

La représentation proportionnelle et l'expérience belge

Autor(en): **Destrée, Jules**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **5 (1909-1910)**

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-750846>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LA REPRÉSENTATION PROPOR- TIONNELLE ET L'EXPÉRIENCE BELGE

Au printemps dernier j'eus cette bonne fortune de faire la connaissance personnelle de M. Jules Destrée, membre du Parlement belge. Les heures passées avec lui demeurent un de mes beaux souvenirs. Nous parlâmes, entre autre, de la représentation proportionnelle, dont je suis depuis longtemps un partisan convaincu. M. Destrée fit à ce système des objections qui me parurent, non pas décisives, mais neuves et dignes de toute notre attention. Je le priai de nous envoyer là-dessus une étude pour *Wissen und Leben*. Un malentendu avec l'imprimerie a retardé de quinze jours la publication de cet article, dont nous avons la primeur et qui va paraître ici en deux fois. M. Destrée l'avait enrichi de cinq tableaux de statistique, très instructifs, mais trop compliqués pour le cadre de notre revue; nous renonçons à les publier, mais nous tenons à dire que l'étude de M. Destrée s'appuie sur un matériel de chiffres absolument complet.

La Proportionnelle est à l'ordre du jour en Suisse; la question est d'une importance capitale pour l'avenir de notre vie politique; elle demande à être étudiée sans rhétorique, et, si faire se peut, en dehors des intérêts de partis. L'article de M. Destrée me semble particulièrement favorable à une discussion féconde. J'avoue qu'il m'a ébranlé; pourtant, M. Destrée dût-il me mettre parmi ceux qu'il appelle des „gens superficiels“, je suis encore de ceux que le mode actuel de représentation ne contente pas du tout. Et nous sommes en Suisse, en dehors de tout parti, plusieurs milliers qui attendons ardemment une amélioration, un renouvellement de notre vie politique. Les hommes qui sont au pouvoir commettraient une lourde erreur en décevant cette attente, et en condamnant à la lassitude, au dégoût, tant d'esprits sincèrement dévoués au bien public, tant d'esprits qui pourraient être un jour la garde suprême de l'ordre et du devoir. E. BOVET

L'attribution du droit électoral à tout citoyen est de plus en plus la base du droit public de tous les Etats civilisés. Quelque mal qu'on ait pu dire du suffrage universel, il s'est imposé avec la puissance de la nécessité, et les peuples qui ne l'ont point, le réclament comme une conquête essentielle. Une force irrésistible le leur donnera tôt ou tard.

Mais, le suffrage universel une fois obtenu, il convient d'organiser la manière dont il fonctionnera. Certes, le mode le plus simple et le meilleur, c'est celui qui est encore usité dans quelques cantons suisses: réunir, à époques déterminées, tous les citoyens dans une assemblée solennelle, et soumettre à leur vote direct les propositions de loi, et les délégations d'autorité indispensables.

Toutefois, pareille procédure est restée tout à fait exceptionnelle. Presque partout, le peuple n'exerce pas lui-même sa souveraineté et se borne à désigner ceux qui l'exerceront pour lui. Cette Chambre de „représentants“, de „députés“, est nommée selon des modes divers: scrutin de liste, scrutin uninominal, représentation des intérêts, représentation proportionnelle, etc. Chacun de ces systèmes est susceptible d'applications différentes; chacun présente des avantages et des inconvénients; lorsqu'il s'agit d'apprécier les uns et les autres, on se laisse toujours influencer par les vices de la combinaison qu'on voit fonctionner sous ses yeux, en s'illusionnant souvent sur les mérites de combinaisons opposées.

C'est ainsi que la Représentation Proportionnelle a, dans ces temps derniers, séduit maint esprit révolté des injustices et des bizarreries de certains fonctionnements du droit de suffrage. Cette séduction se justifie-t-elle? Voilà ce que je voudrais examiner en m'appuyant sur l'expérience poursuivie en Belgique; car j'estime que pour se faire une opinion, il vaut mieux raisonner sur des faits que sur des théories.

I.

La Représentation Proportionnelle a pour elle une grande apparence de justice. C'est par là qu'elle plaît aux gens superficiels. A chacun selon ses forces, à chaque parti selon ses adhérents, quoi de plus équitable? N'est-il pas choquant que les uns, pour quelques voix en plus, aient tout; les autres, pour quelques voix en moins, rien? Voilà le raisonnement sommaire et de premier aspect.

Il est aisé, je le sais, de broder d'éloquents variations sentimentales sur ce thème de justice distributive. Il faut cependant mesurer ses élans, sous peine d'aboutir à des conclusions plus inacceptables que l'abus qu'on dénonce. La loi de majorité n'est pas irréprochable, je le sais bien; mais *a fortiori* et pour les mêmes raisons, la loi de minorité le serait encore beaucoup moins.

Lorsqu'il faut prendre une décision, l'idéal serait évidemment que tous ceux qu'elle intéresse y consentissent unanimement;

mais, lorsque l'accord ne peut se faire, comment aboutir, sinon en se comptant? Si mille et un disent: oui, neuf cent quatre vingt dix-neuf: non, cela ne signifiera pas du tout que les mille et un ont raison. Il y aura quelque chose de froissant à voir méconnu le vœu des neuf cent quatre vingt dix-neuf. Je sais tout cela, mais la loi de majorité est une nécessité; et la majorité doit être obéie pour la raison péremptoire qu'entre deux maux, il faut choisir le moindre et qu'il serait beaucoup plus révoltant encore que ce fût la minorité qui fît la loi.

On m'objectera, sans doute, que nul ne songe à contester que, dans la décision et l'exécution, il ne faille aboutir, en définitive, à une volonté unique, mais qu'il n'en est pas de même dans la discussion et la délibération; et pour celles-ci, il est juste, il est salubre que les minorités soient représentées et puissent se faire entendre. Je l'admets volontiers, mais je remarque aussitôt qu'il n'est point de Parlement au monde où il n'y ait des minorités et j'en conclus que les divers systèmes électoraux ont partout permis une *certaine* représentation des minorités.

La Représentation Proportionnelle n'est donc pas le seul système qui nous fasse atteindre ce résultat éminemment désirable. Et il serait déplacé de proclamer: Hors la Représentation Proportionnelle, point de salut; et de considérer ceux qui en sont peu enthousiastes comme des âmes sans justice, ennemies du débat contradictoire entre les diverses opinions.

Les partisans de la Représentation Proportionnelle remarqueront que j'ai dit une „certaine“ représentation des minorités, réservant ainsi la question de savoir si cette représentation est „juste“. Je ne prétends point, en effet, que la représentation actuelle des minorités dans les divers Parlements soit conforme à ce que l'on pourrait souhaiter. Mais j'ose dire qu'à mon sens, c'est là un aspect assez accessoire. Aussi longtemps qu'une minorité est minorité, il est d'intérêt majeur qu'elle soit représentée; mais il n'est plus que d'intérêt secondaire qu'elle le soit proportionnellement à sa force. Je concède cependant que cet intérêt est encore suffisant pour qu'il soit désirable que, autant que possible, l'opinion représentée dans le corps élu le soit dans la mesure exacte de sa puissance dans le corps élisant.

Parfait, diront les partisans de la Représentation Proportionnelle. Prenez notre ours. Vous venez de reconnaître le principe de nos revendications.

Suis-je vraiment aussi engagé? Je n'en crois rien. J'ai reconnu surtout que le suffrage universel devrait être organisé de façon à assurer: 1^o le gouvernement à la majorité, 2^o une représentation aussi fidèle que possible aux minorités. Voilà tout. La Représentation Proportionnelle nous donnera-t-elle cela? Tant mieux pour la Représentation Proportionnelle. Un autre système y pourvoira-t-il? Va pour cet autre système. Ce n'est donc pas pour moi une question de principe, mais de fait. Et ici, plus qu'ailleurs, il faut se garder de la piperie des mots.

Représentation Proportionnelle? C'est très charmant. Et qui serait assez hardi pour contredire et déclarer qu'il veut une représentation disproportionnée? Examinons pourtant. Proportionnelle à quoi? Proportionnelle aux opinions qui divisent le corps électoral? Sur chaque objet de quelque importance, on en fera le recensement? Parfait. Mais c'est le référendum, la législation directe, ni plus ni moins, et qui ne voit que la délibération par les élus ne sera plus, dans ces conditions, qu'une toute petite opération, une sorte d'enregistrement, une fois que la masse des citoyens se sera prononcée?

Mais il s'agit bien de cela! Cette représentation proportionnelle-là, nul ne la préconise. C'est aux partis politiques que la représentation doit être proportionnelle. Ah, et si je n'ai pas de parti politique? dira le citoyen. — C'est que vous ne remplissez pas vos devoirs civiques, lui répondra-t-on sévèrement; tout bon citoyen doit s'occuper de la chose publique. — Bien, et si je m'en occupe et qu'il m'arrive de trouver que le parti blanc a raison sur tel point et le parti rouge sur tel autre? — Tant pis, nous vous forcerons à choisir.

En réalité, tout système de Représentation Proportionnelle implique une „participation“ générale. Et c'est là une première objection, très grave, puisqu'elle touche à la liberté, à la souveraineté de l'électeur. Cet enrégimentement obligatoire n'est évidemment pas pour déplaire aux hommes politiques, aux chefs de parti qui ont ainsi des troupes beaucoup plus sûres.

Est-ce un bien? Est-ce un mal? Il est permis d'hésiter. Les partis existent. Ils ont toujours et partout existé. On s'est groupé autour d'un homme, autour d'une idée, plus souvent encore, sous la poussée de besoins économiques. Les partis sont une manifestation même de la vie des peuples. Dans le domaine politique, ils ont rendu d'incontestables services. Il est bon qu'une nation ait des partis fortement organisés. Pourtant, ce qui est excellent peut devenir funeste. Question de mesure. Et les excès de l'esprit de parti sont connus de tous. Il semble bien qu'en France, les partis soient insuffisamment classés; ils le sont, au contraire, trop en Belgique¹⁾, et l'introduction de la Représentation Proportionnelle n'a fait que consacrer et accentuer nos divisions politiques.

A supposer qu'on se résolve, malgré tant de conséquences déplorables, à reconnaître législativement aux partis politiques les énormes pouvoirs qu'implique tout système de Représentation Proportionnelle, comment arrivera-t-on à la proportionnalité rêvée? Il faut ici quitter la théorie et décréter des solutions pratiques. Avec le scrutin uninominal, toute Représentation Proportionnelle est impossible. On devra donc y renoncer, et l'on renoncera aussi sans doute à son opposé, le scrutin de liste national unique, malaisément réalisable et qui seul, pourtant, peut donner les résultats les plus exacts. Entre les deux extrêmes, il y a place pour une infinie variété de combinaisons dont la meilleure ne sera jamais qu'une approximation de la proportionnalité. Parmi toutes ces combinaisons, le parti au pouvoir, lorsqu'il établira la Représentation Proportionnelle, choisira vraisemblablement celle qu'il croira devoir lui assurer la continuation de sa domination.

On voit ainsi que, selon moi, il est assez vain de se déclarer partisan ou adversaire de la Représentation Proportionnelle. Ce sont là des mots vides de sens précis, qui font bien dans un discours, car ils flattent le mécontentement obscur des auditeurs contre les vices du système qu'ils subissent et leur font entrevoir de vagues horizons plus satisfaisants. Chacun alors rêve que la Représentation Proportionnelle lui donnera ce qu'il désire: le parti au pouvoir, plus de stabilité et de sécurité; les partis

¹⁾ Ils le sont parlementairement au point que *jamais* une interpellation n'a provoqué la démission d'un ministre. La majorité approuve toujours!

d'opposition, le droit de se faire écouter, l'augmentation de leur influence. Et l'observateur impartial qui recueille dans des milieux divers, des opinions sur la Représentation Proportionnelle est rapidement frappé de ceci: l'attitude des hommes et des partis vis-à-vis de cette réforme est presque toujours dictée, non pas par cette Justice qu'on invoque à tort et à travers, non pas par des considérations de quelque ampleur, mais par l'intérêt immédiat qu'on croit y trouver. Là où une minorité est très faible et n'a aucun espoir d'arriver au pouvoir, elle réclamera la Représentation Proportionnelle qui lui assurera l'existence; mais ailleurs, une autre minorité, appartenant au même parti, se déclarera hostile à la Représentation Proportionnelle, si elle a un légitime espoir de devenir prochainement majorité. La diversité des situations explique la diversité des opinions et ce phénomène en apparence singulier que, parmi les conservateurs comme parmi les avancés, on trouve des partisans et des adversaires de la réforme.

Aussi, avec des gens qui expriment simplement leur désir naïf d'obtenir ce qui leur est le plus profitable, la discussion est assez stérile. Elle est stérile encore aussi longtemps qu'elle se meut dans les généralités, dans les constructions idéologiques, toujours aisées à édifier avec des apparences solides, toujours renversées au premier essai par la complexité déconcertante des faits. Ceux qui auront à combattre ou à défendre la Représentation Proportionnelle feront bien de se garder des déclamations creuses et illusives, si faciles en l'espèce, de ne se prononcer que sur une solution nettement déterminée et de ne l'apprécier que par comparaison avec le système à supprimer ou avec tel autre système à préférer. Ceux qui voudront se livrer à cet examen réfléchi liront peut-être avec intérêt les quelques mots qui suivent sur l'expérience de Représentation Proportionnelle faite en Belgique.

II.

J'ai raconté, dans *le Socialisme en Belgique*¹⁾, la série de circonstances qui amenèrent l'instauration de la Représentation

¹⁾ *LE SOCIALISME EN BELGIQUE* par Jules Destrée et Emile Vandervelde. Paris. Giard et Brière. 2^{me} édition 1903, p. 222, etc.

Proportionnelle dans nos opérations électorales. On me permettra d'y renvoyer les lecteurs désireux de détails et de rappeler seulement ici quelques grandes lignes.

Nous avons eu, jusqu'en 1893, le suffrage censitaire. Pendant ces 63 ans, la vie politique du pays se partagea entre deux partis, le catholique et le libéral qui se succédèrent au gouvernement. Cette alternance paraissait dans l'ordre normal des choses et elle n'était pas sans avantages. En 1893, le ministère conservateur comprit, sous la pression de l'opinion publique et à raison de l'influence croissante du Parti Ouvrier, la nécessité d'élargir les bases du droit électoral. Il alla jusqu'au suffrage universel, mais le compliqua de conditions attribuant un et deux suffrages supplémentaires à la fortune, à la capacité, à la famille. Aux élections qui suivirent, les anciens partis historiques eurent à compter avec un parti nouveau: le parti socialiste qui eut dès sa première législature, 28 députés sur 152.

Les élections se faisaient au scrutin de liste, à raison d'un député par 40,000 habitants, et selon des circonscriptions électorales d'importance très inégale. Certains arrondissements nommaient un ou deux députés, alors que celui de Bruxelles en nommait à lui seul 18. L'élection dans la capitale pouvait donc décider du sort du gouvernement. Le parti catholique sentant le péril que présentait cette situation et comprenant qu'il était à la merci d'une coalition de ses adversaires, songea à une réforme du système électoral. Les partis d'opposition accueillirent ce projet sans déplaisir, parce que le système majoritaire les contraignait à des alliances ou à des ralliements au ballottage difficiles et pénibles.

Le scrutin uninominal parut d'abord devoir l'emporter. Puis le gouvernement déclara se borner à vouloir découper les grands arrondissements. L'intérêt de parti était tellement visible que l'indignation fut grande et l'entreprise dut être abandonnée. Le ministère Vanden Peereboom fut renversé. On reparla alors de la Représentation Proportionnelle que M. Beernaert avait proposée en 1893, lors de la revision constitutionnelle, mais à laquelle il avait renoncé à la suite d'un vote résolument hostile de la Chambre en sections.

Une association pour la Représentation Proportionnelle existait depuis quelques années, comprenant des adhérents des divers

partis, ayant étudié la réforme d'une façon spéculative, à un point de vue scientifique. On trouvera dans le *Bulletin* qu'elle publia de même que dans les *Annales Parlementaires* de Septembre à Novembre 1899, l'exposé complet de tous les arguments qu'on peut développer à cette occasion¹⁾.

Le Gouvernement parvint à rallier à l'idée de la Représentation Proportionnelle une partie de ses amis et à faire voter le système, avec l'appoint de quelques libéraux progressistes.

Cette législation, nouvelle dans le droit public d'Europe, consacrait les principes suivants: les candidats sont présentés au corps électoral, dans un ordre déterminé, par un nombre fixe de parrains. L'électeur exprime son vote, unique, en votant, soit en tête de liste, ce qui équivaut à l'acceptation du classement fait par les parrains, soit en regard du nom du candidat préféré, le tout sur des bulletins préparés par les soins de l'autorité administrative et remis à l'électeur au moment où il formule son vote, dans une installation *ad hoc* dite isoloir²⁾. Les votes de liste et les votes de préférence sont additionnés pour déterminer le chiffre électoral du parti. Ce chiffre est alors divisé successivement par 2, 3, 4, 5, . . . et les mandats sont attribués aux plus forts quotients, jusqu'à épuisement du nombre de sièges à conférer, en tenant compte éventuellement des modifications dans le classement des candidats résultant des votes de préférence. Il n'y a plus, naturellement, de ballottages, et presque plus d'élections partielles, les députés pouvant avoir des suppléants, élus en même temps et d'après les mêmes règles. La distribution géographique des circonscriptions électorales était maintenue, sauf que quelques petits arrondissements étaient réunis.

Cela paraît, à distance, fort compliqué. Reconnaissons pourtant qu'il n'en est rien, et que ce mécanisme délicat a parfaitement supporté l'épreuve de la mise en pratique.

1) Voyez encore l'ouvrage de M. Goblet d'Alviella: *LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN BELGIQUE. HISTOIRE D'UNE RÉFORME*. Paris. Alcan. 1900.

2) L'isoloir, la confection des bulletins, et toute la série de mesures excellentes pour assurer le secret du vote et la loyauté des opérations étaient usités déjà avant la loi de 1900.

Le parti socialiste se trouva fort divisé vis-à-vis de la Représentation Proportionnelle. Les uns en faisaient une question de principe et l'avaient fait inscrire au programme du parti; les autres n'y voyaient qu'une question secondaire, à approuver ou à rejeter selon les modalités qu'elle pouvait présenter; d'autres enfin, et notamment les députés du Borinage, centre houiller, y étaient irréductiblement hostiles. A diverses reprises, des Congrès eurent à examiner le problème¹).

Les adversaires de la Représentation Proportionnelle dirent, en substance: la prétendue justice de la réforme n'est qu'apparente; toute réalisation du principe n'est qu'une approximation contestable; les divers systèmes proposés pour l'application de la Représentation Proportionnelle sont suspects et terriblement compliqués; la liberté des électeurs est entravée; les parrains de la liste sont investis d'une influence exorbitante; la création des suppléants empêche la consultation du pays pendant toute la durée d'une législature; les assemblées successives seront à peu près identiques; faute d'intérêt, la lutte et la propagande se ralentiront; les coalitions, évitées peut-être lors de l'élection, se feront entre les élus; la Représentation Proportionnelle paralysera tout l'effort socialiste déjà entravé par le système de la pluralité des suffrages.

Emile Vandervelde répondit: que la Représentation Proportionnelle loyalement appliquée était conforme à la justice; que son fonctionnement n'avait rien d'impossible; qu'elle ne ferait que renforcer la politique de classe du Parti ouvrier, en délivrant celui-ci des alliances; qu'elle réveillerait la vie socialiste en Flandre; qu'enfin, elle assurerait au parti des adhérents conscients et lui éviterait ce danger d'arriver trop tôt au pouvoir, en un moment d'humeur d'un corps électoral non suffisamment préparé à accepter et à soutenir des réformes profondes.

A plusieurs reprises, le Parti ouvrier se déclara favorable à la Représentation Proportionnelle, mais laissa aux mandataires qui s'étaient prononcés contre cette réforme, la faculté de persister dans leur opinion.

¹) Voir ci-après la résolution du Congrès de Novembre 1900, ainsi que mon discours à ce Congrès.

J'ai rappelé ce débat parce qu'il se produisit également dans les autres partis, avec une publicité moindre, mais manifestant des désaccords aussi complets. Après une expérience de près de dix ans, il n'est pas sans intérêt de vérifier la valeur des raisons données autour du berceau de la Représentation Proportionnelle.

J'ai déjà dit qu'il fallait renoncer à l'accuser de chinoiserie. Dès les premières opérations, cette répartition des mandats s'avéra chose simple, aisément compréhensible et ne donnant lieu à aucune controverse. Bien mieux, en 1900, tout le monde s'en déclara enchanté: les cléricaux qui avaient redouté la culbute, conservaient la majorité; les libéraux que l'ancien système avait éloignés du Parlement, y rentraient en nombre respectable et les socialistes revenaient plus nombreux. Mais actuellement, après neuf ans d'expérience, la satisfaction est moins générale. Les enthousiasmes du début se sont singulièrement tiédés; on ne propose pas encore de renoncer au système, mais ses partisans le défendent mollement et ses adversaires n'ont pas désarmé. La question a disparu des discussions politiques, il est vrai, mais il ne faudrait pas en conclure que le régime est accepté. On observe plutôt de part et d'autre une sorte de trêve, d'abord parce que toute agitation de ce genre ne pourrait avoir aucun résultat immédiat, en second lieu, parce qu'il faut attendre que l'expérience ait été suffisamment prolongée. Mais beaucoup de proportionnalistes, dans les divers partis, m'ont confié que l'application de leurs idées les avait déçus et l'un des chefs du parti libéral, entré à la Chambre grâce à la Représentation Proportionnelle me disait naguère: „Je suis un fils ingrat de la Représentation Proportionnelle“.

La première constatation qu'il faut faire au sujet de l'expérience belge, c'est que le système a permis la perpétuation au pouvoir du parti catholique alors qu'il n'avait pas la majorité dans le pays. Donner le Gouvernement à la majorité de la nation, voilà bien ce qu'on peut réclamer en premier lieu d'un système électoral. La Représentation Proportionnelle n'a pas répondu à cette exigence primordiale. Je sais que mon affirmation paraîtra paradoxale, aussi je tiens à la justifier mathématiquement.

CHARLEROI

(A suivre)

JULES DESTREE