est donc grand temps qu'il s'affirme en réalisant la justice électorale. Jusque là nous n'avons de lui que le mot, et, tant que nous en resterons là, les plus effroyables déceptions sont à redouter.

4e QUESTION.

Étude d'un système pratique. — Exposé du procédé adopté par l'Association belge.

L'idée dont nous poursuivons la réalisation n'a pas toujours été aussi nette, aussi précise qu'elle l'est en ce moment. Au lieu de tendre directement à la représentation *exacte* de tous les groupes politiques, à la représentation proportionnelle, on a longtemps cherché à n'assurer que la représentation des minorités, et l'on n'y arrivait qu'au moyen de combinaisons qui ont été justement qualifiées d'empiriques par l'un des plus illustres défenseurs de notre cause.

Nous n'entreprendrons point d'analyser ni de discuter ici tous ces systèmes. Le temps nous ferait défaut pour pareille étude, qui ne présenterait du reste qu'un intérêt rétrospectif.

Aujourd'hui, on peut le dire, ce n'est plus la représentation des minorités, c'est la représentation proportionnelle de tous, majorité et minorité, que partout on s'efforce d'obte-

nir. Or, pour la réaliser, il est indispensable qu'un système soit adopté qui, s'appuyant sur une base mathématique indiscutable et usant de procédés aisément intelligibles, produise des résultats dont l'équité, la fidélité ne puissent être davantage contestées.

Cela est si vrai que c'est bien moins à nos idées elles-mêmes qu'à la façon de les traduire en faits que s'adressent les critiques de nos adversaires. Beaucoup de ceux-ci déclarent admettre les principes que nous posons, mais ils en repoussent l'application parce que, selon eux, cette application est hérissée d'insurmontables difficultés.

En Belgique, notamment, cette façon de raisonner possède de nombreux partisans. On traite la réforme de « casse-tête chinois » ou simplement de « chinoiserie », — et l'on passe outre avec un dédain superbe en disant aux réformistes qu'aussi longtemps qu'ils resteront dans les nuages, on ne pourra s'occuper d'eux que pour en rire.

L'Association belge, cependant, ne s'émeut guère de pareilles attaques, et depuis sa fondation elle s'est attachée à produire un système qui défie la critique. Ce système, elle croit l'avoir trouvé.

Quel est, en matière de représentation proportionnelle, l'idéal à atteindre? Il faut d'abord, dans la mesure du possible, placer tous les électeurs sur le pied d'une parfaite égalité, les faire jouir tous de la même puissance électorale et leur permettre d'en disposer à leur gré. Il faut ensuite arriver à déterminer exactement la force électorale des groupes entrés en lice et faire une juste répartition des sièges entre ces groupes.

S'il était possible qu'à un jour dit les adhérents de chaque groupe se rendissent dans des locaux séparés, qu'on les y comptât et qu'on procédât d'après les forces respectives de ces groupes à une répartition des sièges pour faire ensuite désigner les élus par un vote séparé dans chacun des locaux, personne ne niera qu'on aurait ainsi procédé à une élection modèle.

Mais, dans l'état actuel des mœurs, il ne faut pas songer à semblable combinaison ; il faut seulement tâcher d'organiser

les opérations électorales de telle sorte qu'un résultat analogue soit atteint.

C'est ce qui a fait naître les procédés portant le nom de « systèmes des listes concurrentes » ou de « systèmes du double vote simultané », parce qu'ils sont basés d'une part sur le fait que des listes diverses de candidats sont présentées entre lesquelles l'électeur est appelé à choisir et, d'autre part, sur ce que l'on demande à l'électeur, tout en désignant le groupe dans lequel il se range, d'indiquer quels sont les candidats dont l'élection personnelle est l'objet de leurs désirs.

Depuis quelques années déjà, à la suite des travaux remarquables éclos presqu'en même temps dans différents pays d'Europe et d'Amérique, ces procédés, nommés scientifiques à bon droit, ont recueilli l'adhésion de tous ceux qui ont étudié sérieusement la question. Nous ne pouvions donc manquer de nous y rallier à notre tour, et nous rendons hommage en passant à tous les hommes distingués dont les études consciencieuses nous ont si puissamment aidé.

Avec eux nous basons notre système sur l'existence de listes concurrentes ; avec eux nous considérons qu'il y a dans toute élection une double opération simultanée et que l'électeur doit en même temps indiquer quel est le parti qu'il entend favoriser et quels sont, dans ce parti, les candidats qu'il préfère.

De là la distinction parfaitement logique que nous établissons entre le *suffrage* proprement dit, qui vaut pour le groupe, et la *marque de préférence*, qui vaut pour le candidat.

A cet égard, nous n'avons fait que nous inspirer des études antérieures ; mais, mis en éveil par certaines objections des plus fondées, nous nous en sommes écartés en deux points importants : la confection du bulletin par l'électeur et la répartition des sièges.

Il nous a paru excessif d'obliger les votants à se ranger exclusivement dans un groupe à peine de voir leur vote perdre toute efficacité. Alors que l'un des reproches les plus justifiés que l'on adresse au système actuel est celui de réduire à rien l'action de l'électeur isolé, c'eût été, à nos yeux, com-

mettre une faute grave que de paraître accroître encore cet ostracisme en ne reconnaissant pour valables que les seuls votes de liste purs.

Nous avons donc, estimé qu'il fallait admettre le vote *panaché*, c'est-à-dire le vote en faveur de candidats de listes différentes par respect pour la liberté de l'électeur, et nous disons que celui-ci, jouissant d'un nombre de suffrages égal au nombre des sièges à conférer par l'élection à laquelle il prend part, peut à son gré disposer de ces suffrages. Qu'il lui plaise de les conférer tous à une liste ou au contraire de les partager entre des listes différentes, nous tenons compte de sa volonté si bizarre, si contradictoire même qu'en paraisse la manifestation.

Il y a par exemple, 7 députés à élire, et trois listes sont en présence. L'électeur jouira de sept suffrages, et il pourra, si tel est son bon plaisir, en donner quatre à l'une des listes, deux à une seconde, un à la troisième. Ces suffrages serviront à établir le chiffre électoral de la liste ; ils serviront aussi à calculer le chiffre électoral des candidats.

A la vérité, notre innovation a été critiquée. On nous a dit que l'auteur d'un bulletin panaché votait pour les hommes et non pour les partis, et l'on nous a reproché de ne pas considérer son vote uniquement comme une indication de préférence.

Notre réponse est simple et elle nous semble topique.

Le candidat ne se présente pas comme homme privé au corps électoral. Il sollicite les suffrages en formulant un programme politique auquel sa personnalité est étrangère. Le plus souvent, même, son nom est placé sur une liste collective. Lors donc que l'électeur vote pour ce candidat, c'est l'homme politique qu'il avantage et non point l'homme privé. Soutenir le contraire, c'est nier l'évidence. Autant vaudrait dire que la souscription remise à une personne sympathique en faveur d'une institution ayant un caractère militant est une marque de bienveillance à l'endroit de la personne et non à l'endroit de l'institution.

Mais il y a plus. Si l'on se bornait à considérer les votes panachés comme de simples marques de préférence, on en

arrivait à favoriser les manœuvres les plus répréhensibles. Les partis, sachant d'avance que tous leurs candidats ne peuvent pas triompher, chercheraient du moins à décapiter la liste de leurs adversaires. Ils donneraient pour instructions à leurs adhérents d'accorder des marques de préférence aux candidats les moins importants des listes rivales. Au prix d'une très-minime déperdition de suffrages, ils parviendraient à leurs fins. Les élus d'un groupe seraient donc désignés par d'autres que les adhérents de ce groupe.

Ce serait là une situation inacceptable en fait et contraire en droit au principe de l'égalité des électeurs.

Au surplus, les avantages directs du système sautent aux yeux. Permettre à l'électeur de disposer à sa guise de sa puissance électorale, c'est lui donner le moyen d'accumuler sur un seul candidat toute cette puissance et de faire réussir ce candidat ; c'est placer tous les groupes sérieux du corps électoral sur un même pied d'égalité et faciliter l'accès de la représentation à ceux qui en sont actuellement exclus.

Il va sans dire que, dans ce but, nous considérons comme *liste séparée* tout ensemble de candidatures, ou même toute candidature isolée, qui est présentée par un groupe aux idées nettement définies.

Voilà pour le premier point ; venons au second.

Jusqu'ici, il était admis que la meilleure façon de répartir les sièges était de recourir à l'application du *quotient électoral*. On divisait le nombre des votants par le nombre des sièges, on attribuait autant de sièges à chaque liste qu'elle contenait de fois ce quotient et les sièges restant disponibles le cas échéant étaient attribués aux fractions non représentées les plus fortes.

Un exemple souvent cité et que nous reproduisons a montré à quelles conséquences fâcheuses ce procédé pouvait conduire.

A supposer que dans une élection pour trois députés, trois listes fussent en présence et qu'elles réunissent respectivement 1550, 750 et 700 voix, — ensemble 3000 — le système du quotient amènerait ce résultat souverainement injuste que la majorité des votants n'aurait que la minorité des sièges.

1000 étant en effet le quotient de 3000 par 3, la première liste obtiendrait un siège parce qu'elle a réuni plus de voix que le quotient; et chacune des deux listes en obtiendrait également un parce qu'elles possèdent un chiffre de voix non représentées — 750 et 700 — supérieur à l'excédent de la première sur le quotient, soit 550.

Il s'ensuit que l'on peut avoir un mandat avec 700 voix et que l'on n'en peut avoir qu'un aussi avec un chiffre de suffrages plus que double. La majorité n'a pas davantage que chacune des minorités.

Nous le faisions ressortir un jour : Alors qu'on a posé en principe qu'un groupe n'a droit à un siège que s'il a réuni le quotient électoral, soit 1000 voix, il est contraire à la raison d'accorder ensuite des sièges à des groupes de 750 et même de 700 voix. Agir de la sorte, c'est renier le principe que l'on a posé, c'est rejeter loin de soi l'instrument que l'on présentait comme infaillible.

Pour aboutir à une répartition dont la justesse et l'équité soient hors de conteste, il faut par conséquent recourir à un autre procédé et ce procédé, c'est celui du *chiffre répartiteur*.

En divisant en effet les chiffres électoraux des partis par un même nombre, donnant des quotients dont la somme soit égale au nombre des sièges à conférer, on arrive à mesurer exactement tous les partis à la même aune, on accorde à chacun tout ce qui lui revient, on empêche les minorités d'exproprier illégitimement les majorités de la part de représentation à laquelle elles ont droit.

Le procédé ne présente, d'ailleurs, aucune complication. L'opération d'arithmétique *unique* qu'il comporte s'enseigne dans toutes les écoles primaires; il n'est pas d'écolier de douze ans qui ne sache la faire sans difficulté. Il est à remarquer du reste que cette opération ne doit être effectuée que par le président du bureau central de dépouillement, lequel sera toujours, on peut l'espérer, un homme doué d'une certaine instruction.

Reprenons notre exemple de tout à l'heure : trois groupes de 1550, 750 et 700 électeurs se disputant trois sièges. Le chiffre répartiteur sera 750, qui entre deux fois dans 1550

et une fois dans 750, et qui donne par conséquent une somme de quotients — deux plus un — égale au nombre des sièges à conférer. La majorité aura la majorité des députés, et le groupe, le plus fort ensuite sera représenté. Le groupe de 700 n'obtiendra rien parce que, si on lui donnait un siège, il faudrait logiquement en donner deux au groupe de 1550 et un au groupe de 750, ce qui ferait *quatre* élus quand il ne peut y en avoir que *trois*.

Déjà notre procédé a reçu de précieuses adhésions, M. Ernest Naville, dont le nom est étroitement attaché à la réforme, s'y est rallié dès le principe et a bien voulu s'en faire le champion résolu. A peu de chose près le système des Associations Suisses y est identique et les réformistes danois le considèrent à leur tour comme le correctif indispensable du système de la concurrence des listes.

Tels sont les principes sur lesquels est basé le système adopté par l'Association réformiste belge et expérimenté avec succès par elle dans de nombreuses réunions publiques. Nous pensons qu'il présente le précieux avantage de pouvoir s'accommoder parfaitement aux exigences de tout système pratique de représentation proportionnelle, parce que les règles qu'il trace au point de vue de la liberté des électeurs et de la sincérité des élections sont de celles dont l'admission s'impose partout où l'on veut faire des corps élus l'image fidèle des corps électoraux.

Nous avons naturellement adapté notre système au mode de votation en vigueur en Belgique; la prudence commande, pour faire entrer la réforme dans le domaine législatif d'un pays, de respecter la loi électorale de ce pays dans toutes ses dispositions compatibles avec l'application de la théorie nouvelle. Mais ce système n'est nullement exclusif de toute autre combinaison fondée sur les mêmes principes et adaptée à une législation électorale différente. Les détails importent peu du moment où le fond est le même.

Il faut reconnaître que la législation belge favorise grandement l'application d'un système proportionnel.

Elle consacre l'existence des partis en décrétant que des groupes différents pourront présenter des listes de candidats qui seront imprimées côté à côté sur le bulletin de vote; elle écarte des compétitions sans valeur en exigeant que les candidatures soient présentées cinq jours avant l'élection par un nombre respectable de parrains; elle favorise le classement des électeurs par groupes nettement tranchés en permettant que, par un seul signe tracé au-dessus d'une liste, on vote pour toute cette liste. Le seul reproche qu'on puisse lui adresser est de refuser la faveur d'une colonne spéciale à des listes incomplètes ou à des candidatures isolées émanant de groupes sérieux; mais on a vu plus haut que nous remédions à ce défaut.

Cette législation est la première, croyons-nous, qui ait reconnu aux élections le caractère d'une lutte entre des groupes d'électeurs unis par le lien d'un principe commun et qui ait représenté cette lutte des partis par la forme matérielle des bulletins de vote.

Voyons maintenant quel sera le fonctionnement de notre système, et, pour plus de clarté, suivons l'ordre des opérations électorales.

Supposons donc qu'il s'agisse de procéder à l'élection de sept députés. Trois partis entrent en lutte. Nous leur donnerons les noms adoptés chez nous et nous dirons que les *libéraux* présentent une liste *complète* de 7 candidats, les *catholiques* une liste *incomplète* de 4 candidats, et les *indépendants*, une *candidature isolée*.

Le bulletin *officiel*, affiché à l'avance et remis aux électeurs au moment du vote par les présidents des bureaux, sera aux termes de la loi, composé comme suit :

Candidats Libéraux	Candidats Catholiques	Candidats Indépendants
ALVIN	DURY	LYON
BOULLE	JADOT	
CARON	PIRSOUL	
GARNIER	VAN RYN	
LAMAL		
MOTTE		
VAES		

L'électeur exprime son vote en noircissant les points blancs placés, soit *au-dessus* des listes, soit à côté du nom des divers candidats.

Les instructions pour les votants seront donc, pour l'application de notre système, conçues en ces termes :

« Celui qui veut voter pour une liste *entière* noircit le point placé *au-dessus* de cette liste. — Il donne ainsi à la liste *sept suffrages*.

Celui qui veut voter pour une liste entière, et marquer sa préférence pour un ou plusieurs candidats de cette liste,

noircit le point placé *au-dessus* de la liste et le point placé *à côté* du nom de ses candidats préférés. — Il donne ainsi à la liste sept *suffrages* et, à chacun des candidats pour lesquels il a voté, une marque de préférence.

Celui qui veut voter pour un ou plusieurs candidats figurant sur une seule liste ou sur des listes différentes noircit le point placé *à côté* du nom de ces candidats. — Il donne ainsi à chaque candidat une marque de préférence et en même temps, à chaque liste, autant de suffrages qu'il a choisi de candidats de cette liste.

Est nul :

1° Tout bulletin dans lequel l'électeur aurait noirci à la fois un point placé *au-dessus* d'une des trois listes et un ou plusieurs points placés *à côté* du nom de candidats figurant *dans une autre liste :*

2° Tout bulletin exprimant plus de *sept* suffrages en faveur de candidats figurant sur des listes différentes. »

De leur côté, les scrutateurs des divers bureaux recevront leurs instructions. Elles seront ainsi rédigées :

« Les bulletins, après avoir été comptés, seront divisés en catégories, comme suit :

Bulletins blancs et nuls ;

Bulletins de liste entière sans marques de préférence (un paquet par parti) ;

Bulletins de liste entière avec marques de préférence (id) ;

Autres bulletins.

Les bulletins de liste entière sans marques de préférence seront simplement *comptés*. — Ils vaudront *chacun* au profit de la liste qu'ils favorisent pour autant de suffrages qu'il y a de sièges à conférer (*sept*).

Les bulletins de liste entière avec marques de préférence seront :

1° *comptés* et vaudront *chacun* au profit de la liste qu'ils favorisent pour autant de suffrages qu'il y a de sièges à conférer (*sept*) ;

2° *dépouillés* et vaudront pour *une* marque de préférence à chacun des candidats préférés par l'électeur.

Les autres bulletins seront *dépouillés*. — Ils vaudront à

chacun des candidats qu'ils favorisent pour *une* marque de préférence, et, à chaque liste, pour autant de suffrages qu'ils favoriseront de candidats de cette liste. »

Une fois le dépouillement partiel terminé, il y aura lieu de procéder au recensement général des votes. Ce sera la tâche du bureau central et celui-ci recevra à son tour les instructions ci-dessous :

« Le chiffre électoral de chaque *liste* sera formé par l'addition du nombre des suffrages résultant pour cette liste des bulletins de liste entière, avec et sans marques de préférence, et des autres bulletins.

Le chiffre électoral de chaque *candidat* sera formé par l'addition des marques de préférence exprimées au profit de ce candidat. »

Les chiffres électoraux des listes et des candidats étant connus, le bureau central devra procéder à la répartition des sièges entre les diverses listes et désigner, dans chaque liste, liste, les candidats élus.

Nous avons dit plus haut que la répartition s'effectue en divisant les chiffres électoraux de ces diverses *listes* par un *chiffre répartiteur* donnant des quotients dont la somme soit égale au nombre des mandats à conférer.

Reprenons des chiffres pour mieux faire comprendre notre pensée, et supposons que le dépouillement ait donné le résultat suivant :

Le chiffre électoral de la liste	libérale	est	8145
»	» catholique	»	5680
»	» indépendante	»	3724

Comment trouver le chiffre répartiteur?

En divisant les chiffres électoraux des partis par 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7; en comparant les résultats obtenus et en les rangeant suivant leur importance.

Le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des sièges fournit le répartiteur cherché.

Mettons l'opération sous les yeux de nos lecteurs :

Les chiffres électoraux des partis sont 8145, 5680 et 3725.

Divisons successivement ces chiffres par 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 et nous obtiendrons les quotients suivants :

Divisés par	1	8145	5680	3725
»	2	4072	2840	1862
»	3	2715	1893	
»	4	2038		
»	5	1629		

Rangeons maintenant ces chiffres d'après l'ordre de leur importance.

1er	8145		
2e		5680	
3e	4072		
4e			3725
5e		2848	
6e	2715		
7e	2038		
8e		1893	

De ces divers quotients, le nombre 2038 est le septième dans l'ordre de l'importance. C'est lui qui est le *chiffre répartiteur*.

Il est à remarquer que tout nombre depuis 2038 jusqu'à celui de 1893 exclusivement en suivant l'ordre descendant, pourra remplir le même office.

Le quotient 1893, en effet, est le 8me dans l'ordre de l'importance ; il répond à une élection pour 8 sièges ; mais tout diviseur supérieur ne produira plus une somme de quotients égale à 8.

La recherche du chiffre diviseur peut être facilitée par des tables donnant les quotients des nombres 1 à 1000, divisés par les chiffres 1, 2, 3, 4 et ainsi de suite jusqu'au chiffre correspondant au maximum de sièges sur lesquels une élection peut porter.

Conformément à la répartition proportionnelle, il revient donc : 4 sièges aux libéraux,
2 » aux catholiques,
et 1 » aux indépendants.

Aucun parti ne pourra se plaindre d'une répartition faite à l'aide d'une mesure unique, partant égale pour tous, et qui pourvoit à tous les sièges vacants.

Le parti qui n'atteint pas en importance le *mètre électoral* donnant droit à un siège ne peut protester contre son exclusion de toute représentation.

Les sièges en effet sont indivisibles.

De même, le parti qui obtient un ou plusieurs sièges, mais qui a un excédant non représenté, ne peut crier à l'injustice, car cet excédant sera toujours inférieur au mètre électoral correspondant à un siège.

Ce mètre électoral, cette mesure unique et égale pour tous, le chiffre est *répartiteur* tel que nous venons de l'indiquer.

Quant à la désignation des élus, elle est presque toujours d'une simplicité élémentaire.

Dans chaque liste, ces élus seront les candidats qui ont obtenu le plus de marques de préférence.

Supposons que le dépouillement ait donné, en ce qui concerne les marques de préférence, les résultats suivants :

Candidats libéraux.		Candidats catholiques.		Candidats indépendants.	
Alvin	503	Dury	204	Lyon	305
Boulle	385	Jadot	195		
Caron	769	Pirsoul	326		
Garnier	405	Van Ryn	123		
Lamal	203				
Motte	701				
Vaes	108				

Seront donc proclamés élus : MM.

Motte	701	Libéraux.
Caron	679	
Alvin	503	
Garnier	405	
Pirsoul	326	Catholiques.
Dury	204	
Lyon		Indépendant.

Nous avons dit que la désignation des élus était « presque toujours » simple à effectuer.

Il peut se faire, en effet, mais très exceptionnellement, que celui des quotients obtenus par la division des chiffres électoraux des partis par 1, 2, 3, 4,etc. et qui occupe dans l'ordre de l'importance le rang correspondant au nombre des sièges, se produise sur différentes listes.

Le dernier siège à attribuer reviendrait dans ce cas, à titre égal, à plus d'un parti.

Auquel faut-il l'attribuer ?

A celui des partis qui a le chiffre électoral le plus élevé.

Une autre solution risquerait de procurer la majorité des sièges à un parti de moindre importance, et cela n'est pas admissible.

Il peut arriver également que le dernier des sièges attribués à une liste revienne à titre égal à deux candidats ayant le même nombre de marques de préférence.

Dans ce cas, il faudra, comme cela se passe généralement aujourd'hui dans tous les pays, attribuer le siège au candidat le plus âgé.

En somme, le système de l'Association belge peut se résumer dans les règles suivantes :

RÈGLES GÉNÉRALES.

FORME DES BULLETINS DE VOTE.

I. Les bulletins ont autant de colonnes qu'il a été fait de présentations, sans distinguer si celles-ci comportent une liste complète, une liste incomplète ou une candidature isolée. Chaque liste sera surmontée d'un point blanc, et le nom de chaque candidat sera accompagné d'un point semblable.

VOTE.

II. L'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de mandataires à élire.

Il donne toutes ses voix à une liste en oblitérant le point blanc placé au-dessus de cette liste; il donne une voix à un

candidat et à la liste à laquelle ce candidat appartient en oblitérant le point placé à côté du nom de ce candidat.

Il peut aussi marquer des préférences pour un ou plusieurs candidats de la liste à laquelle il a donné toutes ses voix, en oblitérant le point placé à côté du nom de ces candidats.

Le bulletin est annulé si l'électeur a voté pour plus de candidats qu'il n'y a de sièges vacants ou s'il a voté pour une liste en marquant sa préférence en faveur de candidats d'une autre liste.

DÉPOUILLEMENT DU SCRUTIN.

CLASSEMENT DES BULLETINS.

III. Les bulletins doivent être classés par catégories, savoir :

A. Bulletins blancs et nuls ;

B. Bulletins de liste sans marques de préférence ;

C. Bulletins de liste avec marques de préférence ; (chacune de ces catégories se subdivise naturellement selon qu'il aura été présenté de listes différentes)

D. Autres bulletins (votes pour un ou plusieurs candidats d'une même liste ou de listes différentes).

SUPPUTATION DES VOTES.

IV. La supputation des votes s'opère comme suit :

1° Les bulletins des catégories B et C sont comptés et l'on fixe le total des votes obtenus sur chacune des listes concurrentes en multipliant le nombre de ces bulletins par le nombre des sièges à conférer ;

2° Les bulletins de la catégorie C sont ensuite dépouillés et l'on arrête le nombre des marques de préférence qu'ils expriment en faveur de chacun des candidats ;

3° Les bulletins de la catégorie D sont aussi dépouillés et l'on arrête le nombre des suffrages qu'ils expriment en faveur des candidats des diverses listes, chaque vote comptant pour une voix à la liste et pour une marque de préférence au candidat favorisé.

Le chiffre électoral de chaque liste est fixé par l'addition

des nombres obtenus par les opérations reprises aux §§ 1° et 3° ci-dessus.

Le chiffre électoral de chaque *candidat* est fixé par l'addition des nombres obtenus par les opérations reprises aux §§ 2 et 3 ci-dessus.

V. S'il y a plus d'un bureau de dépouillement, les nombres obtenus dans les différents bureaux seront additionnés pour former le chiffre électoral *total* des listes et des candidats.

RÉPARTITION DES SIÈGES.

VI. Le bureau central du collège répartit les sièges entre les diverses listes proportionnellement à leurs chiffres électoraux respectifs.

Cette répartitition s'obtient en divisant ces chiffres électoraux par un nombre qui, pris pour diviseur, donne des quotients dont la somme est égale au nombre des sièges.

Celui des quotients que l'on obtient en divisant les chiffres électoraux des partis par 1, 2, 3, 4 et ainsi de suite, et qui occupe dans l'ordre de l'importance le rang correspondant au nombre des sièges à conférer, est le chiffre qui sert de base à la répartition de ces sièges.

DÉSIGNATION DES ÉLUS.

VII. Les sièges attribués à une liste par la répartition ci-dessus reviennent, dans chaque liste, aux candidats dont le chiffre électoral est le plus élevé et, en cas de parité, au candidat le plus âgé.

RÈGLES SPÉCIALES.

VIII. Si deux ou plusieurs candidats de listes différentes ont droit, d'après la répartition proportionnelle, à un même siège, celui-ci sera attribué au candidat de la liste dont le chiffre électoral est le plus élevé.

IX. Dans le cas où un groupe d'électeurs a droit à plus de sièges qu'il n'a présenté de candidats, les sièges restés vacants seront répartis proportionnellement entre les autres listes, non séparément, mais conjointement avec les sièges restants.

Nous nous sommes efforcés, dans les pages qui précèdent, d'exposer avec clarté et précision les principes dont nous nous sommes inspirés et les règles que ces principes nous ont amenés à adopter. Puissions-nous avoir atteint notre but.

L'examen attentif auquel va se livrer la Conférence internationale d'Anvers sera pour notre système une épreuve significative. On nous jugera, nous en avons la conviction, avec cet esprit d'équité qui est l'essence même de la noble cause dont nous avons voulu hâter le triomphe par nos travaux.

V. D'HONDT.

Brux. — Imp. Polleunis, Ceuterick et Lefébure, rue des Ursulines, 35.