

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°2

“ La règle électorale ”

**Sous la direction de
André-Paul Frogner et Annie Laurent**

**Le changement de système électoral : éléments théoriques et confrontation
au cas de la Belgique**

Pascale Delfosse
Université catholique de Louvain-la-Neuve, Belgique

I. Hypothèses concernant les changements de modes de scrutin

Relativement aux changements de modes de scrutin, Pierre Martin note essentiellement ceci :

- Les modes de scrutin sont tout autant le produit des systèmes politiques que l'inverse.
- Les changements de modes de scrutin interviennent presque toujours à l'occasion de crises politiques qui entraînent des bouleversements dont ils ne sont qu'un aspect.
- Le choix d'un mode de scrutin est généralement le résultat d'une entente entre les principales forces politiques.
- Les positions des partis relativement à ce choix sont essentiellement fonction de leurs propres intérêts électoraux (Martin, 1997 :144).

L'expression de « crise politique » étant sans portée conceptuelle précise, reportons-nous aux exemples italien et japonais sur lesquels se fonde Martin pour illustrer son propos. Pour l'Italie, ce serait la déstabilisation judiciaire de son système politique qui provoqua le rejet du scrutin proportionnel et l'adoption, en 1994, d'un scrutin mixte à dominante majoritaire. Pour le Japon, ce serait la fin du règne de trente années du parti libéral qui provoqua son changement de code électoral. Et la formule qui mêla du majoritaire (pour 300 députés) à du proportionnel (pour 200 députés), en remplacement du système de vote unique non transférable, résulterait d'une entente entre les nouvelles forces de Droite et la direction du parti socialiste (Martin, 1997 : 146).

P. Martin range, également, au chapitre des crises politiques majeures les « phases d'installation » de la démocratie représentative. Ainsi, pour différents pays d'Europe au XIXe-début du XXe siècle, il constate que les « réalignements électoraux », liés à des extensions préalables du corps électoral, entraînent, à leur tour, de nouveaux aménagements des systèmes de scrutin. D'autant qu'à cette époque de parlementarisme caractérisé, l'élection constituait le mode dominant de légitimation du pouvoir. Les réformes électorales ont certes des portées et des significations différentes suivant la période de leur introduction. Ce qu'illustrent d'ailleurs très clairement les travaux du Colloque portant sur « L'étude comparée des réformes électorales en Europe au XIXe et XXe siècles - une approche interdisciplinaire

»¹. Néanmoins, comme le soulignait Jean-Luc Parodi en conclusion de ces journées d'exposés, étant en cela plus explicite que Martin : « Les vraies réformes électorales (à opposer aux aménagements des systèmes en cours) naissent le plus souvent dans des moments de paralysie ou de crise profonde du système politique, mais aussi parfois de ruptures qui équivalent à de vraies révolutions. Elles indiquent l'incapacité structurelle de la classe politique parlementaire d'assumer la demande de changement qui naît d'une modification des rapports entre la société et l'Etat, surtout à partir de la fin du XIXe siècle, lors de l'avènement de sociétés de masse. » (Martin, 2000a: 49). Ici, Jean-Luc Parodi rappelle les « cycles de contestation » (en référence à Sidney Tarrow et Stein Rokkan) et les « mouvements collectifs » (suivant la terminologie de Charles Tilly) qui jouèrent un rôle décisif pour l'adoption de réformes électorales. Ce sont ces dernières qui permirent l'intégration de nouveaux acteurs sociaux aux institutions politiques existantes et qui servirent, ainsi, de véritables soupapes de sécurité pour ces sociétés. Introduire la variable « électorat » (son étendue et ses comportements sur des périodes de durée moyenne) complexifie avantagement une équation qui, en l'occurrence, retient trop souvent exclusivement les systèmes partisans, la stratégie des dirigeants politiques, ou encore les rapports entre l'Exécutif et le Législatif. Dans sa contribution à l'ouvrage *Le scrutin fait-il l'élection ?*, Pierre Martin note incidemment : « Les changements significatifs de mode de scrutin sont presque toujours intervenus comme des éléments de transformations plus vastes de la vie politique : extension du corps électoral ou réaligement électoral. ». On comprendra aisément que si un réaligement électoral ne résulte pas nécessairement d'une extension massive de l'électorat, a contrario, une extension massive de l'électorat provoquera plus que vraisemblablement un changement brutal et important des équilibres électoraux existant (Martin, 2000b : 15-16) (à l'exception cependant de l'entrée des femmes sur le marché politique), sans parler de ses conséquences sur le système partisan, sur le mode de fonctionnement du système politique, sur les politiques publiques et, d'une manière générale, sur les relations entre les citoyens et le politique (Martin, 2001 : 33). Il y aurait ainsi tout intérêt à articuler la théorie des cycles de contestation ou celle des mouvements collectifs à celle des réaligements électoraux, du moins pour les liens qu'elles établissent entre l'émergence de nouveaux groupes sociaux, leurs requêtes comme réels enjeux de société, les oppositions des dirigeants politiques à leur rencontre, et, finalement, les effets de ce « désordre » sur le fonctionnement du système politique comme tel. Pierre Martin considère d'ailleurs que les réaligements électoraux sont liés à la perte de pertinence de clivages qui jusqu'alors structuraient le système politique².

Enfin, et pour boucler la présentation de notre canevas de travail, disons que si un changement de mode de scrutin intervient inéluctablement en amont d'une extension massive de l'électorat, le réaligement électoral qui s'ensuit peut, à son tour, entraîner de nouvelles

¹ Ce colloque s'est tenu à Florence du 28 au 30 mars 1988. Serge Noiret en rassembla les communications. Cf. Noiret, 1990.

² Avec des effets très pragmatiques sur les rapports de pouvoir au sein du politique, ainsi que sur les rapports entre élus et électeurs :

- le nouvel enjeu (ou groupe d'enjeux) doit susciter des tensions fortes et irréconciliables au sein de l'électorat ;
- les leaders politiques au commandement sont contestés tandis que leurs concurrents révèlent une grande capacité à traiter le nouvel enjeu ;
- le nouvel enjeu (ou groupe d'enjeux) crée des divisions à l'intérieur des principaux partis et chacune des factions préfère défendre son point de vue (au risque de devoir créer un nouveau parti), au prix de la survie du parti comme tel ; à cette occasion, d'autres individus vont prendre position dans le parti pour se promouvoir ;
- les principaux partis étant affaiblis, le nouvel enjeu a d'autant plus de facilités à rompre les anciens alignements électoraux et les proximités partisans existantes ;
- le nouvel enjeu a un impact plus fort sur les électeurs d'un des principaux partis et si ce parti est dans l'opposition, le réaligement en sera facilité (cf. Martin, 2000 B : 53-55)

mesures en matière de mode de scrutin (sauf, on l'a dit, en ce qui concerne l'électorat féminin).

Ce qui frappe, néanmoins, c'est la durabilité des modes de scrutin, sauf pour la France. D'après Martin, l'Hexagone en aurait d'ailleurs fait un instrument légitime de combat politique, il s'agirait même d'un habitus culturel : « Depuis toujours, les règles de fonctionnement de la vie politique française peuvent être remise en cause car elles ne reposent pas sur un consensus. »³. Est-ce seulement spécifique à la France? Notre auteur constate, lui-même, que l'Italie et la Grèce ne font pas mauvaises figures dans le palmarès des records de changement, à la nette différence des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne⁴. Jouer des modes de scrutin comporte toujours des risques, et particulièrement dans le cadre de sociétés très instables du point de vue socio-politique. Notons que d'autres mécanismes peuvent être actionnés pour affronter des situations de crise, sans toucher aux fondements mêmes de la balance des pouvoirs dominants, du moins dans le court terme. Ainsi, au XIXe siècle, plutôt que de céder le suffrage universel, dans une période de contestation sociale très dure, la classe politique britannique a préféré « endiguer les revendications des travailleurs par l'octroi d'améliorations matérielles négociées par les patrons et les syndicats en dehors de l'Etat. La première ressource utilisée à cette fin a donc été économique. » (Hermet, 1996 : 36-37).

Tout en gardant à l'esprit la complexité du sujet, on peut synthétiser ces quelques développements donnés comme suit : un changement de mode de scrutin s'avère être une réponse (parmi d'autres) à une crise politique majeure et/ou une arme stratégique de conservation et/ou de conquête du pouvoir par les forces politiques. Cette hypothèse, on l'appliquera à deux transformations majeures du code électoral belge : l'instauration du suffrage universel plural (1893), d'une part, et la mise sur pied, d'autre part, du système de représentation proportionnelle (1899). On terminera cette recherche en nous interrogeant, bien entendu, sur les enseignements à tirer de la confrontation de ces deux aménagements politiques décisifs relativement à notre canevas d'analyse.

II. Le suffrage universel plural et la représentation proportionnelle : deux réformes indissociablement liées et pourtant décalées dans le temps.

A. Le passage du suffrage censitaire au suffrage universel plural : une solution (catholique) de dernière minute face aux pressions de la rue et aux divisions inter- et intra-partisanes.

En 1870, le Parti catholique revendiquait la suppression du suffrage censitaire (l'article 47 de la Constitution) au profit du suffrage universel, du moins pour la province et la commune. Si cette demande resta sans effet sur le plan constitutionnel, au point de vue strictement politique, elle ne manque pas d'intérêt car, à l'époque, elle traduisait la volonté des catholiques d'en finir avec un système représentatif qui sous-estimait systématiquement leur base sociale très large et composite, surtout en zone rurale. Par contre, lorsqu'il devint clair que les forces socialistes pourraient tirer le maximum de bénéfices de ce mode de scrutin, la majorité du Parti catholique s'avéra plus que réticente à son égard.

³ Martin, 1997 :148. Pour les aménagements des modes de scrutin sur le plan municipale (et particulièrement en ce qui concerne la représentation proportionnelle), on se référera à son dernier ouvrage (Martin, 2001).

⁴ Martin, 1997 :147. Depuis 1871, la France a procédé à dix remaniements majeurs de son scrutin législatif. Au sujet de l'histoire de la représentation du citoyen comme telle en France, on ne peut que se reporter à la trilogie de Pierre Rosanvallon : *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France ; Le peuple introuvable . Histoire de la représentation démocratique en France ; La démocratie inachevée.* Et *Histoire de la souveraineté du peuple en France.* Ces trois ouvrages ont été publiés à Paris par les éditions Gallimard (Nrf) respectivement en 1992, en 1998 et en 2000. L'Italie et la Grèce procédèrent, quant à elles, à six modifications de leurs systèmes électoraux ; l'Allemagne fit trois réformes, la Grande-Bretagne une seule, et les Etats-Unis aucune.

En 1883, des libéraux radicaux déposèrent à la Chambre une proposition sollicitant la révision du suffrage censitaire⁵. Proches des milieux socialistes, le suffrage universel n'était pas pour autant leur cheval de bataille. Un an plus tard, en 1884, le Parti catholique emportait les élections avec une majorité de 67 sièges (contre 2 pour les libéraux). Et, à dater de ce jour, il tint les rênes de l'Exécutif pour trente années consécutives. En 1890, lorsque cette même frange de libéraux radicaux déposa une nouvelle proposition pour un droit électoral qui serait « large » et « généreux »⁶, cette fois, la Chambre accepta de prendre cette dernière en considération, pressée, il est vrai, par la menace de démission du Chef de Cabinet, le prestigieux Beernaert. Face aux émeutes ouvrières de 1886, ce dernier avait déjà répondu par une stratégie d'ouverture (mais aussi de fermeté), à l'exemple de Bismarck, en faisant voter un ensemble de mesures sociales, malgré les solides réserves des milieux patronaux très bien relayés à la Chambre et au Sénat (Delfosse, 1994 : 14-15).

La prise en considération de cette proposition étant acquise au Parlement, il se produit alors un intéressant jeu d'échanges entre le gouvernement et la section centrale chargée de statuer sur le principe de la révision comme tel. Comme le gouvernement en avait fait une question de survie, et un moyen de pression sur sa majorité, la section centrale (majoritairement catholique)⁷ exigea du Premier qu'il prenne ses responsabilités et clarifie ses positions. Précisément ce que celui-ci ne souhaitait pas ; cette « discrétion » toute stratégique de Beernaert s'expliquait par les réserves de sa propre majorité, mais en raison, aussi, des très fortes dissensions du camp libéral au sujet de cette réforme électorale. Beernaert aurait assurément préféré qu'un accord se fasse entre les partis politiques et leurs factions, au sein des sections parlementaires, loin des feux de la rampe. Le 10 mars 1891 néanmoins, face à la section centrale, il exposait les préférences de son Cabinet pour une extension de l'électorat masculin qui serait basée tout à la fois sur des critères de « capacité » et sur des éléments du système anglais de « l'habitation »⁸, étant entendu que ce changement de mode de scrutin devait être complété par une réorganisation du Sénat⁹, par l'instauration d'une représentation proportionnelle et d'un recours possible au referendum à l'intention du Roi¹⁰. Toutefois, pour l'essentiel, aucun accord ne sortit des délibérations qui suivirent cet exposé. Le Parti libéral taxa même d'inconstitutionnelle cette volonté du Premier d'aboutir à une réforme qui ferait fi des délibérations de la Chambre. Et ce fut contre les avis des différentes sections du Parlement, mais sous la pression de la rue (Woeste, 1927 : 435), que la section centrale entérina, finalement, le principe de la révision du suffrage censitaire, sans se prononcer néanmoins sur l'orientation à donner à cette dernière. Quatre mois de débats parlementaires et de nouvelles menaces de démission venant de Beernaert firent en sorte que les députés s'accordèrent sur les articles constitutionnels à re-écrire¹¹. Les élections du 14 juin 1892,

⁵ La prise en considération de cette proposition fut rejetée après quatre longues séances de discussions parlementaires par 116 voix contre 11 et 6 abstentions (Cf. APCH. 6 juillet 1883, p. 1465). Cette proposition était également signée par Dansart, Féron, Arnould, Robert et Demeur.

⁶ Cf. Janson, APCH. 27.11.1890, p. 87.

⁷ La section centrale était composée de 5 catholiques (Tack, de Smet de Naeyer, de Borchgrave, Nérinckx, de Lantsheere) et de 2 libéraux (Frère-Orban, Sainctelette).

⁸ Suivant le système censitaire, le droit de vote était octroyé à tout citoyen belge payant le « cens », lequel ne pouvait excéder 100 florins d'impôts directs ni être au-dessous de 20 florins. Tandis que suivant le système de l'habitation, le droit de vote serait octroyé à tout citoyen belge habitant « une maison d'une valeur vénale déterminée, valeur qui s'obtient en multipliant son revenu cadastral par le multiplicateur officiel » (APCH. 25 mars 1893, p. 1045) cité par D. Hiroux, 2001 : 102-104. Au sujet des « capacitaires », Beernaert visait, en l'occurrence, les hommes porteurs d'un diplôme universitaire.

⁹ Pour la réforme du Sénat en 1893, cf. P. Delfosse, 1999 : 135-161, 139-148.

¹⁰ La représentation proportionnelle et le principe du referendum furent repoussés (cf. APCH. 15 mai 1892, pp. 1443-1444). A ce sujet, on peut également se référer à Barthelemy, 1912 : 274.

¹¹ Les articles 47 (le suffrage censitaire), 53 et 56 (l'organisation du Sénat) et 48 (la représentation des minorités).

présidant à la formation des chambres constituantes, n'ayant pas apporté au Parti catholique la majorité dont il avait besoin pour pouvoir procéder seul à cette réforme¹², Beernaert espéra contourner cette nouvelle difficulté en créant une double commission (une pour la Chambre, une autre pour le Sénat, dénommées toutes deux « Commission des XXI ») pour qu'un accord puisse se faire entre les partis et leurs différentes composantes représentées, en l'occurrence, proportionnellement à leur importance respective. Après trois mois de conciliabules sans issue, au risque de s'affaiblir, le Chef de l'Exécutif reprit langue et tenta de débloquent la situation en présentant des amendements à la proposition qu'il avait développée devant la section centrale. Cette initiative, faite pour plaire aux libéraux, n'entraîna pourtant aucun ralliement de leur part qui put combler les défections catholiques. Sortis gagnants des élections communales d'octobre 1890, au moins dans les grandes villes du pays, les libéraux progressistes estimaient qu'une « opinion » était, en effet, « prête à accepter une réforme (électorale) importante »¹³, d'autant que dans la foulée de ces élections, trois de leurs principaux représentants (Janson, Buls, De Brouckère) avaient été sollicités par les dirigeants du parti ouvrier pour se joindre à la manifestation qu'ils organisaient à Bruxelles pour le suffrage universel. S'estimant être les seuls « interprètes parlementaires de la volonté du peuple »¹⁴, le vent en poupe, ces libéraux escomptaient tirer profit de cette prérogative dans les meilleurs délais. Et n'entendaient certainement pas voler au secours de l'Exécutif en la circonstance. Le suffrage universel étant cependant exclu pour les libéraux doctrinaires et pour les catholiques dans leur ensemble, le 28 février 1893, la Chambre entreprit donc, pratiquement sans filet, la discussion générale de la réforme de son code électoral, la Commission des XXI de la Chambre, et son homologue du Sénat, n'étant pas parvenues à s'entendre sur une quelconque formule de remplacement du cens. Notons également qu'aucune des treize propositions qui firent l'objet d'un vote à la Chambre, et dont chacune étant censée corriger les travers politiques de sa/(ses) concurrente/(s), n'obtint la majorité qualifiée requise¹⁵. L'agitation orchestrée par le parti socialiste à Bruxelles et en province

¹² Disposant de 92 sièges sur les 152 à pourvoir, il manquait aux catholiques une douzaine de députés pour disposer de la majorité qualifiée requise pour toute réforme constitutionnelle.

¹³ Cf. Tordoir, 1999 :67.

¹⁴ Cf. *La Réforme*, 11 novembre 1890, p. 1.

¹⁵ On résume très globalement ces différentes propositions:1) Elections législatives au suffrage universel masculin, sauf pour les « interdits (Janson, libéral) ; 2) Elections législatives par les citoyens réunissant les conditions définies par la loi (Feron, libéral) ; 3) Elections législatives par les citoyens suivant des conditions précisées par la loi, celle-ci ne pouvant être modifiée que sur la base d'exigences strictes (Cambier, libéral) ; 4) Elections législatives au suffrage universel masculin avec des conditions de capacité, d'aisance et de situation familiale (Hanssens, libéral) ; 5) Elections législatives au suffrage universel masculin avec des conditions de résidence (deux années de résidence continue), la loi électorale définissant les conditions accessoires et les causes d'indignité, celle-ci ne pouvant être modifiée que suivant le quorum requis (Nothomb, catholique) ; 6) Elections législatives au suffrage universel masculin, la loi électorale subordonnera l'exercice du droit électoral à des conditions de résidence et de capacité, cette loi ne pourra être modifiée qu'à certaines exigences de quorum (Sabatier, libéral) ; 7) Elections législatives au suffrage universel masculin avec des conditions de résidence et de dignité de l'électeur définies par la loi électorale, de même que celle-ci consacre le principe de la représentation proportionnelle et qu'elle ne pourra être modifiée que sous certaines réserves de quorum (Anspach-Puissant, libéral) ; 8) Ne seront électeurs que les citoyens faisant preuve de capacités, d'un certain degré d'aisance, et les pères de famille âgés de trente ans (Henricot, libéral) ; 9) Pour une représentation des trois principaux groupes d'intérêt –le capital, le travail et les professions libérales et intellectuelles- qui se partagent la Chambre en trois parts égales (Helleputte) ; 10) Seront admis à voter les citoyens sachant (au minimum) lire et écrire et pouvant subvenir à leur propre subsistance et à celle de leur famille ; cette loi ne pourra être modifiée que sur la base d'un certain quorum (Graux, libéral) ; 11) Des conditions de capacité, de propriétés et d'occupation d'une maison d'une certaine valeur décideront du droit de vote des citoyens masculins (de Smet de Nayer, catholique) ; 12) Des conditions de résidence et de capacités sont fixées par la loi électorale qui ne pourra être modifiée que sous certaines exigences de quorum (Frère-Orban, libéral) ; 13) Des conditions de résidence, de capacité et de propriétés sont préalables à l'octroi du droit de vote masculin (une proposition signée par les catholiques de

(Gand, Anvers, Louvain), et la grève générale qu'il promettait au pays si le Parlement rejetait le suffrage universel¹⁶, eurent, finalement, raison des résistances des uns et des autres. Face à cette insécurité publique croissante, les libéraux radicaux et le gros de la majorité gouvernementale se rallièrent, en effet, et dans la précipitation, à un suffrage universel mâtiné des privilèges accordés aux pères de famille, aux propriétaires de biens mobiliers et immobiliers ainsi qu'aux « capacitaires¹⁷».

Présentée à la Chambre le 29 mars 1893, mais déposée seulement le 12 avril de cette même année, l'impasse généralisée étant consommée, et les désordres publics aidant, cette proposition instaurant le « suffrage universel plural », venant du catholique Nyssens, fut rapidement amendée par la Commission des XXI¹⁸ et votée le 18 avril 1893 par 119 voix (75 catholiques et 44 libéraux) contre 14 (12 libéraux et 2 catholiques) et 12 abstentions (11 catholiques et 1 libéral), le temps tout de même que Beernaert brandisse, pour la sixième fois, la menace de sa démission auprès de sa majorité si celle-ci rejetait cette ultime échappatoire alors qu'il était déjà assuré du soutien de trente-quatre libéraux progressistes¹⁹.

Parce que cette formule renfermait le principe du suffrage universel, elle répondait aux vœux des libéraux progressistes et des chrétiens démocrates. Mais elle convenait également à la plus grande majorité des conservateurs dans la mesure où cette extension massive de l'électorat serait corrigée par les voix supplémentaires distribuées aux citoyens supposés être les moins dangereux, de telle sorte que le pays échapperait au raz de marée socialiste, la crainte des catholiques, mais aussi des libéraux, bien que dans une moindre mesure. Les libéraux étaient, en fait, plus particulièrement soucieux des avantages que le Parti catholique pourrait tirer, non seulement, du suffrage universel, essentiellement auprès des masses paysannes ignorantes et donc facilement sujettes aux pressions ecclésiastiques²⁰, mais aussi de la deuxième voix qui reviendrait aux propriétaires de biens mobiliers et immobiliers²¹, une autre des principales assises politiques de ce parti. Les deux voix supplémentaires données aux « capacitaires » devaient, cependant, compenser ce que ces mesures pourraient avoir d'iniques à l'égard du Parti libéral d'une manière telle que les catholiques resteraient plus essentiellement présents dans les zones rurales et semi-rurales tandis que les libéraux pourraient maintenir, voire étendre, leur contrôle en zones urbaines et industrielles.

B. L'instauration de la représentation proportionnelle : une stratégie politique des catholiques contre le cartel libéral/socialiste ?

Rappelons tout d'abord qu'il faut attendre le XIXe siècle pour qu'apparaisse (essentiellement sous l'instigation de mathématiciens) « cette louable intention » (Cotteret et Emeri, 1971 : 91) consistant à faire en sorte que le rapport entre le pourcentage de voix obtenu par un parti soit le plus adéquat possible avec le pourcentage de ses sièges au Parlement (l'idéal étant que ce rapport égale 1). Cette nouvelle façon de voir transformait donc la nature même de la représentation : ce ne seraient plus les territoires et les

Smet de Naeyer, Schollaert, Melot, Ancion, Schaetzen, Fris). Pour le détail de ces propositions Cf. D. Hiroux, *op. cit.*, p. 113, Annexe I, pp. 2-9, et Annexe III, pp. 1-52.

¹⁶ Cf. *Le Peuple*, 10 avril 1893, p. 1.

¹⁷ Une voix supplémentaire est accordée au père de famille (à condition d'être chef de famille, âgée de 35 ans et de payer une contribution personnelle de 5 francs), à qui possède un certain capital mobilier et immobilier et aux titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur et, enfin, à ceux qui exercent une profession supposant le même degré de formation.

¹⁸ La proposition Nyssens n'octroyait qu'une voix supplémentaire aux capacitaires alors que, sous la pression libérale, la Commission des XXI leur en accorda 2 (les libéraux auraient souhaité 5 voix supplémentaires pour les capacitaires).

¹⁹ Cf. Ch. Woeste, APCH. 18 avril 1893, p. 1181.

²⁰ Cf. Vanderkindere (libéral), APCH. 3 mars 1893, p. 842.

²¹ Cf. Henricot (libéral), APCH. 28 mars 1893, pp. 1061-1062.

groupements de population qui seraient représentés, mais les électeurs. Et cela, malgré le maintien des circonscriptions qui, au départ (au XVIIIe siècle), relevaient des premiers scrutins majoritaires souvent pluri-nominaux (Martin, 1997 :63-64). De telle sorte qu'à partir de là, on veilla à ce que chaque entité géographique dispose d'un nombre de députés proportionnel à sa population. Sans entrer dans la technique des différents modes d'application de ce système (soulevée, dès 1791, dans le cadre du Congrès américain), on peut considérer que le passage au scrutin proportionnel correspond à un souci de démocratisation des sociétés qui l'adoptèrent : le Danemark (1855), le Costa-Rica (1893), l'Etat australien de Tasmanie (1896), la Belgique (1899), la Finlande (1906), la Suède (1907). En 1917, il est introduit en Russie, aux Pays-Bas et en Norvège ; en 1919, en Allemagne, en Italie, en Suisse, en Autriche, au Luxembourg et en Tchécoslovaquie ; en 1921, en Irlande et à Malte. Rappelons, enfin, que la plupart des Etats de l'Est européen adoptèrent le scrutin proportionnel dans la foulée de l'effondrement du communisme (la RDA, la Tchécoslovaquie et la Roumanie en 1990 ; la Pologne et la Bulgarie en 1991 ; et la Yougoslavie en 1992).

En Belgique. De la littérature sur le sujet, il ressort que les trois principaux partis politiques de l'époque (pour rappel, le Parti catholique, le Parti libéral et le Parti ouvrier belge) voulaient en finir avec les effets pervers du scrutin majoritaire à deux tours. Associé au suffrage universel plural, il créait, en effet, une trop grande distorsion entre les voix emportées et les sièges distribués. Et cela, essentiellement, à l'avantage du cartel libéral/socialiste, des catholiques et des socialistes, bien que dans une moindre mesure pour ces deux dernières formations, et au très net désavantage du Parti libéral qui, de ce fait, disparaissait pratiquement de la scène parlementaire. C'est du moins ce qui se dégageait des premières élections au suffrage universel plural (14 octobre 1894)²². Les élections (partielles) de 1896 et de 1898 confirmèrent, cependant, ce qui, désormais, apparaissait comme profondément injuste pour les uns, voire inquiétant pour d'autres²³. En conséquence de quoi, un mode de représentation qui serait proportionnel finit par apparaître comme la meilleure des solutions pour chacune de ces forces politiques, en tout cas pour de larges pans de leurs électorats respectifs, au nom d'intérêts qui leur étaient, bien entendu, particuliers. C'est du moins ce qui ressort de la majeure partie des publications sur le sujet. Epinglons les dernières en date et d'autres plus anciennes. Ainsi, pour Paul Magonette, « (...) au sein des trois principaux partis, des raisonnements tactiques amenaient à soutenir cette modification (la suppression du majoritaire au profit du proportionnel) de la loi électorale. Les libéraux étaient les premiers intéressés par cette réforme : très éparpillés sur le territoire, ils espéraient conquérir, en système proportionnel, un nombre de sièges plus proche de leurs poids en voix que celui qui leur revenait sous la loi majoritaire, favorisant les partis géographiquement concentrés. Certains dirigeants socialistes pensaient aussi que les quelques percées locales de leurs candidats pourraient se traduire en gain de sièges si la loi électorale était modifiée. » (Magonette, 2000 :145-160, 146). Une position qu'expose également Claude Renard sur un mode beaucoup plus général toutefois : « le système proportionnel répondait à l'intérêt général du mouvement ouvrier qui tirerait avantage d'une représentation parlementaire mieux répartie dans les diverses régions du pays. » (Renard, 1966 : 173). Quant à la conversion des catholiques au système proportionnel, l'historien Jean Stengers l'explique essentiellement par la peur quasi-pathologique qu'ils ressentaient à l'égard du cartel libéral/socialiste (Stengers,

²² Cf. à ce sujet, de Winter, 1991 : 66.

²³ Le scrutin majoritaire, qui octroie la totalité des sièges, aux listes recueillant plus de 50% des voix, permit aux catholiques d'obtenir 104 sièges (68,5% du total) avec 52% des suffrages exprimés en 1894. Les socialistes obtinrent 28 sièges (18,5%) avec 18% des voix ; les libéraux, 20 sièges seulement (13%) avec 30% des voix. Les élections de 1896 renforcèrent la représentation catholique (111 sièges) et réduisit encore celle des libéraux qui ne comptèrent plus que 11 députés. En 1898, la représentation libérale passait de 21 à 13 sièges à la Chambre. Tandis que les socialistes disposaient de 27 sièges et les catholiques de 112 sièges sur les 152 sièges de la Chambre. Cf. Joye et Lewin, 1967 :136, note 1.

2000 :129-143,137). Parallèlement à ces explications régulièrement avancées, on note encore ceci : en votant la représentation proportionnelle, les politiques de l'époque, au moins certains d'entre eux, visaient à colmater la division Nord/Sud du pays, la Flandre étant trop essentiellement catholique et la Wallonie en passe de devenir trop essentiellement socialiste. S'agissait-il d'un réflexe nationaliste ? Disons plutôt un souci de sauvegarde de « l'unité nationale ». Cette thèse est soutenue par Henri Pirenne (Pirenne, 1964 :209). Un retour aux sources de première main (la presse, les Annales et Documents parlementaires) force à complexifier ces explications trop exclusivement tenues pour acquises. Et qui se répètent à l'envi lorsqu'il est question de l'histoire de la représentation proportionnelle en Belgique.

1. Le rejet du scrutin majoritaire à deux tours ou la quête d'un pouvoir stable et légitime pour un parti (catholique) de gouvernement

Des premières élections au suffrage universel plural (1894, 1896, 1898), le pouvoir catholique tira l'enseignement suivant : son maintien au sommet de l'Etat s'avérait de plus en plus aléatoire et sans fondement légitime.

Dans un contexte politique très tendu, en raison, tout à la fois, des succès grandissants du parti socialiste, de l'émergence de nouveaux partis politiques²⁴, des divisions internes aux deux grandes composantes traditionnelles (catholique et libérale)²⁵, la majorité catholique s'estimait de plus en plus concrètement menacée. Elle devait affronter des comportements électoraux imprévisibles non seulement de ses propres factions, mais aussi de libéraux qui, en situation de ballottage, s'alliaient tantôt avec des socialistes contre les catholiques ou tantôt avec des catholiques contre les socialistes. Des volte-face qui pouvaient avoir de redoutables effets, particulièrement dans les grands centres du pays (à Anvers, à Gand, à Liège, et surtout à Bruxelles)²⁶ où quelques transferts de voix seulement suffisaient pour que la majorité des sièges lui échappe²⁷. Comment par ailleurs, ce parti pourrait-il mettre en cause les sièges injustement emportés par le cartel libéral/socialiste alors que lui-même n'échappait pas à la critique ? ! Et qu'il détenait l'Exécutif ? ! Notons enfin que cette atteinte au fondement même de la légitimité de son pouvoir se surajoutait à sa très réelle perte en voix sur les trois

²⁴ Le Parti des antioopérateurs, le Parti des commerçants cf. Delfosse, 1978 :162-181,162-163.

²⁵ Pour le Parti libéral, on note les doctrinaires, les progressistes et les radicaux; pour le Parti catholique, il s'agit essentiellement des traditionalistes, des modernistes (centristes), et des chrétiens-démocrates (dont certains constitueraient le Vlaamse Christene Volkspartij avec, pour figure de proue, le prêtre-député Daens). On peut mesurer ce qui séparait les Daensistes du Parti catholique notamment sur la base des déclarations de leur chef de file : « Nous sommes partisans du suffrage universel, de la représentation proportionnelle et de l'instruction obligatoire. Nous ne sommes d'accord avec les catholiques que sur la vie future, et encore différons-nous sur les moyens d'y parvenir.

Nous avons des points communs avec le parti socialiste et nous marchons ensemble en ce moment pour la réforme électorale avec le suffrage universel et la représentation proportionnelle (...) nous défendons la classe ouvrière. C'est donc à une lutte de classes que les démo-chrétiens convient leurs amis. » (Déclaration faite par l'abbé Daens à *L'Eclair de Paris* et rapportée par *Le Bien public* du 18 juillet 1899, p. 2). Ce prêtre-député se disait favorable à la quadruple alliance libérale/radicale/socialiste/daensiste. Relativement à cette dernière, on peut aussi se référer au *Bien public* du 24 décembre 1898, p. 1 (« Quadruple alliance ? »), à celui du 29 décembre 1898, p. 1 (« Contre la quadruplice »), ou du 12 janvier 1899, p. 1 (« Méditation politique »), et enfin au *Bien public* du 17 janvier 1899, p. 1 (« Le Rubicon franchi »). Mentionnons aussi les « dissidents » catholiques de Bruxelles (les Indépendantistes) et ceux d'Anvers (les Meetinguistes).

²⁶ Sur la triple alliance « libéro-radico-socialiste », cf. les articles du *Bien public* du 12 décembre 1898, p. 1 (« La dernière faute »), du 13 décembre 1898, p. 1 (« Ménage à trois ») et du 9 janvier 1899, p. 1 (« Pronostic »).

²⁷ Sur la question des ballottages et des grands arrondissements Cf. *Le Bien public* des 18 juin 1898, p. 1 (« découpons vite »), 10 octobre 1898, p. 1 (« La réforme électorale »), et 14 octobre 1898, p. 1 (« Un casse tête ») ; et dans *la Revue de droit*, l'article du sénateur Léger portant sur la réforme électorale et daté du 15 janvier 1899, mais aussi *Le Bien public* du 6 février 1899, p. 1 (« Vers la conciliation »), et du 23 avril 1899, p. 1 (« La réforme électorale »).

dernières élections législatives susmentionnées (toute proportion gardée)²⁸. De telle sorte qu'à la Chambre, les catholiques disposaient d'un nombre de sièges qui ne correspondait plus à leur poids effectif dans le pays. C'est du moins ce que fit valoir le très écouté ministre Beernaert. « La base de notre régime électoral, devait-il déclarer, est viciée par un mal qu'il faut extirper parce qu'il altère la loyauté de nos institutions. Car c'est un mal, ajouta-t-il, que l'excès de la force surtout en politique. La vraie force du gouvernement est dans sa légitimité. »²⁹.

Que les minorités anticléricales (libérales et socialistes) détiennent l'Exécutif, et donc l'agenda des décisions relatives à l'école (l'instruction obligatoire), à l'armée (le service militaire personnel), aux questions d'intérêts agricoles, de politique douanière, de législation sociale, mais aussi en matière électorale (à savoir le suffrage universel masculin pur et simple, la priorité des socialistes), telles étaient clairement les menaces que les dirigeants catholiques se devaient d'éviter. Le remède ? D'une seule voix : mettre un terme au système majoritaire et aux méfaits de ses ballottages. Ce qui s'avérait encore impensable en 1893 pour la majorité d'entre eux³⁰, en 1899, était ainsi devenu une évidence. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la formule qui prendrait la relève de ce système, à l'instar de ce qui se passa pour le remplacement du cens, les catholiques s'illustrèrent par leurs profondes dissensions. Des divergences à ce sujet, on en vit cependant également chez les libéraux, mais aussi chez les socialistes. Elles révèlent les axiologies, les ancrages socio-économiques et les stratégies politiques des uns et des autres. Et, plus globalement, les mutations du politique comme tel.

2. La difficile instauration de la représentation proportionnelle s'explique d'abord par les clivages 'ville/campagne' et 'droite/gauche' qui divisent le Parti catholique

Fondée en 1881, par des personnalités de tous bords philosophico-politiques, l'« Association réformatrice pour l'adoption de la représentation proportionnelle » contribua certainement au cheminement de la prise de décision de cette dernière sur le plan politique. Il serait d'ailleurs intéressant d'analyser les méandres de ce cheminement, ses progrès, ses temps de suspension, ce travail n'a jamais été fait. Sachons en tout cas que trois têtes gouvernements (Beernaert, de Burlet, de Smet de Naeyer) s'y cassèrent les dents, et, que trois mois avant que son vote (en 1899) ne fut acquis à la Chambre, une majorité de députés (catholiques pour la plupart) était encore opposée à son principe, du moins à l'intégralité de son application. Au même titre d'ailleurs que tous les autres systèmes qui furent préconisés, avec plus ou moins de consistance, dans le cadre de la commission parlementaire ad hoc (« la Commission des XV »)³¹. Ce qui lui valut ce commentaire éloquent du Bien public : « Le procès de carence qui vient de clore les délibérations de la Commission des XV restera l'une des pages honteuses de notre histoire politique (...) voilà quinze législateurs, choisis tout exprès parmi les sommités de chaque parti pour résoudre équitablement le problème électoral dans l'intérêt supérieur du pays ! (...) après s'être mis en quatre, après avoir tenu au moins une demi-douzaine de séances, cet aréopage aboutit à déclarer qu'il sait ce qu'il ne veut pas

²⁸ Toujours dans le but de ne pas alourdir cette publication d'un excès de chiffres, on renvoie ici à l'analyse détaillée des statistiques fournies par Moyne, 1970.

²⁹ Propos que cet ancien chef de Cabinet prononçait devant l'« Association conservatrice de Bruxelles », cf. *Le Bien public*, 26 juillet 1899, p. 1 (« Association conservatrice de Bruxelles »).

³⁰ Cf. infra note 23 : le rejet de la proposition d'Anspach-Puissant consacrant le principe de la représentation proportionnelle avant même que Beernaert ne démissionne sur la question.

³¹ La Commission des XV se composait de MM. Beernaert (Président de la Commission ; rappelons que c'est en tant que Chef de Cabinet que ce catholique avait tenté d'introduire la représentation proportionnelle en 1893), Woeste (catholique), Defuisseaux (socialiste), Ligy (catholique), Lorand (libéral), Furnémont (socialiste), Helleputte (catholique), Heuvelmans (catholique), Vandervelde (socialiste), De Trooz (catholique), Bilaut (catholique), Hoyois (catholique), De Lantsheere (catholique), Tack (catholique), de Smet (catholique) et MM. L.Theodor (catholique) et De Neef (catholique) désignés par la Chambre.

mais qu'il ne sait pas ce qu'il veut ! »³². Un atermolement dont les partisans du scrutin uninominal tentèrent de tirer parti à la Chambre, tout en sachant, cependant, que la représentation proportionnelle sortait la moins endommagée de cette « exécution générale »³³. L'uninominal eût effectivement son heure de gloire. Relever le fait et analyser les raisons de son échec s'avère décisif si l'on veut comprendre la position politico-stratégique de l'Exécutif catholique et, finalement, le vote (de justesse)³⁴ de la représentation proportionnelle, et des autres mesures qui lui étaient afférentes (on retient principalement, le scrutin de liste, l'officialisation du rôle des partis dans la composition des listes électorales, et le remaniement de quelques circonscriptions électorales).

Le système uninominal ne rallia jamais une opinion publique très étendue. L'intérêt qu'il suscita tint essentiellement au plus prestigieux de ses thuriféraires : le Roi. Ce dernier obtint la démission de la tête du gouvernement de l'époque, le comte de Smet de Naeyer³⁵, résolument anti-uninominaliste. Tandis qu'il lui choisissait un successeur, M. Vandenpeereboom, plus proche de ses vues (particulièrement en matière militaire). L'enjeu ? Comme son père, Léopold Ier, Léopold II était hostile à la suprématie définitive de l'un des deux partis gouvernementaux. Or, depuis 1884, on le sait, les catholiques tenaient l'Exécutif, sans toujours satisfaire aux desiderata de la Couronne (notamment, en matière militaire et coloniale). On sait, par ailleurs, qu'ils n'étaient plus tout à fait certains de conserver la majorité à la Chambre pour les différentes raisons que nous avons exposées précédemment. D'autre part, il était exclu que le Parti libéral reconquiert l'Etat par ses seules forces. Avec le système uninominal, le Roi estimait qu'il redonnait ses chances aux libéraux de telle sorte qu'à moyen terme, il n'aurait pas à choisir uniquement entre une reconduction de catholiques ou un « gouvernement républicain radical-socialiste ». Un Cabinet d'Affaires composé de personnalités libérales et catholiques favorables au service militaire personnel, et modérés sur le front des réformes démocratiques, figurait au premier rang de ses priorités. Se faisant, Léopold II orchestrait le jeu des doctrinaires³⁶ du Parti libéral et celui des traditionalistes du Parti catholique, les premiers étant en lien direct avec les industriels du pays, principalement ancrés en Wallonie, et les seconds représentant essentiellement la

³² *Le Bien public*, 2 août 1899, p. 1.

³³ La commission se prononça sur les différentes formules comme suit : la représentation proportionnelle intégrale (proposition Theodor) fut rejetée par 8 voix (la droite catholique, à l'exception de MM. Woeste et Helleputte) contre 7 et 1 abstention ; la représentation proportionnelle partielle (proposition du gouvernement) fut rejetée par 8 abstentions (la droite catholique) et 9 voix contre (la gauche libérale et socialiste à laquelle s'associaient MM. Woeste et Helleputte) ; une représentation proportionnelle plus radicale que celle que proposait M. Theodor fut rejetée par 10 voix contre 5 et 1 abstention; le scrutin bi-nominal (proposition Rosseeuw) fut rejeté par 13 voix contre 3 (les partisans de l'uninominal, c'est à dire MM. Woeste, Helleputte et Ligy) ; le referendum demandé par le socialiste Vandervelde sur la question de la réforme électorale elle-même fut rejeté par 11 voix catholiques contre 5 libérales et socialistes ; l'avancement des élections législatives de telle sorte que cette réforme soit reportée sur une autre législature (une proposition venant du socialiste Destrée) fut rejeté par 9 voix contre 7 (cf. *Le Bien public*, 2 août 1899, p. 1).

³⁴ Son vote fut acquis avec seulement 7 voix de majorité. Le détail de la répartition des appartenances partisans mérite d'être donné : sur les 70 oui, on dénombre 63 catholiques et 7 libéraux ; sur les 63 non, on compte 34 catholiques, 25 socialistes et 4 libéraux et sur les 8 abstentions, on dénombre 6 catholiques, 1 libéral et 1 socialiste.

³⁵ Cette démission eut lieu le 23 janvier 1899 en même temps que celle du ministre du Travail, M. Nyssens, qui n'était pas non plus favorable à l'uninominal.

³⁶ Cf. *La Revue industrielle de Charleroi* citée par *Le Bien public* du 30 mai 1899, p. 1 (« Les industriels et l'Alliance ») et *L'Union de Charleroi* (cf. *Le Bien public* du 29 octobre 1898, p.1)

Sachons aussi qu'en cette matière, le roi Léopold II était conseillé, notamment, par le sénateur provincial libéral du Hainaut, Bara, ainsi que par le sénateur Thiriart, du même bord politique que le précédent.

bourgeoisie francophone des zones rurales et semi-rurales de Flandre (avec Charles Woeste comme chef de file)³⁷.

Qu'en était-il, plus précisément, pour les doctrinaires ? Suivant leur point de vue, le scrutin majoritaire, associé à la division du pays en arrondissements uninominaux, ne pouvait que leur être profitable. Dans les centres urbains et industriels, ils comptaient sur le fait que les libéraux seraient élus tantôt avec l'appui de catholiques contre les socialistes, tantôt avec l'appui de socialistes contre les catholiques. De toute manière, dans les deux cas de figure, la majorité catholique en sortirait fortement entamée. Et, à la Chambre, un noyau de doctrinaires pourrait se reconstituer, et les ministrables s'y faire aisément repérer. Leurs objectifs : le moins de parlementarisme, le moins de catholicisme et le moins de socialisme possible³⁸.

Pour les uninominalistes du Parti catholique (à la Chambre, une douzaine de députés), il s'agissait de corriger ce qui, pour l'heure, menaçait le maintien au pouvoir de la Droite. D'après eux, le système majoritaire à deux tours encourageait la prépondérance des grands arrondissements sur les petits, au détriment des catholiques. Revoir le découpage des grands centres urbains (et principalement de Bruxelles) : la solution qui s'imposait alors de toute évidence³⁹. Il en allait de la « vérité politique » que ces catholiques associaient au « poids du nombre ». Tandis qu'avec la représentation proportionnelle, toujours suivant leur point de vue, la majorité et la minorité étaient trop confusément identifiées au Souverain⁴⁰. A son sujet, ils dirent encore très globalement ceci : la représentation proportionnelle ouvrira l'ère des gouvernements de coalition⁴¹ ; elle provoquera le fractionnement des partis⁴², un affaiblissement du Parlement (sans majorité forte) et une instabilité gouvernementale⁴³ ; elle renforcera le rôle des associations politiques (chargées, notamment, de la composition des listes électorales)⁴⁴, et, pour finir, elle ouvrira la porte au suffrage universel pur et simple⁴⁵.

³⁷ Sur les notes alarmistes qu'envoya Woeste au roi Léopold II relativement aux dangers de la représentation proportionnelle, cf. Joye et Lewin :137.

³⁸ Cf. *Le Bien Public*, 22 janvier 1899, p. 1. Et *Le Patriote*, 19 janvier 1899, p. 1.

³⁹ Cf. De Trooz, ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique (catholique), APCH. 12.09.1899, p. 2543 ; de Broqueville (catholique), APCH. 13.09.1899, pp. 2559-2560 ; Loslever (catholique), APCH. 13.09.1899, pp. 2462-2563 ; Rosseeuw (catholique), APCH. 14.09.1899, p. 2573 ; Helleputte (catholique), APCH. 15.09.1899, p. 2592 ; Bethune (catholique), APCH. 21.09.1899, p. 2621 ; De Jaer (catholique), APCH. 22.09.1899, p. 2633 ; Woeste (catholique), APCH. 22.09.1899, p. 2639 ; Van den Heuvel, ministre de la Justice, (catholique), APCH. 27.09.1899, p. 2666 ; Hoyois (catholique), APCH. 27.09.1899, pp.2671-2673 ; P.Delvaux (catholique), APCH. 29.09.1899, p. 2702 ; Colaert (catholique), APCH. 4.10.1899, pp. 27-28 ; Mesens (Indépendant), APCH. 17.10.1899, p. 2777 ; Desmairières (catholique), APCH. 18.10.1899, p. 2787 ; Gielen (catholique), APCH. 18.10.1899, p. 2790 ; H. Delvaux (catholique), APCH., 26.10.1899, pp. 2849-2850.

⁴⁰ Cf. De Broqueville (catholique), APCH., 12.09.1899, pp. 2551-2552 ; Helleputte (catholique), APCH., 15.09.1899, pp. 2591-2592 ; Bethune (catholique), APCH., 20.09.1899, p. 2611 ; P.Delvaux (catholique), APCH. 29.09.1899, p. 2701.

⁴¹ Cf. de Broqueville (catholique), APCH. 13.09.1899, p. 2561

⁴² Cf. de Broqueville (catholique), APCH. 12.09.1899, p. 2555 et 13.09.1899, p.2557 ; Helleputte (catholique), APCH. 14.09. 1899, pp. 2583- 2584 et 15.09.1899, p. 2591 ; Woeste (catholique), APCH. 2.09.1899, p. 2643 ; Van den Heuvel, ministre de la Justice (catholique), APCH. 27.09.1899, p. 2665, p. 2668 ; Reynaert (catholique), APCH. 31.10.1899, p. 2891 ; Nyssens (catholique), APCH. 1.11.1899, p. 28

⁴³ Cf. de Broqueville (catholique), APCH. 12.09.1899, pp. 2555-2556 ; Helleputte (catholique), APCH. 15.09.1899, p. 2594 ; Bethune (catholique), APCH. 20.09.1899, p. 2614, p. 2616 et 21.09.1899, p. 2618 ; Woeste (catholique), APCH. 22.09.1899, p. 2643 et 22.09.1899, p. 2645 ; P.Delvaux (catholique), APCH. 29.09.1899, p. 2702 ; Colaert (catholique), APCH. 4.10.1899, p. 2729, p. 2733 ; Mesens (catholique), APCH. 18.10.1899, p. 2783 ; Desmairières (catholique), APCH. 18.10.1899, p. 2786 ; Woeste (catholique), APCH. 19.10.1899, p. 2799.

⁴⁴ Cf. de Broqueville (catholique), APCH. 12.09.1899, pp. 2554-2555 et 13.09.1899, p. 2560, p. 2561 ; Rosseeuw (catholique), APCH. 14.09.1899, p. 2577 ; Helleputte (catholique), APCH. 14.09.1899, p. 2582 et 10.11.1899, p. 2945 ; Bethune (catholique), APCH. 20.09.1899, p. 2611, p. 2612, p. 2615 et 21.09.1899, p. 2621 ; Tibbaut (catholique), APCH. 17.10.1899, p. 2771, p. 2773 et 31.10.1899, p. 2891 ; Desmairières (catholique), APCH. 18.10.1899, p. 2786 ; Vandenbenden (catholique), APCH., 18.10.1899, p. 2790 ; Gielen

Cette faction de catholiques espéra jusqu'au bout, non pas emporter l'uninomial⁴⁶, mais, au moins, dénaturer le projet de représentation proportionnelle intégrale du gouvernement (présenté le 8 août 1899 par le nouveau gouvernement de Smet de Naeyer)⁴⁷ en aménageant solidement ses articles les plus cruciaux⁴⁸ (essentiellement les articles relatifs à l'application de ce principe et ceux qui, d'après elle, mettaient en cause la liberté de l'électeur), avec l'appui de libéraux et de socialistes. A ce sujet, lors de son dernier congrès (21 et 22 mai 1899 à Louvain), le parti ouvrier avait ostensiblement fait montre de ses discordances en votant un ordre du jour contradictoire : d'un côté, la représentation proportionnelle était notoirement rejetée (« un nouveau subterfuge des forces dominantes contre le suffrage universel pur et simple »), de l'autre, carte blanche était laissée aux parlementaires qui, face à leurs électeurs, avaient pris le parti d'en défendre le principe. Et pourtant, à la Chambre, les socialistes, pratiquement tous les socialistes, votèrent contre le texte de la loi dans son ensemble, sans que ce vote empêcha son entérinement final. De même qu'ils refusèrent de s'allier aux uninominalistes catholiques pour en corriger les principales directives⁴⁹ Ce que ne se priva pas de dénoncer Woeste, le plus emblématique d'entre eux : le parti socialiste, dit-il, « a un double intérêt ; un intérêt d'ensemble, qui est de faire croire à son armée, qu'il est hostile à la représentation proportionnelle, qu'il restera fidèle au mot d'ordre donné et c'est pourquoi il votera contre le projet de loi ; puis l'intérêt des intellectuels, qui croient que la représentation proportionnelle servira le parti ; on sert ce dernier intérêt en votant contre tous les amendements qui pourraient améliorer le projet de loi. »⁵⁰. La répartition

(catholique), APCH. 18.10.1899, p. 2790, p. 2791 ; H. Delvaux (catholique), APCH. 31.10.1899, p. 2895 ; Hoyois (catholique), APCH. 29.09.1899, p. 2673 ; Mesens (catholique), APCH. 18.10.1899, pp. 2781-2783 ; L. Visart de Bocarmé (catholique), APCH. 26.10.1899, p. 2854, p. 2855 ; Snoy (catholique), APCH. 27.10.1899, p. 2885 ; Woeste (catholique), APCH. 27.10.1899, pp. 2887-2888

⁴⁵ Cf. Rosseeuw (catholique), APCH. 14.09.1899, p.2577 ; Bethune (catholique), APCH. 21.09.1899, p. 2619, p. 2621 ; Woeste (catholique), APCH. 26.09.1899, pp. 2653-2654.

⁴⁶ Comment aurait-elle pu y songer : la majorité de la presse catholique flamande était maintenant opposée à ce système (et l'intervention du Roi n'y était pas pour rien), à savoir : *Fondsblad, Volk, Nieuwe van den dag, Gazette van Thiel, Gazet van Antwerpen, Dender en Scelde, De Eendracht, Ons Vlaanderen, Gaeztte van Diksmuide, Gazette van Beverem-Waas, 't Getrouwe Maldeghem, Gazette van Diest, Gazette van Lier, Gazette van Eecloo, Het Land van Oudenaerde, Het Vlaamsch Heelal*. Et 58 associations électorales catholiques sur 60 s'étaient aussi prononcées contre l'uninomial.

⁴⁷ Sous la pression des événements, le Chef de Cabinet Vandennepeereboom ne put imposer ni l'uninomial ni son projet de représentation proportionnelle partielle. Déposé le 19 avril 1899, ce projet instituait le scrutin proportionnel dans les arrondissements élisant plus de six députés et trois sénateurs, il perpétuait le système majoritaire dans tous les autres arrondissements et fixait un seuil minimum (un sixième des voix) pour l'obtention d'un siège de député.

⁴⁸ Cf. l'amendement du député Delvaux (catholique) qui excluait *totalemment* de la représentation proportionnelle 9 arrondissements et *partiellement* 9 autres arrondissements (APCH. 26.10.1899, pp. 2849- 2853). Cet amendement était également soutenu par les députés catholiques Heynen, L. Visart de Bocarmé, Cartuyvels, Desmazières, de Montpellier, Bethune et Hoyois. L'amendement Tibbaut rétablissait, quant à lui, le droit de panacher et le vote de préférence multiple dans une même liste (APCH. 31.10.1899, pp. 2891- 2892). L'amendement signé par les catholiques Rosseeuw, Beernaert, Le jeune, de Burlet, De Bruyn, comte de Mérode Westerloo, général Brassine et Vandennepeereboom entendait préserver, quant à lui, la liberté de l'électeur (APCH. 7.11.1899, p. 2910). L'amendement Nyssens (catholique) fixait un quorum (le dixième du nombre total des suffrages) pour que les listes soient admises à la répartition des sièges (APCH. 17.11.1899, pp. 23- 28). L'amendement Bethune (catholique) allait également dans le même sens (APCH. 16.11.1899, p. 22). Tandis que l'amendement Delbeke demandait le report de la révision de la loi à la session parlementaire ordinaire suivante (qui débiterait en novembre 1903) (APCH. 21.11.1899, p. 46).

⁴⁹ Les socialistes Vandervelde, Smeets et de Fuisseaux critiquaient tout autant que Charles Woeste le renforcement des partis politiques dans la confection des listes électorales (Cf. APCH., 26.09.1899, p. 2655 et p. 2656 ; APCH. 4.10.1899, p. 2735 ; APCH. 5.10.1899, p. 2742 et p. 2743 ; 18.10.1899, p. 2788 ; 7.11.1899, p. 2905 et p. 2906. Woeste et de Fuisseaux critiquaient également le fait que la représentation proportionnelle créait une confusion inacceptable entre la majorité et la minorité. Cf. APCH. 5.10.1899, p. 2740.

⁵⁰ Woeste (catholique), APCH. 31.10.1899, p. 2889.

socialiste ? Que Charles Woeste espéra le contraire, était bien naïf de sa part⁵¹. Les sociaux-démocrates belges balisaient ainsi les limites de ce qui, pour eux, était acceptable ou non en terme d'opportunisme politique⁵².

Revenons maintenant à la question que nous posons préalablement : pourquoi l'uninominal ne fit pas davantage tâche d'huile au sein du Parti catholique? Répondre à cette question est, on l'a dit, le meilleur détour que l'on puisse faire pour comprendre les raisons qui firent la « victoire » de la représentation proportionnelle. Le Parti catholique n'entendait pas abandonner sa vocation d'être un parti de gouvernement : l'inéluctable conséquence du système uninominal. D'après ses calculs (et suivant de proches conseillers), ce système (et même le scrutin bi-nominal) l'exclurait de toute représentation dans les villes, de telle sorte que le parti ne pourrait plus être étiqueté que comme un « parti agraire » (autrement dit « rural et flamand »)⁵³. Les dirigeants catholiques se savaient minoritaires dans les grandes villes, ainsi que dans les centres industriels du pays, mais cette minorité qui serait sacrifiée par l'uninominal, et récupérée grâce à la représentation proportionnelle, représentait certainement le tiers du corps électoral, tandis que la minorité libérale qui serait sacrifiée dans les circonscriptions rurales, toujours suivant l'uninominal, n'atteindrait, quant à elle, que le dixième du corps électoral. Et si le Parti catholique ne disposait plus de points d'appui parmi l'élément urbain et bourgeois (francophone) des provinces flamandes ou même des provinces wallonnes, il ne pourrait plus briguer le gouvernement d'un pays dont les agglomérations urbaines et industrielles étaient en plein essor⁵⁴. Sans omettre le fait que, pour eux, ce type de scrutin conduirait immanquablement à la subordination des « grands intérêts du pays à l'âpre poursuite d'intérêts particuliers »⁵⁵. Par ailleurs, sa genèse même en faisait un parti multi-classiste idéologiquement et sociologiquement parlant. Avec les exhortations de l'Episcopat belge et du Vatican. C'est en connaissance de cause⁵⁶, en effet, que l'un et l'autre rappelèrent l'importance majeure de l'union des divers groupements catholiques, de la Fédération des Cercles (associations conservatrices)⁵⁷ à la Ligue démocratique (associations ouvrières), « dans une juste proportion »⁵⁸, de telle sorte que ces deux « machines jumelles » déploient une force motrice suffisante pour produire et maintenir une majorité gouvernementale. Ainsi, lorsque la Droite serait investie de « la mission de gouverner le pays », ses ministres pourraient soumettre au Roi un programme de gouvernement, - « qui sera le programme du pays catholique »- plutôt que de devoir soumettre le gouvernement et la Droite au programme du Roi⁵⁹.

En refusant le scrutin uninominal, il faut savoir qu'un grand nombre de catholiques rejetaient aussi l'idée d'une alliance gouvernementale avec les libéraux doctrinaires. De même, qu'ils ne pouvaient envisager que soit créée une nouvelle formation politique qui

⁵¹ Cf. Vandervelde (socialiste), APCH. 31.10.1899, p. 2889.

⁵² C'est de cette époque que date la brochure de Lénine « *Les tâches des social-démocrates russes* » (Genève 1898). L'auteur y fait part de la conception marxiste des stratégies d'alliances du mouvement ouvrier pour la réalisation de ses objectifs politiques.

⁵³ Cf. *Le Bien public* du 21 décembre 1898, p. 1 («Ce que veut le diable»), et du 6 janvier 1899, p. 1 (« L'uninominal »).

⁵⁴ Cf. Bethune (catholique), APCH. 20.09.1899, p. 2612 ; Van den Heuvel (catholique), APCH. 27.09.1899, p. 2667 ; de Smet de Naeyer, Chef de cabinet (catholique), APCH. 25.10.1899, p. 2749.

⁵⁵ *Le Bien public*, 2 janvier 1899, p. 1 («Correspondance bruxelloise») ; Cf. également *Le Bien public* du 6 janvier 1899, p. 1 (« L'uninominal »), du 14 janvier 1899, p. 1 (« Un projet funeste »), et du 24 janvier 1899, p. 1 (« Contre le scrutin uninominal »)

⁵⁶ Sur les navettes entre la Belgique et le Vatican, cf. P. Joye et R. Lewin, *op. cit.*, pp. 140-147.

⁵⁷ Notons que la Fédération des Cercles catholiques semblait avoir perdu de sa force de frappe électorale, ne s'étant pas adaptée à l'évolution économique et sociale du pays, elle était de plus en plus perçue comme une simple fédération de « cercles d'agrément » sans portée politique.

⁵⁸ Déclaration de l'Episcopat du 5 mars 1896 (citée par *Le Bien public* du 22 avril 1899, p. 1)

⁵⁹ *Le Bien public*, 26 janvier 1899, p. 1 («Nos pieds d'argile»).

associerait les forces conservatrices de Droite et de Gauche (les libéraux doctrinaires représentés par la « Ligue libérale »)⁶⁰. S'il est vrai qu'à partir de 1919, lorsque le suffrage universel masculin fut acquis, la représentation proportionnelle ne permit plus à la Belgique d'échapper à des gouvernements autres qu'hétéroclites, un des arguments majeurs qui contribua, à l'époque, à son adoption était précisément qu'elle apporterait « indépendance » et « liberté » d'action à tous les partis, à l'inverse du scrutin majoritaire. Un point de vue que fit même prévaloir le grand leader du parti ouvrier, Emile Vandervelde⁶¹. Par ailleurs, suivant ses calculs prévisionnels (sur la base des élections de 1896 et de 1898), le Parti catholique estimait pouvoir garder sa suprématie en sièges (et même au delà) comme l'indiquent les projections de la *Section centrale* et du journal *La Réforme* (on note en gras les scores réellement obtenus en 1900 par les trois principaux partis politiques) :

Projection régionale des sièges à la Chambre faite par le journal « La Réforme » et par la Section centrale du gouvernement sur la base des résultats électoraux de 1896 et de 1898.

Provinces et arrondissements	Catholiques		Libéraux			Socialistes			
	Ré.	Sc.	Ré.	Sc.	Ré.	Sc.	Ré.	Sc.	
Flamands	52	54	47	11	13	17	6	4	9
Wallons	15	24	24	11	15	19	8	23	19
Bruxelles (arrond.)	9	8	8	3	5	5	6	5	7
Total des sièges	76	86	79	25	33	41	20	32	35

dont 2 sièges à des démocrates chrétiens (à Courtrai et Termonde)

dont 3 sièges à des libéraux proches des socialistes

dont 5 sièges à des libéraux proches des socialistes

dont 4 socialistes prêts au cartel avec les libéraux

dont 4 libéraux proches des socialistes

dont 6 radicaux socialistes.

Que l'alliance socialiste/libérale constitua une menace pour les catholiques ne fait aucun doute. D'autant plus que les libéraux doctrinaires qui, jusqu'alors, s'étaient opposés à cette alliance, désormais, se disaient prêts à y céder pour en finir avec quinze années de pouvoir clérical⁶². Que cette alliance fut sans fondement idéologique véritable, du moins en terme

⁶⁰ Seuls les catholiques bruxellois auraient pu se montrer réceptifs à l'idée d'un cabinet d'Affaires en association avec des libéraux, Cf. Renkin (catholique), APCH. 6.10.1899, p. 2749 et le comte d'Ursel (catholique), APCH. 6.10.1899, p. 2750.

⁶¹ Cf. Vandervelde (socialiste), APCH.26.09.1899, p. 2656, p. 2658 et APCH. 27.10.1899, p. 2873 ; Van Limburg-Stirum (catholique), APCH. 19.10.1899, p. 2801 ; de Trooz (catholique, ministre de l'Intérieur et de l'instruction publique), APCH. 20.10.1899, p. 2808, de Mérode-Westerloo (catholique), APCH. 20.10.1899, p. 2815 ; Smeets (socialiste), APCH. 7.11.1899, p. 2904. Et encore ces éloquents recommandations du *Bien public* : « Les catholiques élus seront alors les élus des catholiques, et ils ne dépendront plus comme à Tournai, à Verviers et à Bruxelles, du caprice des libéraux ou de leur aversion plus ou moins accentuée du socialisme. Il en résulterait pour le Parti catholique une majorité qui serait certes moins énorme, mais cette dernière gagnera en stabilité et en durée » (le 16 juin 1898, p. 1 « Que reste-t-il à faire ? ») ou encore ceci : « il ne faut pas que les catholiques servent d'arrière-garde ou d'appoint aux groupes libéraux qui ont encore des vellétés de lutter contre le socialisme révolutionnaire. (...) Nous ne sommes donc nullement partisans de la politique de coalition ni des systèmes électoraux qui tendraient à la faire pénétrer de plus en plus dans nos mœurs publiques. » (20 juillet 1899, p. 1 (sans titre).

⁶² « Le moment est venu pour tous les libéraux de s'entendre avec n'importe qui, fut-ce même avec le diable, du moment qu'il s'agit de renverser le gouvernement actuel ». Cet appel est régulièrement considéré comme étant un « moment choc » pour les catholiques. Prononcé dans le cadre de l'Assemblée générale annuelle de la Ligue libérale (décembre 1898), par un député libéral modéré, Vanderkindere (ancien recteur de l'Université de Bruxelles), cet appel faisait suite aux succès des libéraux à Bruxelles (et dans certains faubourgs de la capitale) lors des dernières élections provinciales (1898). Ses résultats convainquirent le Parti libéral qu'il avait toujours de la puissance en réserve. Il n'empêche que, comme le révèlent les prises de position de cette assemblée, les libéraux restaient divisés sur la réforme à adopter, le président de la Ligue était un partisan convaincu de

socio-économique, et irréaliste sur le plan gouvernemental, était cependant, aussi, une évidence pour ces mêmes catholiques. Sur le terrain, combien d'alliances ne s'étaient-elles pas nouées mais combien, également, n'étaient-elles pas à la limite du dénouement (notamment, à Gand et à Liège)? Ce dont certaines voix libérales étaient parfaitement conscientes. Ainsi, dans la *Revue de Belgique*, à la veille des élections communales, le juriste et professeur Wilmotte de l'Université de Liège écrivait ceci : « il (le parti socialiste) reste un parti de classe, fermé comme tel à tout accord (...). Demander le suffrage universel aux libéraux relève de l'apostasie. Les libéraux attendent le progrès de l'instruction et non du suffrage universel. Moralité sociale, émancipation populaire, progrès du commerce et de l'industrie, tout en dépend. Le suffrage universel est l'obstacle le plus certain au triomphe des idées de Lumière. Nos adhérents, surtout dans les villes (...) restent nos vraies forteresses ; ils sont pour la plupart des électeurs à deux, à trois voix (...) . Pas d'alliance avec les obstructionnistes qui ont fait de l'hôtel de ville de Liège et de 20 autres communes, des salles de spectacle forain »⁶³. Et sur un plan plus général, on peut également citer le *Journal de Charleroi* du 18 avril 1899 qui ne manqua pas de faire valoir ses appréhensions par rapport « au futur gouvernement anticlérical » : après « les élections, ce sera pire encore, quand il s'agira de former un ministère et de gouverner avec une majorité hétérogène (...). Un gouvernement libéral démocrate (...) ne pourrait faire ni du libéralisme, ni de la démocratie. Sur le terrain politique du budget des cultes, de l'instruction, de la laïcisation, par exemple, il sera lâché par les démocrates-chrétiens ; sur le terrain économique, il sera lâché par les libéraux capitalistes et industriels. Et plutôt que de s'exposer à être renversé, il serait obligé de travailler à ne rien faire. ». Certes, les élections communales du 15 octobre 1899, auxquelles nous avons fait allusion, montrèrent que le cartel libéral/socialiste restait une menace (à Anvers, à Louvain et à Alost). Mais, elles montrèrent, aussi, que, là où le Parti libéral avait gardé un espoir de l'emporter, ses militants avaient pris des distances à l'égard du parti ouvrier. Ce fut le cas à Bruxelles, à Gand et à Liège. Par ailleurs, et bien qu'ils s'étaient déjà ouverts à la démocratie rurale et urbaine, nombre de dirigeants catholiques estimaient qu'ils pouvaient en faire davantage et que, grâce à un renforcement de leur propagande religieuse et, plus encore, de leur lutte sur le plan scolaire et socio-économique, ils arriveraient à compenser leur perte en sièges⁶⁴.

Soulignons enfin qu'à ces calculs stratégiques se mêlaient des arguments de principe qui donnaient au Législateur une nouvelle assise philosophique. Le discours désormais dominant investissait, en effet, de nouveaux sens les mots de vérité, d'égalité et de liberté politique. Il était largement acquis dans les esprits que majorité et minorité devaient faire indéfectiblement partie du Souverain. Ainsi, la vérité ne serait plus liée au nombre, ou la minorité associée à l'erreur. Attribuer, à chaque parti politique, une représentation au Parlement qui soit conforme à sa proportion en voix, telle était assurément la meilleure manière d'actualiser la vérité politique. Veiller à ce que les différents arrondissements du pays élisent un nombre de députés qui corresponde le plus rigoureusement possible à la densité de leur population respective, voilà qui placerait les électeurs sur un pied d'égalité. Que les partis politiques et leurs dirigeants nationaux contrôlent l'ordre et la composition des listes

l'uninominal tandis que MM. Goblet et l'association libérale d'Anvers étaient favorables à la représentation proportionnelle et se prononçaient, à l'instar de Vanderkindere, pour une alliance libéro-radico-socialiste.

⁶³ Dans la *Revue de Belgique* (août 1899), (*Le Bien public*, 5 août 1899, p. 1 (« Echec au suffrage universel et au cartel »).

⁶⁴ Cf. *Le Bien public*, 12.08.1899, p. 1 (Questions de tactiques) et le 16.08.1899, p. 1 (La représentation proportionnelle cause de ruine pour le Parti catholique).

électorales devait résoudre le problème des liens ancestraux de dépendance locale. Et, garantir aux électeurs, leur liberté politique⁶⁵.

III. Les changements de mode de scrutin : quand ? comment ? pourquoi ?

On ne peut faire dépendre le droit électoral des caprices du pouvoir, par contre, il s'impose que les pouvoirs publics puissent le maintenir en rapport constant avec l'évolution sociale elle-même, et qu'il ne soit pas immobile, quand la société progresse. Formulée en 1883 par le député Janson, cette recommandation pose la question de la citoyenneté et de l'adéquation de sa représentation dans les plus hautes sphères de l'Etat. Il ne faudrait pas pour autant la réserver aux seules phases d'instauration de la démocratie. Les débats de fond qui portent aujourd'hui sur le vote des migrants, que ce soit en Belgique ou ailleurs, montrent, au contraire, toute son actualité, au delà des intérêts et des stratégies des partis politiques, et sans qu'il ne soit même question de crise politique. S'agissant de réelles modifications de la règle électorale, et pas de ses simples aménagements (encore faudrait-il pouvoir en préciser le seuil), on ne peut faire, en effet, l'économie des liens existant entre ces changements, les temps longs de la société qui les instaure, l'évolution des opinions publiques d'une manière générale, celle des partis et, dans certaines conjonctures, du rôle déterminant de personnalités charismatiques. L'autonomie du politique a ses limites, en matière décisionnelle comme en matière explicative. Les deux réformes électorales que nous avons retenues sont, en ce sens, exemplaires. Et leur éloignement dans le temps devrait faciliter la démonstration du propos, ne fut-ce que par le supplément de relief qu'apporte toute mise en abîme.

De façon très générale, ce qui nous a frappé, suite à cette recherche, c'est qu'à un « moment donné », et quelle qu'en soit la difficulté, il nous semble qu'un Etat, à l'instar de l'Etat belge, ne peut plus échapper au changement de son code de conduite électorale. Ce qui n'exclut pas que ce dernier ait déjà fait l'objet de critiques, bien antérieurement à ce moment décisif. Sans qu'il ne soit possible de démontrer qu'il existe un lien quelconque entre ces premières contestations et son remaniement ultérieur (on pense ici tout particulièrement à la mise en cause du suffrage censitaire et à la demande de suffrage universel que les catholiques exprimaient en 1870 et qui restèrent toutes deux sans suite sur le plan constitutionnel).

A quel moment une société se donne-t-elle donc une nouvelle règle électorale ? Rappelons tout d'abord que, lorsqu'il sollicita la fin du système censitaire en 1891, Beernaert, le Chef de l'Exécutif, exprima le souhait que d'autres mesures (la réforme du Sénat, le referendum et la représentation proportionnelle) accompagnent cette décision dont on sait qu'elle devait inmanquablement déboucher sur un élargissement de l'électorat. La suppression du système majoritaire à deux tours souleva, à cette époque-là, de si vives résistances qu'il fallut attendre, on s'en souvient, huit années et des élections législatives inquiétantes, à plus d'un titre, pour que ce nouveau mode de représentation entre dans les mœurs. On traitera donc séparément ces deux réformes majeures, tout en sachant qu'elles relèvent d'un même contexte social et d'une même logique de fond. En cette fin du XIXe siècle, dominée par son économie exportatrice, la Belgique vit les retombées des bouleversements structurels de niveau international, notamment, sous la forme d'une exacerbation et d'une complexification de ses tensions socio-économiques et confessionnelles qui n'épargneraient aucun des partis politiques, des plus anciens aux plus récents. Les socialistes, déjà bien organisés sur le plan social (suivant le modèle hégémonique de la famille catholique), avaient fini par prendre aussi la mesure de l'importance de l'Etat et de sa conquête, par la voie légale, pour la réalisation de leurs revendications. Ainsi, pour eux, l'égalité du droit de vote était devenue stratégiquement prioritaire. Ce qu'ils firent entendre

⁶⁵ Cf. à ce sujet le discours particulièrement éloquent du député catholique van Limburg-Stirum (APCH. 19.10.1899, pp. 2800-2802).

par la mobilisation de la rue et par les différentes instances de leur structure organisationnelle (parti, presses, Congrès). Bien que sur un mode largement édulcoré, cette revendication fut relayée à la Chambre des députés par des libéraux radicaux qui leur étaient proches pour des raisons idéologiques (la justice sociale, la laïcité) et tactiques (le renforcement de leur sphère d'influence au sein du Parti libéral lui-même et, à plus ou moins court terme, le renversement du pouvoir catholique). On sait aussi que cette demande venant de libéraux n'aurait jamais pu aboutir sans l'intervention capitale du Premier ministre. C'est Beernaert qui fit véritablement plier sa majorité très réticente et divisée sur la question, pour qu'elle accepte, d'abord, la révision du suffrage censitaire, et, pour finir, le suffrage universel plural. A cette époque de parlementarisme avéré, le rôle essentiel de l'Exécutif ne peut étonner, surtout en cette période de grandes tensions. Et pourtant, combien Beernaert eut préféré qu'un accord fût directement conclu entre les catholiques et les libéraux, au sein des sections parlementaires et des commissions créées à cet effet, là où les conflits s'expriment en sourdine, laissant au théâtre du Parlement ses jeux d'amplification. Le Parti catholique et le Parti libéral, étant chacun très divisé, pouvaient-ils aboutir à un quelconque accord, même loin des feux de la rampe ? Rappelons, par ailleurs, que pas moins de treize formules furent présentées à la Chambre. La quatorzième seulement fut votée, avec une confortable majorité, bien supérieure à celle qui prévaudrait pour le vote de la représentation proportionnelle. Ce ralliement tient aux nouvelles menaces de démission du Premier sur sa majorité, et à l'appui de coulisse que des libéraux radicaux et progressistes s'étaient enfin décidés à lui apporter, ce dont Beernaert put se targuer pour encore galvaniser ses troupes. Mais, on se souvient, aussi, que ces volte-face de dernières minutes ne s'expliquent que par la pression des manifestations ouvrières qui se multipliaient à Bruxelles et en province, avec, à l'horizon, la menace d'une grève générale dont le coup d'envoi serait donné par le parti socialiste si le suffrage universel n'était pas décidé.

La représentation proportionnelle (le scrutin de liste, l'officialisation du rôle des partis politiques dans la confection des listes électorales et les quelques remaniements de circonscriptions électorales) aurait-elle été décidée si le suffrage universel plural n'avait pas entraîné les réalignements électoraux que ce nouveau mode de scrutin était précisément censé éviter aux forces dirigeantes du pays ? La réponse est dans la question. On sait, par ailleurs, combien les décideurs en matière économique redoutent l'imprévisible. On peut en dire autant des politiques. L'instauration de la représentation proportionnelle, et les principales mesures y afférentes, démontrent clairement ce fait. On se souvient pourtant que trois premiers ministres (dont Beernaert) firent les frais des solides résistances qui leur furent opposées, sur la base d'arguments tant philosophiques (parfois partagés par des catholiques traditionalistes et la gauche socialiste, sans que cette convergence de point de vue ne débouche sur des alliances de vote qui auraient pu en limiter l'application) que pour des raisons d'occupation des sommets de l'Etat, le roi n'étant pas en rade de ces jeux stratégiques (pour mémoire, son rôle par rapport à l'uninominal). On se souvient également qu'aucun accord ne put être trouvé entre les partis, au sein des sections et commissions parlementaires, à l'instar de ce qui s'était passé pour la précédente loi étudiée. Et pourtant la représentation proportionnelle et les autres réformes susmentionnées furent votées, avec une faible longueur d'avance, il est vrai, mais elles furent votées par une majorité du Parti catholique (63 contre 34 et 6 abstentions), avec l'appui d'une faction de libéraux. Pouvait-il en être autrement ? Des trois premières élections (1894, 1896, 1898) au suffrage universel plural, le Parti catholique, au pouvoir depuis une quinzaine d'années, avait tiré l'enseignement suivant : l'imprévisibilité des opinions publiques, y compris des siennes propres, au risque de perdre son pouvoir d'Etat. Pour commencer, il n'avait pas pris la mesure de l'implantation du parti socialiste dans les zones industrielles et urbaines du pays de telle sorte que son entrée fracassante sur la scène parlementaire (21 députés dès 1894), et qu'il progressait (27 sièges en 1898), furent de

véritables coups de massue pour ce parti à vocation multi-classiste, sans oublier les bons scores réalisés par le cartel libéral-socialiste (15 sièges en 1894, 13 sièges en 1898) et le potentiel du Parti des commerçants (ou du Parti des anti-coopérateurs). De surcroît, en situation de ballottage, le Parti catholique savait ne pas pouvoir compter de manière fiable sur un Parti libéral qui s'associait tantôt à des socialistes, tantôt à des catholiques, pourvu qu'il reconquiert son autorité perdue, même au prix d'alliances contre-nature en matière socio-économique (surtout pour les doctrinaires). Que dire ensuite de ses propres tensions entre son aile traditionaliste (le député Woeste, représentant surtout les intérêts agraires et de la grande propriété terrienne) et son aile progressiste (le député Helleputte, représentant essentiellement le monde ouvrier et paysan d'obédience catholique), si ce n'est qu'elles minaient le parti de l'intérieur, sans parler de l'abbé Daens et des daensistes prêts à se joindre aux socialistes pour plus de justice sociale et pour emporter le suffrage universel pur et simple. On a d'ailleurs pu constater que ce sont les divisions de la majorité catholique elle-même qui rendirent aussi difficile et la réforme du suffrage censitaire et celle du système majoritaire (à deux tours), ses députés les plus traditionalistes rejetant même l'une et l'autre de leurs formules de remplacement. Notons cependant que l'adoption de la représentation proportionnelle fractionna beaucoup plus considérablement le Parti catholique que ne le fit le suffrage universel plural, si l'on s'en tient au ralliement final dont elles firent respectivement l'objet. Introduisant une nouvelle logique de distribution des parts du Parlement, la représentation proportionnelle aurait des incidences sur le plan local, notamment, au niveau des postes et des réseaux d'allégeances acquis. Chaque parlementaire serait donc directement et personnellement concerné par cette nouvelle donne. Ne serait-ce pas une raison suffisante pour expliquer la très grande résistance dont celle-ci fit l'objet, jusqu'au bout ? Ajoutons enfin la perte en voix que subissait le Parti catholique toujours sur les trois élections mentionnées de telle sorte que le nombre de sièges dont il disposait à la Chambre semblait particulièrement « disproportionné ». Ce que, grand promoteur de la représentation proportionnelle, le ministre Beernaert souligna vigoureusement, d'autant plus que le parti socialiste avait lui-même bénéficié de cette logique du système majoritaire, tandis que les libéraux, force plus modérée, en étaient les principales victimes. On en revient ainsi à cette hypothèse que nous rappelions au début de ce travail : si la représentation proportionnelle devait resserrer les écarts entre le pourcentage de voix obtenu et celui des sièges de chaque parti sur la scène parlementaire, sa véritable raison d'être était, en fait, de rendre vie à un éventuel allié libéral, pour le parti catholique, contre le parti socialiste. Au terme de notre travail, il semble qu'il faille élargir et complexifier le propos.

Suivant nos sources de première main, il était clairement attendu, pour ses principaux protagonistes, quelle que soit leur couleur politique, que la représentation proportionnelle établirait un rapport de force à la fois plus équilibré (quantitativement et géographiquement⁶⁶) et plus réellement concurrentiel entre des partis politiques, non seulement, libres et indépendants, mais qui se seraient, aussi, solidement étayés, sans que le pouvoir d'Etat

⁶⁶ Que la représentation proportionnelle assurerait une meilleure répartition géographique des trois principaux partis n'est pas un argument qui fut fréquemment avancé, néanmoins, lorsqu'il fut évoqué, ce n'était pas dans le sens d'une meilleure balance des pouvoirs entre deux communautés linguistiques suivant la terminologie actuelle, comme on peut parfois le lire, mais beaucoup plus au nom d'un bien pour la Patrie, conformément à la lecture qu'en avait fait l'historien Henri Pirenne. Citons à cet égard les propos exemplaires du député Renkin (catholique) : « La représentation des cinq provinces septentrionales, qui est homogène aujourd'hui, ne le sera plus. L'opposition y conquerra des sièges. Par contre, la droite obtiendra une représentation dans les régions industrielles, où elle se trouve généralement exclue aujourd'hui. J'y vois, pour ma part, des avantages. Les opinions ne se cantonneront plus selon diverses régions du pays. Cette situation n'empêchera pas les convictions de se fortifier par la lutte et elle contribuera à mieux nous montrer que, si nous sommes d'opinions différentes, nous sommes tous de la grande famille belge, ayant les mêmes devoirs vis à vis de la patrie, tous également intéressés, après tout, à la grandeur et à la prospérité du pays » (APCH. 6.10.1899, p. 2747).

échappe, toutefois, au Parti catholique (conformément aux pronostics de ses leaders les plus clairvoyants), qui pourrait même y trouver un regain de légitimité⁶⁷. En ce sens, on peut considérer que ce nouveau mode de représentation était censé réussir par le haut (le Parlement et les partis politiques) ce que, associé au système majoritaire (à deux tours), le suffrage universel plural n'avait pas obtenu : le contrôle de l'opinion publique par l'opinion publique. Les forces de la conservation n'avaient pu contenir celles du progrès et de la contestation. Des tensions qui minaient de l'intérieur les partis catholique et libéral et dont les effets étaient « livrés aux hasards de la loi des majorités et du droit de la force »⁶⁸, pour ne pas parler des progrès alarmants du parti socialiste comme tel. Avec le système proportionnel dont on connaît la règle d'application, et, c'est important, l'étaient des partis politiques qui l'accompagnait, catholiques, libéraux et socialistes pourraient et devraient renforcer la centralisation et la discipline de leurs structures organisationnelles respectives s'ils voulaient gagner leurs campagnes de prosélytisme à l'extérieur, et des sièges désormais beaucoup plus coûteux au Parlement. Le maintien au pouvoir des catholiques sur la base d'un meilleur équilibre des contrôles inter- et intra- partisans relève ainsi, à notre avis, de la logique de fond qui présida à l'instauration de la représentation proportionnelle. Que des alliances politiques (libérale/catholique ou libérale/socialiste) aient pu sembler à certains plus envisageables qu'à d'autres ne fait, cependant, aucun doute ; mais il s'agit là de faits plus conjoncturels que structurels.

Bibliographie

- Barthelemy (Joseph), 1912, *L'organisation du suffrage universel et l'expérience belge*, Paris, éd. M.Girard et E. Brière.
- Cotteret (Jean-Marie) et Emeri (Claude), 1971, *Les systèmes électoraux*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?
- de Winter (Noel), 1991, *Elections et gouvernements. Eléments de l'histoire politique de Belgique*, Bruxelles, Creadif.
- Delfosse (Pascale), 1978, *Die belgischen Mittelklassen und das Problem des Wachstums Positionen der autonomen Fraktion der Mittelklassen zwischen 1880 und 1914, « Bourgeois und Volk » ? Zur Geschichte des Kleinbürgertums im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/New York, Campus Sozialgeschichte.
- Delfosse (Pascale), 1994, « Formation de l'Etat, classes sociales et hégémonie politique : le cas belge (1830-1914) », *Recherches sociologiques*, 1, pp. 1-32
- Delfosse (Pascale), 1999, « Une analyse comparée dans le temps du Sénat belge », *Revue internationale de politique comparée*, vol.6 (Des sénats), n°1,
- Hermet (Guy), 1996, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hiroux (Damien), 2001, *Le suffrage universel plural au Parlement belge. Quel compromis ? Pour quelle(s) représentation(s) ?* », mémoire de Licence en sciences politiques, UCL.
- Joye (Pierre) et Lewin (Rosine), 1967, *L'Eglise et le mouvement ouvrier en Belgique*, Bruxelles, Société populaire d'éditions.
- Magnette (Paul), 2000, « Un siècle de gouvernement proportionnel en Belgique. », dans *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, éd. de l'Université de Bruxelles.
- Martin (Pierre), 1997, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, clefs/politique, 2^e éd.
- Martin (Pierre), 2000a, « Les principaux modes de scrutin en Europe », dans *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, éd. de l'université de Bruxelles.
- Martin (Pierre), 2000b, *Comprendre les évolutions électorales. La théorie des réalignements revisitée*, Presses de Sciences Po.
- Martin (Pierre), 2001, *Les élections municipales en France depuis 1945*, Paris, Les études de la Documentation française.
- Moyne (M), 1970, *Résultats des élections belges entre 1847 et 1914*, Bruxelles, Institut belge de science politique
- Noiret (Serge), 1990, *Political strategies and electoral reform : origins of voting systems in Europe in the 19th and 20th centuries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

⁶⁷ « L'opinion publique nous approuvera d'avoir fait prévaloir dans la législation un régime électoral honnête, loyal et égal pour tous » (*Le Bien public*, A la droite, 2.08.1899, p. 1)

⁶⁸ Hector Denis (socialiste), APCH.17.10.1899, p. 2767.

Pirenne (Henri), 1964, *Histoire de Belgique des origines à nos jours*, T.4, Bruxelles, éd. du Centenaire.

Renard (Claude), 1966, *La conquête du suffrage universel en Belgique*, Bruxelles, éd. de la Fondation J.Jacquemotte

Stengers (Jean), 2000, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899 », dans *Le mode de scrutin fait-il l'élection ??* éd. de l'Université de Bruxelles.

Tordoir (Jean), 1999, *Paul Janson (1840-1913) – Un libéral à la conquête du suffrage universel*, Bruxelles, Archives libérales francophones du Centre Paul Hymans.

Woeste (Charles), 1927, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique, 1859-1894*, Bruxelles, Librairie A. Dewit.