

ÉTUDE
SUR LA
REPRÉSENTATION
PROPORTIONNELLE
AU BRÉSIL

PAR

LE BARON D'OURÉM

DU CONSEIL DE S. M. L'EMPEREUR DU BRÉSIL
Membre de la Société de Législation Comparée.

EXTRAIT du *Bulletin de la Société de Législation Comparée.*

PARIS

G. MARPON ET E. FLAMMARION

IMPRIMEURS

26, RUE RACINE, PRÈS L'ODÉON.

1887

H.

14529

()

REPERIMENTATION

26671. B5

A la Bibliothèque
de la ville de Bordeaux,

hommage de l'auteur,

Bordeaux 14 Sept 87.

Accusé

H. 14529

ÉTUDE

sur la

REPRÉSENTATION

PROPORTIONNELLE

AU BRÉSIL



REPRESENTATION

PROPORTIONNELLE

AU BRÉSIL

ETUDE

DE M. DE MOURA

REPRESENTATION

PROPORTIONNELLE

AU BRÉSIL

H. 14529

ÉTUDE
SUR LA
REPRÉSENTATION
PROPORTIONNELLE
AU BRÉSIL

PAR

LE BARON D'OURÉM

DU CONSEIL DE S. M. L'EMPEREUR DU BRÉSIL
Membre de la Société de Législation Comparée.

EXTRAIT du *Bulletin de la Société de Législation Comparée.*



PARIS
C. MARPON ET E. FLAMMARION
IMPRIMEURS
26, RUE RACINE, PRÈS L'ODÉON.

1887

Cette étude a été publiée dans le *Bulletin de la Société de Législation Comparée*, n° 2, février 1887.

En la publiant à part, nous y avons ajouté, dans la partie finale, quelques renseignements qui nous sont parvenus, tout dernièrement, sur les élections municipales de 1886 et quelques observations sur la mise en œuvre de la représentation proportionnelle au Brésil.

ÉTUDE
SUR LA
REPRÉSENTATION
PROPORTIONNELLE
AU BRÉSIL

INTRODUCTION

BUT RESTREINT DE CETTE NOTICE.

Le but principal de cette notice sur les débats au Parlement du Brésil concernant la représentation proportionnelle n'est autre que de montrer, — ainsi qu'il a été déjà fait pour différents pays, — comment, dans l'Empire sud-américain, la question a pris origine, sous quelles formes elle s'est fait jour, comment elle a été tranchée par le législateur, et enfin quelles ont été les vicissitudes et quelles sont les dispositions de la législation sur la représentation plus ou moins fidèle des minorités.

Aussi, n'avons-nous pas, on le comprend bien, à exposer ici la loi électorale du Brésil, ses éléments organiques, les conditions actuelles de l'électorat politique ou administratif, le mécanisme des opérations électorales, soit préparatoires, soit préliminaires et définitives, qui aboutissent à l'élection, ni enfin les moyens de contrôle de tous ces travaux sous le point de vue politique, administratif ou répressif. Nous avons fait cela ailleurs; il nous sera permis à ce sujet de renvoyer aux notices et aux commentaires des lois électorales du Brésil, régulièrement publiés dans les *Annuaire de législation étrangère* (1).

Cette notice devient donc forcément restreinte; il s'agit seulement de consigner ici les renseignements concernant le système du mode de votation ou de l'émission du suffrage, ce que du reste nous avons exposé en résumé dans les *Annuaire* précités, puis de donner à cette partie de la matière électorale des développements

(1) *Annuaire*, XI, 1882, p. 847 et XII, 1883, p. 1065.

aussi complets qu'il nous sera possible de fournir; c'est en effet cette partie qui vient nous révéler ce que le législateur a eu l'intention de faire en faveur des minorités, en présence de tous ces problèmes que, depuis quelque temps, les philosophes et publicistes lui ont posé, en exigeant une solution pratique conforme au régime représentatif, généralement adopté.

I

Législation électorale du Brésil; ses différentes phases depuis la promulgation de la Constitution de l'Empire. — Mode d'élection : suffrage indirect en 1824 et années suivantes; suffrage direct depuis 1881. Renvoi. — Coup d'œil général sur la marche des idées en matière de représentation des minorités depuis les institutions primitives jusqu'à l'époque actuelle. Renvoi pour les détails aux paragraphes suivants.

Au Brésil, nous pouvons distinguer, en matière législative électorale, quatre périodes qui correspondent à quatre grandes réformes générales dans le système adopté, tant pour les élections politiques que pour les élections administratives; en effet, des traits bien saillants les séparent les unes des autres. Ces périodes sont celles :

1° Des instructions du 26 mars 1824;

2° De la loi du 19 août 1846, modifiée par les lois de 1855 et de 1860;

3° De la loi du 20 octobre 1875;

4° De la loi du 9 janvier 1881 actuellement en vigueur, modifiée par la loi du 7 octobre 1882.

Mais, comme observation préliminaire, que nous croyons nécessaire de faire, nous devons rappeler qu'au Brésil le suffrage adopté par la Constitution, après l'indépendance du pays en 1822, a été le *suffrage à deux degrés* pour les élections politiques, c'est-à-dire des sénateurs, des députés et des conseillers généraux (1), et cela par suite de la tradition; ce n'est que depuis la loi du 9 janvier 1881 que nous avons le *suffrage direct*, cette loi l'ayant établi pour

(1) Les conseillers généraux ont été remplacés par les membres des Assemblées législatives provinciales, créés par l'Acte additionnel (loi du 12 août 1834).

Quant aux élections qui ont eu lieu au Brésil avant la promulgation de la Constitution : V. *Annuaire*, XI, 1882, p. 848.

les élections politiques et maintenu, comme il existait déjà depuis longtemps, pour les élections administratives, c'est-à-dire des conseillers municipaux et des juges de paix (1).

Cette observation faite, nous devons examiner dans chacune de ces périodes, d'après la méthode adoptée par le législateur pour la manifestation du vote de l'électeur, l'idée de la représentation des minorités et son évolution; en même temps, nous ferons mention des différentes propositions de loi déposées, afin d'arriver à la représentation des minorités. Ce sujet ne pourra manquer d'intérêt pour le lecteur étranger, d'autant plus que la plupart des propositions lui sont peut-être inconnues; quant à discuter ces propositions, à les comparer avec les systèmes de représentation proportionnelle soit empiriques, soit rationnels que l'on a produit jusqu'à présent et dont la variété est déjà aussi grande que la littérature en est vaste, ce serait un travail qui dépasserait les bornes de cette étude, laquelle ne vise qu'à contribuer au dossier de renseignements qu'il s'agit en ce moment de former pour l'examen de la question. D'ailleurs, les hommes compétents peuvent, de suite et à la simple vue des bases de ces différentes propositions, comprendre quels ont été les principes suivis par leurs auteurs, ce qu'ils ont pris à leurs devanciers, ce qu'ils ont tâché d'améliorer ou de modifier, et enfin quelle part leur revient dans la grande œuvre de la réforme électorale par excellence, celle de la *représentation vraie*.

Nous verrons ainsi les phases qu'a subies au Brésil l'émission du suffrage de l'électeur. Il convient cependant de les indiquer d'ores et déjà en résumé. Ce fut dans les institutions primitives l'élection à deux degrés et le scrutin de liste par province; la première loi électorale, celle de 1846, maintint ce scrutin, mais en même temps elle consacra, bien que d'une manière partielle, incomplète et conséquemment illusoire, le principe de la représentation des minorités, réclamée déjà alors comme une nécessité impérieuse d'ordre politique. Cette idée s'était donc fait jour; elle devait suivre naturellement son cours. De là le mouvement en faveur du scrutin individuel de district, comme conséquence de cette idée; la loi de 1855 l'adopta, mais bientôt (1860) on revint au scrutin de liste, bien qu'adouci par une application restreinte à des districts, c'est-à-dire à des circonscriptions renfermées dans les provinces, et avec un nombre assez réduit de représentants. Cependant un autre mouvement s'était produit depuis quelque temps pour la

(1) Lois du 15 octobre 1827 et du 1^{er} octobre 1828; Code d'inst. crim. de 1832, art. 9 et 10.

représentation proportionnelle. A cette époque, que la loi de 1860 a signalée par une réaction modérée dans le sens des vieilles pratiques, ce mouvement s'accrut, et grâce aux écrits de proportionnalistes distingués, au programme du parti progressiste et à des propositions dans les Chambres, il gagna peu à peu du terrain. Il aboutit enfin à la loi de 1875 consacrant le vote limité, vraie conquête politique. Quelques années plus tard, la réforme électorale introduisait l'élection directe, autre grande conquête politique; la loi de 1881, qui l'avait réalisée, maintenait le principe de la représentation des minorités, mais en lui donnant une forme différente, à savoir : le scrutin individuel de district pour l'élection des députés, et le vote uninominal restreint par le quotient pratique pour les élections provinciales et municipales. Enfin, dans les débats qui ont eu lieu cette année (1886) au Sénat sur le projet de loi pour la réforme du système des élections municipales, malgré une certaine tendance pour le vote limité, le Sénat a rejeté ce projet, en maintenant ainsi le système actuel du vote uninominal.

Telle a été en larges traits la marche des idées au Brésil à l'égard du mode de votation en matière électorale, depuis les premières institutions jusqu'à l'époque actuelle; nous allons la suivre en détail et d'après les dispositions qui marquent chacune des grandes périodes que nous avons indiquées.

II

Instructions provisoires de 1824 pour les opérations électorales. — Mode de votation; scrutin de liste pour toute espèce d'élections. — Modifications apportées à ces instructions par le règlement de 1842. — Effets pratiques de ce règlement.

Dans la première période électorale dont nous venons de parler, toute rudimentaire, des instructions décrétées par le Gouvernement, le lendemain même de la promulgation de la Constitution, vu l'urgence des circonstances, réglèrent les opérations électorales. Jusqu'à une certaine époque, les choses se passèrent d'une manière, comme on l'a dit souvent, toute patriarcale. C'était le rôle des paroissiens, dressé par le curé aux termes de la Constitution de l'archevêché, qui servait pour l'appel des citoyens; le juge de la commune, plus tard le juge de paix, présidait l'assemblée primaire; assisté du curé, il proposait à l'acclamation du peuple les quatre membres qui devaient avec eux composer le bureau de

l'assemblée paroissiale. Les votants y nommaient les électeurs; ceux-ci ensuite, dans les collèges électoraux, nommaient les sénateurs, les députés et les conseillers généraux (1). Plus tard, d'accord avec la Constitution de l'Empire, on confia aussi aux votants, mais par le système direct, l'élection des conseillers municipaux et des juges de paix dans les assemblées de paroisse (2).

Le mode de votation adopté alors fut le *scrutin de liste* et la pluralité relative, tant pour la nomination des électeurs que pour celle des membres des bureaux des collèges électoraux, des sénateurs, des députés, des conseillers généraux (3), des conseillers municipaux et des juges de paix. Tel fut le système qui, non sans quelques modifications importantes, subsista pendant environ un demi-siècle.

Mais de bonne heure, les partis constitutionnels s'étant formés, on commença à se plaindre vivement de l'influence exclusive d'un des partis politiques dans la lutte électorale; la majorité, par tous les moyens, disait-on, parvenait à écraser la minorité, ce qui était contraire aux principes essentiels du régime représentatif (4). Les élections de 1840 sont venues montrer que dans l'état d'excitation où se trouvait l'esprit public, les instructions de 1824 ne pouvaient plus garantir la liberté du vote (5). Le principe admis comme incontestable était qu'une fois les bureaux organisés, l'élection était gagnée; alors on ne reculait devant aucune espèce d'abus ou même de violence pour assurer la prépondérance d'un parti dans ces bureaux; on repoussait non seulement ses adversaires, mais encore ceux qui ne lui étaient pas tout à fait dévoués (6). Aussi le discours du trône s'empressait-il de réclamer pour la première fois en 1841 une bonne loi électorale; sans parler d'autres motifs d'ordre purement politique, les désordres dans les dernières élections provoquaient la dissolution de la Chambre en 1842 (7).

Ce fut alors qu'à la veille des nouvelles élections, le gouvernement, sous le régime des conservateurs, prit la responsabilité d'é-

(1) V. Note 1, p. 2.

(2) Lois du 15 octobre 1827 et du 1^{er} octobre 1828; Code d'inst. crim. de 1832, art. 9 et 10.

(3) V. Note 1, p. 2.

(4) V. Rapports du ministre de l'intérieur aux Chambres, particulièrement depuis 1837.

(5) Rapport de la commission spéciale de la Chambre des députés du 20 août 1870.

(6) Rapport du ministre de l'intérieur en 1843, p. 6.

(7) Manifeste collectif des ministres à l'Empereur le 1^{er} mai 1842.

dicter de nouvelles instructions pour les opérations électorales. Dans le but d'abord de s'assurer des qualités requises pour le droit de vote, on créait des juntas temporaires de recensement pour dresser les listes des citoyens actifs et des éligibles; ces juntas étaient composées du juge de paix, du curé et du commissaire de police, comme censeur, le contrôle du recensement appartenant à l'administration. D'un autre côté, pour l'organisation des bureaux des assemblées primaires, il y aurait une commission composée de seize citoyens éligibles de la paroisse tirés au sort; celle-ci devait nommer quatre membres pour constituer le bureau avec le juge de paix et le curé; le *scrutin de liste* et la majorité relative furent adoptés pour cette nomination; l'élection des membres des bureaux des collèges électoraux continua à se faire par le *scrutin de liste*. A côté de ces mesures, le décret du 4 mai 1842 en édictait d'autres tendant à régler la procédure à suivre dans toutes les opérations électorales et à prévenir les abus et la fraude.

Mais, « dans les élections suivantes en 1842 (*conservateurs*) et 1844 « (*libéraux*), présidées par des ministères d'opinions tout à fait opposées, le résultat était une grande majorité ou la presque totalité de la Chambre du parti qui était au pouvoir » (1). Les nouvelles instructions n'avaient pu garantir la sincérité de la représentation. On réclamait donc une loi électorale.

III

Loi électorale de 1846, la première dans l'Empire. — Principe de la représentation des minorités; son application partielle dans la constitution des juntas de recensement et des bureaux des assemblées primaires. — Encore le scrutin de liste pour toute espèce d'élections. — Effets pratiques de la loi. — Le scrutin individuel de district; accentuation du mouvement pour son adoption.

La première loi électorale du Brésil, celle du 19 août 1846, proposée et promulguée sous le régime des libéraux, domine la seconde période dont nous avons parlé. Elle visa à opérer une grande réforme dans cette matière; en effet, rejetant l'intervention de la police et du curé de la paroisse, elle s'attacha exclusivement à l'élément électif pour la formation des juntas, qu'elle a maintenues, de recensement des votants; pour leur organisation, et dans le but, croyait-on, d'assurer la représentation des minorités, cette loi exi-

(1) Rapport cité du 20 août 1870.

gea le concours des électeurs, présumés être de la majorité, et des suppléants, présumés être de la minorité, en désignant elle-même, par un procédé ingénieux lesquels d'entre eux, seraient membres de la junte. A celle-ci appartenait la confection de la liste des votants avec recours d'abord devant un conseil ou junte municipale, composée du juge municipal, du président du conseil communal et d'un électeur, puis devant la cour d'appel. Les listes électorales devaient être renouvelées tous les ans, mais les inscriptions et radiations ne furent point soumises à des règles positives. On créa aussi le contentieux électoral; on régla le pouvoir disciplinaire des autorités et des conseils administratifs chargés des travaux électoraux. Les bureaux des assemblées primaires se composaient des mêmes éléments que ceux des juntas de recensement; on devait s'attendre conséquemment à y voir représentée la minorité, d'après les vœux de la loi. Les bureaux des collèges électoraux continueraient à être élus par les électeurs eux-mêmes au *scrutin de liste* et à la majorité relative. C'était là, on l'a dit maintes fois pendant et après la discussion de la loi, des mesures prises toutes dans l'intérêt des minorités, afin de les empêcher d'être écrasées dès le début des opérations électorales; on considérait même cette partie de la loi de 1846 comme « la plus noble, la plus généreuse, la plus « nationale de toutes ces dispositions » (1).

Pendant le système du mode de votation continuait à être, sans aucune modification, celui du *scrutin de liste* à la majorité relative pour toute espèce d'élections.

« Les intentions du législateur ont été sans doute les meilleures, « mais les résultats n'ont pas répondu à ces intentions. Les élec- « tions qui eurent lieu en 1847 (*libéraux*), 1849 et 1852 (*conserva- « teurs*), sous le régime de la loi de 1846, toutes avec les mêmes « effets, ont été accusées de fraude, de violence; on a dit que toutes « ont été l'œuvre du gouvernement » (2). Unanimité ou presque unanimité en faveur du parti au pouvoir, telle était encore la physionomie des Chambres élues ces années-là.

Mais une opinion se faisait jour alors, caressée du reste depuis longtemps par les hommes du parti libéral; c'était le *scrutin de district* (*circulos*) (3). Déjà, en 1831, la presse libérale (*Independente*) plaidait cette cause dans le but, disait-elle, de garantir ainsi l'ex-

(1) Chambre des députés, séance du 22 juin 1845, Alvares Machado.

(2) Rapport cité du 20 août 1870.

(3) Comme le scrutin d'arrondissement, c'est-à-dire, vote uninominal dans un collège à député unique.

pression de toutes les opinions existant dans le pays (1). Pendant la discussion de la loi électorale, on avait parlé de l'élection par district, soit d'un seul député, soit de plusieurs ; ainsi les opinions se partageaient à cet égard, et encore sur une question plus grave, celle de la constitutionnalité de la mesure. Une proposition de loi pour la réforme de la Constitution, tendant à ce que l'élection des députés généraux et provinciaux et des sénateurs eut lieu dans des districts électoraux et non par provinces, était déposée et même prise en considération (2). Plus tard, une autre proposition était déposée dans le but de partager les provinces de l'Empire en autant de districts que de députés composant la Chambre (3). L'idée du scrutin uninominal avait donc gagné du terrain à la Chambre et recruté des partisans décidés.

D'un autre côté, au Sénat, un des grands hommes d'État du Brésil, membre des plus influents du parti libéral, dans le rapport sur le projet de loi de 1846, opinait avec ses collègues pour les districts à un seul député, et ce fut purement par crainte d'innovation qu'il ne fut point formulé d'amendement dans ce sens (4). Immédiatement après l'adoption de la loi, il proposait à ce même corps, parmi d'autres modifications, celle de l'élection au scrutin de liste par provinces, prescrite par cette loi ; d'après son opinion, les districts devaient nommer deux ou trois députés et un sénateur (5). Après un long rapport, où la question fut examinée sous toutes ses faces, les commissions de constitution et de législation proposaient un amendement substitutif consacrant le *scrutin individuel par district* ; les provinces devaient donc être partagées en autant de districts électoraux que le nombre de leurs députés, et chaque district devait élire un seul député. « Ce nouveau système, disaient les commissions, faciliterait la représentation de tous les intérêts et opinions existant dans le pays ; car il assurerait une représentation propre aux majorités locales, jusqu'à présent annulées par les majorités provinciales. Cette circonstance d'un grand poids sans doute dans une bonne loi électorale semblait aux commissions compenser les inconvénients qu'on pouvait craindre de l'adoption du nouveau système pratique » (6).

(1) Chambre des députés, séance du 18 juin 1860, M. Octaviano.

(2) Chambre des députés, séance du 9 juillet 1846, proposition de M. Antão, renvoyée en 1847 à la commission de constitution.

(3) Chambre des députés, séance du 3 juin 1853, MM. Miranda et Pereira da Silva ; séance du 1^{er} juin 1855, M. Carneiro de Campos.

(4) Paula e Souza ; Chambre des sénateurs, rapport du 5 juin 1846.

(5) Chambre des sénateurs, séance du 3 août 1846.

(6) Chambre des sénateurs, rapport du 28 juin 1848.

IV

Loi électorale de 1855. — Adoption du scrutin individuel de district, mais seulement pour l'élection des députés généraux; représentation de la minorité en majorité dans le district électoral. — Dispositions de la loi concernant le scrutin individuel. — Vote limité, la première fois admis, pour la constitution des bureaux des collèges électoraux. — Effets pratiques de la réforme.

Discuté en 1848 et 1851, l'amendement, dont nous venons de parler n'avait pas eu de suite, mais en mars 1855, le marquis de Paraná, un des grands hommes d'État du Brésil, dont la mémoire est chère à tous, alors Président du Conseil des ministres et qui avait été un des signataires du rapport, en provoqua la discussion au Sénat.

Au sein des commissions réunies de constitution et de législation, auxquelles on confiait de nouveau l'examen du projet de loi, les opinions se partagèrent; les uns considérèrent que l'élection par districts uninominaux, adoptée pendant la troisième délibération, était contraire à la Constitution; les autres qu'elle pourrait être adoptée sans réforme constitutionnelle; ceux-ci ajoutaient que cette mesure était même nécessaire et convenable.

« La division électorale par districts, disaient-ils, assure une représentation nationale conforme à la loi électorale; elle facilite et permet dans la vérification des pouvoirs un contrôle rigoureux, ce qui d'après la méthode actuelle devient difficile ou impossible, car elle touche simultanément à plusieurs intérêts, à plusieurs relations, pouvant même laisser des provinces populaires privées de leur nombreuse représentation pendant une ou plusieurs sessions.

« Elle facilite la manifestation et même la représentation de tous les intérêts et opinions, car elle rend possible aux majorités des districts, quelles qu'elles soient, d'envoyer des représentants à l'Assemblée générale. Chaque partie de la province, chaque parti qui y aura la majorité, pourra présenter et défendre ses idées devant le pays, et ne sera pas absorbé ou annihilé par la majorité provinciale, ni représenté par des mandataires hostiles à ses croyances. C'est comme un soupirail, même pour les passions politiques qui s'exaspèrent quand elles croient qu'il ne leur reste point d'espoir ou de moyens légaux de conquérir des adhésions,

« et par cela même deviennent des ennemis de l'ordre public qui
« les opprime. Les Chambres législatives doivent être des organes
« du peuple ; il convient qu'elles le soient effectivement.

« Ce système présente moins de dangers par rapport à l'agitation
« que les élections provoquent dans les provinces, lorsqu'elles af-
« fectent un intérêt général ou conjoint, qui contrarie des localités
« ou des partis souvent puissants. Les élections étant divisées par
« districts, l'agitation sera partielle ; des masses distinctes opè-
« ront, bien inférieures en nombre et indépendamment. Il y aura
« des mouvements isolés qui se neutraliseront ; on substituera des
« petites à de grandes forces, ce qui intéresse l'ordre public. Ce
« même avantage se reproduit dans le cas de vacances des sièges ;
« l'élection n'agira pas sur la province entière, mais seulement sur
« les districts respectifs.

« Elle contribuera sans doute à affaiblir et à extirper, comme il
« est si nécessaire, l'esprit jaloux et nuisible de provincialisme qui
« empêche l'homogénéité ou plutôt l'unité nationale, le bien de
« tous, le bien le plus important, quelle que soit la localité, car
« elle crée l'indépendance entre les députés de la même province
« et facilite la division proportionnelle de celle-ci, base indispen-
« sable pour une politique élevée.

« On ne peut pas nier que les influences individuelles et les com-
« binaisons qui se nouent pour obtenir la majorité de votes de la
« province par la méthode actuelle, aboutissent, en règle, à peser
« sur l'esprit et les intérêts des élus et lient leurs votes en prévision
« de leur non réélection. La mesure proposée atténuera dès à pré-
« sent les dispositions injustifiables de la représentation actuelle,
« qui annihile la juste influence de plusieurs provinces.

« Elle produira aussi une meilleure représentation des intérêts
« moraux et matériels des localités ; les représentants des districts,
« étant en même temps représentants de la nation et des pro-
« vinces, n'oublieront point les localités auxquelles les rattachent
« leurs affections. Cependant ils n'auront pas la même influence,
« souvent nuisible, qu'une députation provinciale compacte exerce
« actuellement afin d'obtenir des mesures dispendieuses pour le
« pays ou pour le gouvernement, préjudiciables ou moins urgentes
« que d'autres plus importantes. Le but de la société est le bien de
« toutes les localités ; que celles-ci aient donc des mandataires qui
« signalent leurs besoins, les abus des autorités, tout ce qui leur
« convient.

« La division par districts ne proscriera pas les citoyens les plus
« éclairés, ainsi qu'il est arrivé en France avec la loi du 19 avril

« 1831; sauf quelques exceptions passagères, chaque district recon-
« naîtra facilement le grand avantage d'être représenté par des
« mandataires possédant les qualités nécessaires pour remplir le
« but de leur mandat.

« On concluait donc que, si ce système pouvait avoir quelques
« inconvénients, il présentait sans doute de grands avantages, qui
« compensaient et au delà les premiers » (1).

Approuvé par le Sénat et renvoyé à la Chambre des députés, le scrutin de district y rencontrait assez d'opposition; cependant le gouvernement en ayant fait une question de cabinet, l'amendement fut approuvé sans longue discussion et devint la loi du 19 septembre 1855.

On avait enfin le *scrutin de district*. Les provinces de l'Empire devaient être partagées en autant de districts électoraux qu'il y avait de députés à l'Assemblée générale : chaque district nommait un député, à la majorité absolue. A défaut de cette majorité, premier ballottage parmi les quatre qui auraient réuni le plus de voix, et à défaut de nomination, second ballottage parmi les deux qui auraient eu le plus de voix, toujours à la majorité absolue. En cas de parité de voix, le sort déciderait.

Pour l'élection du suppléant du député, on devrait appliquer les mêmes dispositions.

L'élection des membres des Assemblées provinciales devait aussi être faite par districts, mais au *scrutin de liste* dans chaque district, selon le nombre qui lui aurait été attribué.

Cette loi modifia aussi la manière de composer les juntas de recensement, les bureaux des assemblées de paroisse et des collèges électoraux. — Les membres des juntas et des assemblées ne seraient plus ceux désignés par la loi; ils devraient être élus, deux par les électeurs, et deux par leurs suppléants. Quant aux bureaux des collèges électoraux, les quatre membres continueraient à être élus par les électeurs, mais dans une *liste incomplète*, c'est-à-dire contenant seulement deux noms; les deux qui réuniraient le plus de suffrages seraient les secrétaires, et ceux qui viendraient immédiatement après, les scrutateurs; en cas de parité de voix, le sort devait décider.

Ce fut, nous semble-t-il, une des premières applications partielles du vote *limité, incomplet* ou *partiel*, comme on voudra l'appeler, résultat d'un amendement proposé au Sénat, pendant la deuxième délibération du projet de loi, par le sénateur Paula e Souza, dont

(1) Rapport du 5 juillet 1855.

nous avons eu occasion de parler. « Puisque le principe fondamental admis, disait l'auteur de l'amendement, alors Président du Conseil, était de faire représenter les deux opinions dans les bureaux des assemblées primaires, il fallait aussi faire représenter les deux opinions dans les bureaux des collègues électoraux; c'était là une garantie; on devait donc l'accorder aussi pour les collègues électoraux, où des abus pouvaient se produire aussi bien que dans les assemblées primaires » (1).

A cette époque (1848), ce mode de votation n'avait été mis en pratique qu'aux États-Unis.

En effet, le projet de Constitution proposé en France à la Convention nationale des 15 et 16 février 1793, réglait les élections des bureaux des assemblées primaires par la disposition suivante : « L'élection se fera par un seul scrutin et à la simple pluralité des suffrages; chaque votant ne portera que deux personnes sur son bulletin, quel que soit le nombre des membres qui doivent former le bureau. » Mais, cette disposition, qui provenait selon toute apparence de l'initiative de Condorcet, ne fut pas adoptée (2). Le comte Grey, en 1836, avait proposé le vote *limité* à la Chambre des Lords lors de la discussion du *bill* sur les municipalités irlandaises; cet amendement, tardivement déposé et sans accord avec le ministère, fut rejeté (3). Cependant aux États-Unis, dans l'État de Pennsylvanie, en 1839, et dans celui de New-York, en 1842, on avait adopté le vote limité précisément pour la constitution des bureaux électoraux. Après le vote du Sénat brésilien, ce mode de votation a été introduit en 1852 dans la Constitution de Malte pour l'élection du Conseil législatif composé de sept membres, chaque électeur ne pouvant voter que pour quatre candidats, et plus tard, en 1854, lord J. Russell le proposait, mais sans succès, dans son *bill* de réforme électorale (4). Après les lois de l'Amérique du Nord et la

(1) Séance du 6 juillet 1848.

(2) Naville, *Les progrès de la représentation proportionnelle*, dans la *Revue de l'Association réformatrice de Belgique*, III, 1884, pp. 222 et 223.

« En parcourant un jour les œuvres complètes de Condorcet, il m'est arrivé de lire au volume XVIII, p. 285, éd. de Paris, 1804, un plan de Constitution présenté à la Convention en 1793, dans lequel le vote limité était proposé pour le choix des membres du Pouvoir exécutif. Ces membres devaient être au moins 8, et l'électeur ne devait porter sur son bulletin que deux noms. La proposition de Condorcet ne fut point prise au sérieux. » Genala, *Libertà e equivalenza*, p. 83.

(3) Genala, *Libertà e equivalenza*, p. 83.

(4) « Lord J. Russell, quand il était au ministère, fit la tentative (*du vote limité*) en inscrivant dans son *bill* de réforme, présenté en 1854, un article

loi brésilienne de 1855, le vote limité a été mis en pratique dans quelques pays et largement au Brésil même, comme nous le verrons plus loin (1).

Telle a été la réforme importante de 1855 sous le régime de la *conciliation*.

Le scrutin de district n'eut pas une longue durée; mis à l'épreuve une seule fois dans les élections suivantes, qui eurent lieu en 1856, encore sous ce régime, il fut bientôt supprimé pour être rétabli plus tard, comme nous le dirons plus loin. — Ses effets pratiques ont été diversement appréciés et naturellement le sont encore. — Accueillie avec enthousiasme par le parti libéral, vu même son origine et l'esprit de *conciliation* de l'époque où elle a été votée, la loi de 1855 lui fut favorable; elle lui permit d'envoyer à la Chambre le tiers presque de ses représentants, et parmi eux des hommes de prestige et des noms connus dans le pays; aussi a-t-il plaidé sa cause avec ardeur dans tous les débats sur les réformes électorales. Les conservateurs au contraire, un grand nombre au moins des hommes politiques de cette nuance, ne lui firent pas le même accueil. « On a reconnu, disaient-ils, que la réforme a manqué son « but, en le dépassant toutefois quant à l'abaissement du niveau « de la représentation nationale; elle a manqué son but, car si « quelques hommes de l'opposition ont alors été élus, on ne doit « pas attribuer le résultat à l'influence de la nouvelle loi, mais au « plan préconçu de leur faciliter le mandat....; elle a dépassé son « but, car les ambitions se sont multipliées, les influences locales « se sont substituées aux comités des partis, et des hommes nota-

« par lequel les électeurs d'un collège de 3 membres ne pourraient voter « pour plus de deux candidats. Dans les deux Chambres plusieurs s'élevèrent « pour déclarer très inopportune la proposition de réforme dans ces jours, « où les bruits se faisaient entendre des menaces d'une guerre contre la « Russie. Mais Russell insistait, en répondant que les adversaires de la « réforme ne trouvent jamais le temps favorable pour la discuter et invo- « quait l'exemple de Fox, qui avait proposé une réforme d'un plus grand « intérêt en 1793, bien que l'époque fût plus grave et orageuse. Cependant « la guerre de Crimée éclata, et lord Russell s'est vu forcé à retirer le « bill. » Genala, *Libertà e equivalenza*, p. 83. — V. aussi Arnauné et Lebon, *Représentation proportionnelle au Parlement anglais*, dans le *Bulletin* de la Société de Législation comparée, XIII, p. 327, qui rapporte une proposition de vote limité faite par M. Praed, en 1831, lors de la discussion du premier *bill* de réforme électorale.

(1) Nous parlons, bien entendu, d'élections politiques, car en 1854, d'après la loi portant la réforme de l'Université d'Oxford, on y a adopté le vote limité pour l'élection du *hebdomadal council*, qui est venu remplacer l'ancien *hebdomadal board*. V. Genala, *Libertà e equivalenza*, p. 84.

« bles dans les luttes des partis ont été sacrifiés à des aspirations
« de parents ou de gens protégés par des influences analogues ; le
« personnel de la représentation a souffert, en fait, une modification
« sensible sous tous les points de vue » (1).

La loi de 1855, en effet, dans sa première épreuve avait montré des défauts dans son exécution, les uns ne pouvant être corrigés que par la réforme des mœurs politiques, les autres auxquels le législateur aurait pu porter remède, sans en changer la base, et la preuve que son abrogation a été précipitée se trouve dans le fait de l'adoption, mais bien des années plus tard, du système du scrutin de district, aujourd'hui en vigueur pour l'élection des députés, réclamé et même appuyé par plusieurs des hommes politiques les plus influents du parti conservateur.

V

Loi électorale de 1860. — Districts à deux et trois députés ; retour au scrutin de liste. — Maintien de la législation antérieure pour toutes les autres élections. — Premiers débats, mais incidents, sur la représentation proportionnelle dans les Chambres. — Effets pratiques de la loi. — Mouvement pour la représentation proportionnelle. Renvoi.

Aux cabinets conservateurs du régime de la *conciliation*, dont nous venons de parler, succédait, en décembre 1858, un ministère, dont le portefeuille de l'intérieur fut confié à un homme politique du plus grand mérite, Sergio de Macedo, ancien diplomate, député des plus marquants du parti conservateur. L'année suivante, quelques jours avant de quitter le pouvoir, il déposait une proposition, dont le principe, sans parler d'autres modifications, était la division électorale de l'Empire en districts de deux et de trois députés (2).

« Le projet, disait une commission spéciale de la Chambre,
« place la lutte électorale sur un terrain plus large et plus morali-
« sateur ; s'il n'est pas allé jusqu'à la résurrection des listes, cette
« confraternité de vues, combattues en 1855 comme la ruine du
« Parlement, au moins il a cherché à donner à la lutte quelque

(1) Rapport de la commission spéciale de la Chambre des députés, le 4 août 1873.

(2) Chambre des députés, séance du 2 août 1859.

L'année précédente, une motion avait été présentée pour modifier les districts en les rendant plurinominaux dans certaines zones de l'Empire ; la commission de constitution s'y opposa (25 mai 1858), et la motion n'eut pas de suite.

« élévation, en posant les candidatures devant un jury plus grand,
« devant un corps électoral plus nombreux et où peuvent dominer
« davantage les idées de patriotisme, la prudence et la sagesse du
« plus grand nombre. L'élargissement des districts détruit ce duel
« à outrance entre les candidats. La diffamation de l'adversaire ne
« sera plus un des moyens les plus puissants pour exclure son
« nom des listes électorales. La fraude perd la plus grande partie
« de son importance et de son efficacité. L'esprit de l'association
« politique renaît; avec lui renaît la confiance des candidats et
« avec cette confiance la nécessité de maintenir l'élection de tous
« et de chacun à la hauteur qui convient aux hommes sérieux et
« qui ont des moyens et la volonté de donner gain de cause au
« mérite, à la vertu. Cette mesure semblait à la commission indis-
« pensable et le plus grand correctif des inconvénients dérivés de
« la dernière réforme électorale » (1).

Les Chambres votèrent donc la loi du 18 août 1860.

D'après cette loi, les districts seraient de deux et de trois députés, élus au *scrutin de liste*, à la majorité relative des voix.

L'élection des membres des Assemblées provinciales se ferait de la même manière, dans les différents districts selon le nombre qui leur serait attribué.

Plus de suppléants, tant pour les uns que pour les autres.

Pendant la longue et brillante discussion du projet de loi, vigou- reusement combattu du reste par l'opposition libérale et quelques conservateurs, mais adopté en fin de compte par 74 contre 24 voix, on a parlé au Brésil pour la première fois devant le Parlement, nous semble-t-il, de la représentation proportionnelle. A la Chambre on citait la lettre de Garth Marshall sur le vote *limité* et le vote *cumulatif*, écrite à lord J. Russell lors des débats sur la réforme parlementaire (2), mais on disait que *tout cela avait été rejeté comme une utopie* (3), et un député des plus marquants du parti libéral ajoutait que *c'était même absurde* (4). Dans une autre séance, on demandait pourquoi on n'adopterait pas pour la représentation des minorités un système, comme celui qui venait d'être exposé par M. Hare, l'année précédente (1859), système qui semblait satisfaisant

(1) Rapport du 1^{er} juin 1860.

(2) James Garth Marshall, *Letter to lord John Russell on parliamentary Reform*, London, 1853.

(3) Chambre des députés, séance du 21 juin 1860, Sergio de Macedo.

(4) Même séance, M. Martinho Campos, aujourd'hui sénateur de l'Empire, ancien Président du Conseil.

dans ses résultats (1). Au Sénat enfin on a fait allusion aussi au système du vote incomplet, vu qu'on adoptait les districts de trois députés (2), mais aucun débat ne s'est engagé sur ces observations, d'ailleurs incidentes.

Sous l'empire de la loi de 1860, des élections avaient lieu en 1861 (*conservateurs*), 1863, 1867 (*progressistes*), 1869 et 1872 (*conservateurs*).

Quant aux effets pratiques de la réforme, « cette loi, disait en 1873 « une commission spéciale de la Chambre des députés, s'est révélée « aussi impuissante que la loi antérieure. Sous son régime, les « élections ont produit des Chambres unanimes ou presque unanimes. La commission n'en recherchera point les motifs; elle « signale à peine le fait qu'aucun parti, d'ailleurs, ne conteste (3). « Dans ces deux réformes, disait une autre commission spéciale, « en faisant allusion aux lois de 1855 et de 1860, on a accordé de « plus grandes garanties aux citoyens et aux opinions qui sollicitaient les élections, on a tâché d'extirper tous les abus connus, et « à côté des élections par districts, on a créé des incompatibilités. « Et quel est le résultat? On crie aujourd'hui de la même manière « qu'auparavant, sinon avec plus de force.... La Commission ne « peut manquer de reconnaître que de justes motifs existent pour « qu'il soit désirable de faire cesser cet état de choses » (4).

Et ce que l'on disait des Chambres, on le disait aussi des bureaux électoraux. Ces lois, comme on l'a vu, avaient eu l'intention d'accorder aux minorités les sièges de suppléants d'électeurs, de deux membres dans les bureaux de paroisse et de deux membres dans les bureaux des collèges électoraux. « Cependant, disait « l'auteur d'une brochure politique, dans un grand nombre de « paroisses de l'Empire, électeurs et suppléants sont du même « parti, les bureaux des assemblées primaires d'une même nuance, « ainsi que les bureaux d'un grand nombre de collèges électoraux » (5).

Aussi, dans presque toutes les sessions législatives, des propositions ne cessèrent d'être présentées pour la réforme intégrale ou partielle des lois électorales. Nous ferons plus loin mention de celles intéressant particulièrement le sujet spécial de cette Étude.

(1) Séance du 13 juillet, Sampaio Vianna.

(2) Séance du 31 juillet, Souza Franco.

(3) Rapport cité du 4 août 1873.

(4) Rapport cité du 20 août 1870.

(5) *O Imperialismo e a Reforma*, attribué au vicomte de Souza Carvalho, p. 56. Nous aurons encore l'occasion d'en parler.

Comme on vient de le voir, dans les Chambres et jusqu'en 1860, la question, en général, n'avait roulé que sur le scrutin de liste et le scrutin de district. Le principe qu'on avait invoqué toujours c'était le triomphe des majorités; il fallait donc, même dans les localités, c'est-à-dire dans les districts, la majorité, bien qu'elle fût de la minorité, c'est-à-dire du parti qui n'était pas au pouvoir; mais c'était déjà reconnaître un droit politique aux minorités. A cette époque, cependant, l'idée de la représentation proportionnelle s'était déjà fait jour au Brésil, et on en avait même parlé dans les Chambres, comme nous l'avons indiqué. Depuis cette époque, l'idée fit des progrès considérables, d'autant plus qu'on était revenu au scrutin de liste, bien que modifié et adouci par la constitution des collèges à trois députés seulement; ces progrès furent si considérables qu'ils aboutirent à la loi de 1875; celle-ci est venue consacrer l'idée nouvelle, d'une manière toutefois incomplète, comme le mode de votation qu'elle avait adopté. Mais, avant d'exposer qu'elle a été dans les Chambres la marche de la représentation proportionnelle jusqu'à cette loi, on doit se demander maintenant si pendant cette longue période on n'y avait pas pensé dans la presse ou ailleurs, si des philosophes et publicistes ne s'en étaient pas occupés au Brésil, et enfin si les systèmes nouveaux n'étaient pas connus ou étudiés dans un pays aussi nouveau lui-même, mais où l'on est cependant si vite au courant de ce qui se passe dans la vieille Europe.

VI

La représentation proportionnelle en dehors du Parlement. — Les proportionnalistes brésiliens, Nabor Cavalcanti et Alencar; leurs travaux. — Propositions Nabor Cavalcanti. — Projet de loi Alencar sur la représentation des partis. Renvoi. — Proposition ministérielle formulée, mais pas déposée, sur le vote limité. — Programme du parti libéral en 1869; vote limité dans les districts de plus de deux députés.

Nous sommes ainsi amenés à parler, bien que d'une manière très sommaire, de quelques travaux remarquables de proportionnalistes brésiliens et de quelques propositions qui se firent jour en dehors des Chambres législatives relativement à la représentation des minorités.

« Notre Parlement se compose, on le sait, de deux Chambres, « celle des députés et celle des sénateurs; ces deux Chambres se

« disent représentants de la nation...; mais elles ne sont que l'ex-
« pression, dans leurs majorités, de l'un ou de l'autre parti.
« Cependant la représentation nationale doit être, non l'expression
« ou l'organe d'un seul parti puissant, mais des différentes sections
« de la nation... La doctrine, que je me propose d'émettre, exige
« de l'attention et du calme, car elle contient des principes non
« encore mis en pratique sous aucun gouvernement représentatif...
« Le principe de la majorité (dans la représentation) est la plus
« grande absurdité qui se puisse produire en politique... Lorsque
« je traiterai d'une nouvelle forme d'élection et d'un nouveau sys-
« tème d'organiser les pouvoirs, les lecteurs comprendront mieux
« la question... » Telles étaient les propositions qu'on lisait dans
l'*Album académique*, du 31 juillet 1850, dans un long article intitulé :
*Au monarque et aux représentants de la nation, un nouveau système
électoral par sections représentatives*, par Nabor Cavalcanti, à cette
époque étudiant à la faculté de droit d'Olinda.

Après avoir beaucoup médité sur cette nouvelle forme d'élection,
il la publiait, en 1852, sous le titre de : *Nouveau système électoral*,
dans le *Diario de Pernambuco*, du 30 septembre (1). C'était un sys-
tème proportionnel. En voici les bases, en résumé :

La nation, comme population, serait partagée à cet effet en sec-
tions représentatives, composées d'un nombre légal de votants qui
se seraient immatriculés auparavant librement dans une de ces
sections.

Autant de représentants de la province qu'elle contiendrait de
sections.

Le citoyen pourrait choisir la section qui lui plairait pour s'y
immatriculer, et il pourrait être élu par n'importe laquelle
d'entre elles.

Chaque scrutin aurait un centre de réunion pour ses membres
afin de procéder à l'élection; le bureau serait nommé parmi eux.

Dans les chefs-lieux d'arrondissement (*comarca*), une section de
recensement provisoire, et dans la capitale des provinces, le recen-
sement général. « Le nombre des candidats que chaque liste de
« province doit contenir, sera celui de ses sections représentatives.
« Chaque vote aura le double caractère de numéro et de valeur; le
« numéro représente *singulièrement l'individualité* du votant et la
« valeur, le *degré de capacité* qu'il a et celui où il a placé la per-
« sonne choisie; le premier degré et le premier numéro sont repré-

(1) Réimprimé dans le n° 25 de la *Revolução de novembro* du 2 octo-
bre 1852.

« sentés par le vote supérieur de la liste, que j'appellerai *consti-*
« *tutif*.

« Le vote constitutif vaut 1, et c'est par la valeur fixe de cette
« unité, que la loi aura à régler la *différence graduelle* des valeurs
« des autres votes entre eux, et du nombre et de la valeur de
« ceux-ci *par rapport* au nombre et valeur complexe qu'elle a fixés
« pour donner un représentant, par exemple une centaine.

« Un vote constitutif vaudra (par fiction légale) deux des infé-
« rieurs immédiats à ces derniers, et ainsi de suite. Et nous
« appellerons tous ces votes inférieurs *supplémentaires*, car ils
« servent ou à élire les suppléants dans l'échelle des nombres ordi-
« naux de la liste, ou à suppléer quelqu'un ou quelques-uns des
« votes constitutifs qui seraient perdus dans le superflu de la
« votation, *la computation respective étant faite selon la valeur où*
« *ils se trouveront par rapport à celle de ces votes* dans la forme
« préétablie. Exemple : tous les votes constitutifs des différentes
« sections, divisés également par le nombre préfixé par la loi pour
« un représentant donneront nécessairement autant de représen-
« tants que de sections représentatives existantes; tous les premiers
« votes supplémentaires des différentes sections divisés par le
« nombre légal, donneront autant de premiers suppléants que de
« sections; par le même procédé, tous les seconds, les seconds
« suppléants; les troisièmes, les troisièmes suppléants et ainsi
« de suite.

« Ainsi, la population d'une province étant divisée en sections
« de 100 votants chacune, la liste de tous les votants de la province
« sera de 6 candidats; si tous les premiers candidats, qui recevront
« des votes constitutifs, réunissent, chacun, le nombre légal de
« votes requis, pour un représentant, ils seront les représentants
« de la section, non seulement en nombre comme en valeurs
« égales, par rapport aux sections qui les auront constitués. Leurs
« suppléants, les inférieurs votés, selon l'échelle des nombres
« ordinaux, où ils se trouveront dans la liste, seront aussi sup-
« pléants, non seulement en nombre, comme en valeurs égales par
« rapport aux sections qui les auront élus. »

Cet extrait suffit, il nous semble, pour donner une idée du sys-
tème du proportionnaliste brésilien, système présenté du reste par
Nabor Cavalcanti dans tous ses ouvrages, avec tous les développe-
ments nécessaires. « La représentation nationale, disait-il alors,
« sera donc la représentation de la population partagée en fractions
« populaires, et non celle d'un parti seulement.... De cette manière
« on aura détrôné, dompté, détruit le plus grand despote, le plus

« dangereux et le plus redoutable des tyrans, la *majorité* dominante
« *absolue*. Ce système n'est pas fait pour le Brésil seulement, il est
« pour le monde entier » (1).

Nabor Cavalcanti fut traité d'utopiste; mais ses convictions ne furent pas ébranlées et, plus tard, lorsque la question électorale s'agitait de nouveau vivement, il rédigeait un projet de loi, modifiant sous le point de vue de la représentation proportionnelle les lois existantes; il le publiait ensuite dans le *Diario de Pernambuco*, du 8 mai 1863.

En voici les bases pour ce qui concerne les élections des députés :

Le nombre des députés à élire dans la province sera celui fixé par la loi. Le quotient de la totalité des électeurs divisée par ce nombre, sera le nombre de votes nécessaires pour chaque représentant.

« Chaque électeur inscrira en tête de son bulletin le nom du
« citoyen éligible qu'il aura choisi pour député, et sous ce nom,
« autant d'autres pour suppléants qui, avec celui du député, com-
« plètent le nombre des représentants de la province. Les noms
« dans l'ordre supplémentaire de la liste seront précédés de la nu-
« mération ordinale, depuis le premier jusqu'au dernier suppléant.

« Au dépouillement seront députés les citoyens éligibles, qui
« réuniront dans une seule, dans plusieurs ou même dans toutes
« les sections de la province, autant de votes pour député qu'il y
« aura d'électeurs composant une section; et seront premiers,
« seconds, troisièmes suppléants, etc., ceux qui obtiendront un
« nombre égal de votes avec la désignation de l'ordre supplémen-
« taire à laquelle ils appartiendront selon la numération ci-dessus
« prévue.

« Si les votes de la province se sont distribués sur un nombre de
« candidats supérieur à celui de la députation de cette même pro-
« vince, seront députés ceux qui obtiendront la majorité relative
« des voix jusqu'au nombre légal, et suppléants ceux qui viendront
« immédiatement après dans la votation avec des votes de la
« même qualité, jusqu'à remplir le même nombre, leur ordre
« étant réglé par la majorité relative des voix.

« Si, au contraire, la votation de toute la province s'est concen-
« trée dans un certain nombre de candidats inférieur au nombre
« des députés de la province, celui-ci sera rempli par ceux qui
« auront obtenu le plus grand nombre de voix pour suppléants.

« En cas de parité de voix entre suppléants d'une numération

(1) *Diario* de 1852, dans le *Direito eleitoral*, pp. 61 et 131.

« égale, le sort décidera, et la numération étant différente, la priorité de numéro ordinal décidera.

« Dans les élections de remplacement (député nommé ministre), « il n'y aura pas de liste supplémentaire; le scrutin sera individuel, à la majorité relative de voix » (1).

Tel est le système dont Nabor Cavalcanti n'a cessé de réclamer l'application, soit par la presse, soit dans des lettres à ses amis politiques, soit enfin dans ses différents écrits.

L'œuvre du proportionnaliste brésilien se trouve condensée dans deux ouvrages remarquables qu'il a laissés : *La Régénération et la réforme*, et puis *Le Droit électoral moderne* (2). Le premier est presque tout politique; après une ébauche historique des partis au Brésil, l'auteur y traite du problème des majorités dans le système représentatif, et de sa solution, enfin de la réforme dans le sens de l'élection directe, qu'il croyait dépendre essentiellement d'une réforme constitutionnelle. Le second ouvrage s'occupe presque exclusivement de la représentation proportionnelle et de tous les efforts de l'auteur pour la voir figurer dans la législation de sa patrie. Reproduisant ses théories sur le problème des majorités dans le système représentatif et sur la seule solution qu'il pourrait avoir dans son opinion, l'auteur révèle toute la longue correspondance qu'il a entretenue avec des hommes d'État, surtout du Brésil, lorsqu'on discutait la question de la réforme électorale qui a abouti au vote limité. La dernière partie de l'ouvrage, qui n'est pas moins intéressante que la première, est entièrement consacrée à la représentation proportionnelle; on y voit comment, encore étudiant, il s'était épris avec passion de tout ce qui se rattachait à ce problème, quel a été son début dans l'examen de la solution qu'il voulait lui donner d'après ses conceptions aussi hardies qu'ingénieuses, et comment il les a formulées, de quelle manière plus tard il a tâché de le rendre de quelque manière applicable au système de suffrage à deux degrés que nous avions alors. Enfin, au vu des dates de ses écrits, il agite la question de la paternité du système proportionnel qu'il revendique, mais il ajoute « qu'en agissant ainsi, il a pour but moins de satisfaire des prétentions

(1) Le projet de loi se trouve *in extenso* dans la *Regeneração*, p. 99, et dans le *Direito eleitoral*, p. 25.

(2) *A Regeneração e a Reforma*, par N. C. B. C., Pernambuco, 1866, 117 p.; *Direito eleitoral moderno. — Systema proporcional, sua applicação por grãos e reivindicação de sua autoria*, par Nabor Carneiro Bezerra Cavalcanti, Bacharel formado em direito e natural de Pernambuco; Pernambuco, 1872, X, 109 p.

« honorifiques que de déduire des arguments en faveur du système » (1).

Passons maintenant aux travaux d'un autre proportionnaliste brésilien, José de Alencar.

« En janvier 1839, dit-il, j'insérai dans le *Jornal do Commercio* quelques articles dans le but de résoudre le problème difficile de la représentation de la minorité; je proposais alors le moyen pratique de la restriction du vote de manière à laisser une marge suffisante pour que le vote des fractions fût aussi recensé. »

Depuis cette époque, Alencar ne cessa de se consacrer avec ardeur et enthousiasme, avec une prédilection marquée même, à l'étude des réformes que le système électoral en vigueur au Brésil exigeait impérieusement et particulièrement de la représentation proportionnelle.

Député en 1861, il déposait un projet de loi sur les cartes des

(1) Nabor Carneiro Bezerra Cavalcanti, d'une ancienne famille de Pernambuco, est né au passage de la Madeleine, dans la capitale de cette province, le 22 août 1827. Licencié en droit le 11 novembre 1852. Magistrat d'abord, il quitta cette carrière pour entrer dans l'administration; député provincial de 1864-1865; il quittait ensuite l'administration pour se consacrer au barreau, à l'agriculture, dont il était l'un des plus dignes représentants, et à ses travaux de publiciste et d'économiste. En 1869 il faisait des efforts pour organiser la Caisse du Crédit artistique. L'année suivante, il organisait les statuts de la société de Crédit hypothécaire de Pernambuco, d'après la loi de 1864, et depuis cette époque il n'a cessé de s'occuper de la question des fondations des banques hypothécaires régionales, qu'il voulait opposer à la création autorisée par le Corps législatif de la grande banque centrale, ce qui n'a jamais eu lieu. A l'occasion de la grande enquête agricole, à laquelle il a pris part, il a plaidé encore vivement dans la presse la cause de ces institutions en faveur de l'agriculture. Il est mort à Bonito, dans la même province, le 16 septembre 1883.

Nabor Cavalcanti était membre correspondant de l'Association réformiste de Genève.

M. Naville (*Progrès de la réforme en 1873*, p. 29; *Progrès de la représentation dans la Revue citée de Belgique*, III, p. 227); Brunialti (*La Giusta rappresentanza*, p. 67); Racioppi (*Sulla rappresentanza proporzionale*, p. 98); Amandi (*Estudios*, p. 188), parlent de lui dans les termes les plus flatteurs. M. Aubry-Vitet, dans sa précieuse brochure : *La Vraie Réforme électorale*, Paris, 1874, en rendant compte des projets de loi déposés au Parlement brésilien en 1873, ajoute : « Le Brésil a d'ailleurs toujours marché des premiers dans la voie de la vraie réforme. Dès 1850, un publiciste distingué, M. Nabor Carneiro Cavalcanti, concevait spontanément et développait dans une série de travaux importants l'idée de la représentation proportionnelle. En 1872, il a formé, avec ces travaux réunis, un volume des plus curieux, des plus intéressants et des plus utiles à notre cause » (p. 45, note).

votants et des éligibles et sur le registre électoral (1); il n'eut pas de suite. Inutile de dire qu'il mettait l'état politique des citoyens sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire.

Quelques années après, il donnait à la presse son ouvrage sur le « *Système représentatif* » (2). Défenseur vigoureux et convaincu du système de la représentation proportionnelle, Alencar passa en revue dans cet ouvrage tout ce qui pouvait avoir trait à la question de loin ou de près, en commençant par les principes qui, d'après lui, devaient constituer la démocratie représentative dans les temps actuels et sous la forme de gouvernement du Brésil; dans la première partie de l'ouvrage, il commença par établir que le gouvernement représentatif repose actuellement sur une pensée inique et absurde, à savoir le domaine exclusif de la majorité et l'annulation complète de la minorité; après de longs raisonnements à l'appui de cette assertion, il conclut que la représentation de la minorité n'est plus une utopie au Brésil comme ailleurs; que ce nouveau principe n'est pas une concession généreuse, mais un droit plein, absolu, inviolable. L'étude de la démocratie ancienne et de la manière dont elle fonctionnait dans l'*agora* et le *forum*, le conduit naturellement à la vérité du système représentatif; celle-ci réclame impérieusement qu'on restitue à l'élection son caractère; elle ne doit pas être un jugement péremptoire en faveur de la majorité, mais un moyen par lequel les différentes opinions du pays confèrent en politique leur faculté pensante à des intelligences capables de songer à leurs intérêts légitimes. L'idéal donc du gouvernement est que la démocratie se réalise au Parlement au moyen de la représentation avec la même physionomie intégrale de la démocratie originelle, impossible du reste à appliquer dans les temps modernes.

Après ces observations qui devaient nécessairement précéder l'étude des nouveaux systèmes, l'auteur examine « cette loi « positive, dit-il, qui se révèle au publiciste, la juste et égale « représentation de toutes les opinions. » Le vote *limité*, le vote *cumulatif*, le vote *par classes et professions*, l'*unité absolue de vote*, ainsi que les modifications que chacun de ces systèmes avait subies jusqu'alors, ne lui ont pas semblé favorables à la solution du problème. « Je présenterai, dit-il, un quatrième et nouveau système, « fruit de mes propres investigations. Je ne le désigne point sous

(1) Séance du 25 juin. La proposition fut renvoyée à une commission spéciale.

(2) *O sistema representativo*, Rio de Janeiro, 1868, X, 205 p.; mais la préface porte la date de février 1866, époque à laquelle il fut écrit.

« une dénomination quelconque, car s'il est vrai, aucun autre ne
« lui convient que la dénomination technique de *système repré-*
« *sentatif*, dont il sera la réalisation virtuelle. S'il est faux, il ne
« mérite pas une appellation scientifique, et il se réduira à une
« vaine utopie. » L'auteur passe donc à l'exposé détaillé du sys-
tème, formulé même dans un projet de loi, annexé à son ouvrage;
ce projet de loi a été déposé par lui en 1873 à la Chambre, et nous
aurons occasion d'en parler plus loin.

Les autres parties de l'ouvrage d'Alencar sont consacrées à l'exa-
men des questions électorales concernant la nature du droit de
vote, son exercice, la compétence ou limites et l'émission du vote;
puis, à l'organisation électorale, à la procédure des opérations, à
l'éligibilité, enfin aux effets probables de la réforme.

Les principes élevés que l'auteur développait avec sa clarté ha-
bituelle ne pouvaient être plus favorables à la démocratie repré-
sentative. « Peut-être, disait-il dans la préface, en parcourant les
« pages de ce livre, plusieurs seront étonnés qu'un conservateur les
« ait écrites. » Mais, après d'autres considérations, pour montrer
qu'il n'était pas en contradiction avec sa politique militante, il
ajoutait : « Le vote est l'élément de la souveraineté ; la représenta-
« tion le moyen de concentrer la volonté nationale pour l'organi-
« sation des pouvoirs publics. Les principes qui règlent cette per-
« sonnalité politique sont immuables, comme ceux de la per-
« sonnalité civile ; ils appartiennent aux conservateurs comme aux
« libéraux des pays représentatifs ; ils ne sont pas la propriété d'un
« parti à l'exclusion de l'autre, mais la propriété du peuple qui les
« a conquis par la civilisation. En vérité, l'idée de la représentation
« une fois acceptée comme base du gouvernement démocratique,
« ce serait étrange que quelque parti s'efforçât de déformer et de
« corrompre le principe cardinal de l'organisme politique, dans le
« but d'en diminuer la force. La vérité sur le vote, puisqu'il est
« consacré par les institutions du pays, doit être le point de mire
« de tous les hommes sincères » (1).

(1) Alencar (José Martiniano de), fils du sénateur Alencar, qui joua un rôle des plus importants dans la politique libérale depuis la révolution de 1817 jusqu'à l'époque de sa mort, en 1860, naquit à Mecejana, province de Ceará, le 1^{er} mai 1829. Licencié en droit de la faculté de Saint-Paul, en 1850. Avocat à Rio de Janeiro, il se voua aussi avec ardeur aux discussions de la presse littéraire et scientifique, où il brilla au premier rang. Professeur de droit commercial à l'Institut commercial en 1859. Directeur de section et peu après, en 1860, avocat consultant du ministère de la justice jusqu'à la suppression de ce poste en 1868. Le parti conservateur étant monté au pouvoir (16 juillet), il fut chargé du portefeuille de la justice ; il

Comme on le voit, le mouvement dans le sens de la représentation proportionnelle avait fait des progrès au Brésil, surtout depuis les dernières réformes électorales. Des propositions se faisaient jour aussi dans un autre genre d'écrits (1).

Ainsi une brochure anonyme, parue sous le régime du parti progressiste et destinée surtout à défendre la cause de l'élection directe, en parlant de réformes qui avaient été suggérées et de leur inutilité, révélait un projet de loi qu'un illustre parlementaire, « il n'y a pas longtemps, étant encore membre du cabinet, avait formulé, mais qui n'avait pu être déposé » (2).

D'après ce projet de loi, le vote serait toujours limité aux deux tiers; à cet effet, le nombre des électeurs de paroisse serait un multiple de trois; aucun district ne donnerait moins de trois députés; le nombre des membres des Assemblées provinciales, quand même il serait nécessaire de le réduire, serait aussi un multiple de trois; enfin, les conseillers municipaux seraient réduits de sept à six dans les communes rurales.

L'auteur de la brochure, qui se prononçait du reste contre la mesure, parce qu'elle n'était pas radicale, observait que « plusieurs pensent même que c'est illégitime de donner à la minorité de chaque localité le tiers des représentants qui doivent appartenir de droit à la majorité, et qu'une Chambre, où il y

résigna ces fonctions en janvier 1870, à cause d'une divergence avec ses collègues. Député de 1861 à 1863, et puis de 1869 à 1877, toujours dans le rang des conservateurs, dont il a été un des plus marquants. Au retour d'un voyage en Europe, exigé par l'état délabré de sa santé, il est mort à Rio de Janeiro le 12 décembre 1877. — Il était membre du Conseil de l'Empereur.

Talent aussi admirable qu'exceptionnel, il a cultivé tous les genres de la littérature, ainsi que la science du droit, dont il était l'un des interprètes les plus renommés; poète, romancier, dramaturge, critique littéraire, et à côté de cela juriconsulte, homme politique, orateur et polémiste. Son œuvre littéraire et scientifique est immense. Alencar a laissé un nom que tous les Brésiliens vénèrent et des regrets aussi profonds que sa vaste et brillante capacité.

(1) Je regrette, n'ayant pas eu le temps de me les procurer, de ne pouvoir rendre compte des ouvrages d'autres Brésiliens distingués, comme Tavares Bastos, Tito Franco, et autres publicistes qui ont écrit sur la matière des réformes électorales, et incidemment sur la représentation des minorités. Quant à Tavares Bastos (V. § ix de cette notice), je sais seulement qu'il proposait des districts à trois députés, avec un système proportionnel, à base de quotient.

(2) *O Imperialismo e a Reforma*; Rio de Janeiro, 1865, 105 p.

« aurait au moins un tiers comme base certaine de l'opposition, « serait ingouvernable » (1).

Pour terminer l'indication de ce qui se produisait à cette époque en dehors des Chambres législatives à l'égard de la représentation proportionnelle, nous ferons mention d'une grande réforme proposée lors de l'avènement des conservateurs au pouvoir le 16 juillet 1868.

A la suite d'une motion contre le cabinet, la Chambre était dissoute le 18 juillet. Le parti libéral s'agita alors vivement dans tout le pays : à la capitale, un comité se fondait, le *Club de la réforme*; on adressa en mars 1869 un manifeste libéral à la nation qui concluait — *Ou la réforme ou la révolution*, et sous peu on publiait le programme, complément de ce manifeste. Parmi les bases du programme du 4 mai, figurait la réforme électorale : l'élection devait être directe censitaire dans certains districts, continuant à être provisoirement indirecte dans les autres. Les premiers étaient à un, deux, trois ou plus députés selon la population; les derniers devaient nommer trois députés, mais au vote limité, aucun électeur ne pouvant voter que dans deux noms (2). Nous passons sous silence les autres points de la réforme électorale proposée, car ils ne concernent point le sujet dont nous nous occupons,

VII

La représentation proportionnelle au Parlement depuis la loi de 1860. — Programme du parti progressiste et Nabuco de Araujo; représentation des minorités au moyen du vote limité. — Propositions de loi déposées devant les Chambres concernant la représentation, soit des minorités, soit proportionnelle. Unité de vote avec un minimum de suffrages, combinée, pour les élections complémentaires, avec l'unité de collège restreinte aux grandes circonscriptions. — Vote limité. — Système du quotient ou de la représentation personnelle. — Représentation des partis ou scrutin de liste au quotient électoral. — Projet de loi de 1873, basé sur la pluralité simple, source de la réforme de 1875, consacrant le vote limité. Renvoi.

Après cette revue sommaire de quelques travaux et propositions des proportionnalistes brésiliens, il faut suivre la marche des idées

(1) Nabor Cavalcanti, dans la *Regeneração e a Reforma*, p. 113, critique vertement le vote limité comme n'étant pas un système rationnel, et surtout l'auteur de la brochure dans la partie concernant la prétendue impossibilité pour gouverner qui résulterait d'une Chambre avec la représentation de la minorité.

(2) A. Brasiliense, *Os programmas dos partidos*, p. 46.

sur la représentation des minorités dans le Parlement brésilien depuis la loi de 1860.

Il serait long de faire ici mention de tous les débats incidents qui ont eu lieu dans ce Parlement à ce sujet; nous ne devons qu'en indiquer les principaux, ainsi que les propositions importantes formulées et déposées devant les Chambres, tendant à l'adoption des systèmes, quels qu'ils soient, concernant la représentation proportionnelle.

Par suite des élections de 1861, première épreuve de la loi de 1860, le parti conservateur se trouvait, il est vrai, en majorité dans la Chambre; mais les urnes avaient porté un grand nombre de conservateurs modérés qui, professant les principes du régime passé de la conciliation, pouvaient facilement se rencontrer avec les vieux libéraux sur un terrain commun, celui des réformes dont tous sentaient le besoin impérieux. On était donc à la veille d'une transformation dans les partis constitutionnels. Cette évolution importante avait lieu bientôt, et le résultat a été l'organisation du parti que l'on appela *progressiste*.

D'après le programme, rédigé et adopté au commencement de 1862, mais qui ne fut publié que plus tard, une des aspirations du parti progressiste était la réforme et l'exécution sincère de la loi électorale afin que la qualification des votants fût correcte et l'élection l'expression réelle de la volonté nationale; comme mesures tendant à ce but, ce programme proclamait la nécessité :

1° Des incompatibilités;

2° De la représentation nécessaire des minorités (1).

En effet, en 1862, à l'aurore de l'arrivée au pouvoir des cabinets progressistes, un des hommes d'État les plus éminents dont le Brésil déplore toujours la perte irréparable, et qui avait été l'âme du nouveau parti, Nabuco de Araujo, dans les débats au Sénat sur l'adresse, faisait voir que le système représentatif au Brésil exigeait des efforts communs pour son fonctionnement normal. « Messieurs, « ajoutait-il, la première condition pour que le système représen-
« tatif devienne régulier, c'est la garantie des minorités. Il faut que
« les minorités soient toujours représentées; c'est là le problème de
« la civilisation, c'est la seule condition de la paix publique; le
« Sénat doit se rappeler ces Chambres d'une seule nuance politi-
« que qui ne pouvaient représenter que cette absurdité, que la na-

(1) V. Chambre des sénateurs, séance du 6 juin 1864, M. Silveira da Motta, qui a été le premier à divulguer le programme. — V. aussi A. Brasiliense, *Os programmas dos partidos*, p. 15, où il se trouve *in extenso*.

« tion se réduit à un seul parti, qui ne pouvaient signifier autre
« chose que l'extermination de toutes les opinions dissidentes. Dans
« ce sens, Messieurs, ne pourrait-on pas adopter un moyen pour
« que les minorités aient toujours une représentation à côté des
« majorités? Il y a un *bill* proposé par lord John Russell, cité par
« Stuart Mill, lequel, dans mon opinion, consacre une idée très
« lumineuse et convenable. Ce *bill* dispose que les votants ne peu-
« vent point voter en raison du nombre des candidats attribué au
« collège, mais bien en raison seulement des deux tiers de ce nom-
« bre, pour que le tiers reste à la minorité. Aussi (au Brésil), d'a-
« près le système du *bill* de lord John Russell, dans un collège qui
« donne trois électeurs, les habitants voteraient seulement pour
« deux, et de cette manière, il resterait à la minorité la possibilité
« d'avoir le tiers. C'est là, Messieurs, la pensée complémentaire de
« la loi de 1846, lorsqu'elle a établi que les minorités doivent être
« représentées dans les bureaux des assemblées primaires » (1).

Malgré le programme du parti, les cabinets progressistes, à cause de leur peu de durée et des grands événements avec lesquels ils eurent à lutter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, ne s'occupèrent point de cette réforme, bien que le discours du trône, en 1864, 1865 et 1868, eût jugé indispensable la révision des lois électorales. Les conservateurs montaient au pouvoir cette dernière année, et depuis cette époque jusqu'à l'adoption de la loi de 1875, dont nous parlerons plus loin, le discours du trône n'a jamais manqué de recommander aussi au Corps législatif, comme nécessaire et urgente, la réforme de la législation électorale. Cependant, dans toute cette longue période nous n'avons à enregistrer aucun projet de loi du gouvernement, mais seulement des propositions émanées de l'initiative individuelle de sénateurs et de députés.

La première proposition que nous trouvons sur la représentation proportionnelle, a été déposée à la Chambre en 1864 par M. Barros Barreto; elle était restreinte et ne visait que la réforme des élections municipales et des juges de paix. L'auteur de la proposition la jugeait, et avec raison, tellement importante qu'il déposa aussi en même temps par écrit un long exposé des motifs, vrai plaidoyer plein de conviction en faveur de la représentation des minorités; en résumé, il voudrait voir consacré le principe de la représentation des minorités considérables, expression la plus nette de la première des libertés publiques — la liberté sincère du vote, car avec

(1) Séance du 20 mai 1862. L'orateur faisait allusion à la proposition de lord J. Russell de 1854, que nous avons mentionnée à la note 4 du § iv.

le système électoral actuel la représentation du peuple dans la Chambre sera toujours incomplète et nuisible (1).

Le principe de cette proposition sur le procédé de votation n'était autre que celui que son auteur a adopté pour une autre proposition déposée plus tard sur l'ensemble des élections politiques et administratives et que voici.

La deuxième proposition de M. Barros Barreto a été déposée à la Chambre en 1866, en vue d'une réforme générale (2). Parmi d'autres modifications, il proposait :

Le scrutin *uninominal* pour la nomination des électeurs dans les assemblées primaires qui devraient se réunir dans les districts des juges de paix (3). Pour les élections complémentaires, recensement général des votes obtenus dans tous les districts de la paroisse par ceux qui n'auraient pas été élus au premier tour; ceux qui auraient obtenu le plus de voix seraient déclarés électeurs, et ceux qui suivraient immédiatement, leurs suppléants.

Scrutin *uninominal* pour la nomination des députés dans les districts plurinominaux (actuels), les candidats devant réunir un minimum du tiers des voix des électeurs présents dans les districts à 3 députés, et de la moitié dans ceux à 2 députés. Dans le recensement général, en cas d'insuffisance d'élus dans les conditions exigées, on compléterait le nombre légal de députés avec les candidats qui, n'ayant pas atteint le minimum, auraient obtenu le plus de voix dans les différents districts de la province. — L'élection supplémentaire devait avoir lieu dans le district, si le député, qui viendrait à manquer, y avait été nommé; autrement ce serait par élection provinciale, moins le district qui aurait complété le nombre de ses députés indépendamment d'élection complémentaire.

Scrutin *uninominal* pour les membres des Assemblées provincia-

(1) Séance du 18 juin 1864.

Il est à regretter que cet exposé des motifs et la proposition ne se trouvent point insérés dans le *Recueil*, toutefois précieux, de Pereira Pinto, des projets de réformes électorales.

(2) Chambre des députés, séance du 6 août 1866.

(3) Les districts de paix au Brésil correspondent aux paroisses, mais souvent ils en sont une fraction.

La paroisse, division essentiellement ecclésiastique, mais à laquelle sont attachés des effets civils et administratifs, correspond à une commune, mais bien souvent elle en est une fraction.

La division ecclésiastique de la province, ainsi que la division civile et judiciaire, appartiennent aux Assemblées législatives provinciales, mais la division ecclésiastique ne doit pas avoir lieu sans accord préalable avec l'autorité ecclésiastique compétente. V. *Annuaire*, XI, 1882, p. 37, note 2.

les; le minimum des voix étant le quotient électoral du district; pour l'élection complémentaire, même procédé que pour celle des députés.

Scrutin de liste (triple) pour la nomination des sénateurs.

Scrutin *uninominal* pour les conseillers municipaux, le minimum des voix devant être supérieur à la moitié du quotient de toutes les voix de la paroisse partagées par le nombre de conseillers attribué à cette paroisse. Pour les élections complémentaires, recensement général des votes de la commune en faveur de ceux qui n'auraient pas atteint le maximum, les premiers au vote devant être déclarés conseillers municipaux, et ceux qui suivraient immédiatement, leurs suppléants. Le président serait celui qui aurait obtenu le plus grand nombre de voix.

Vote limité pour les juges de paix (deux noms pour quatre candidats); pas d'élection complémentaire.

En exposant les motifs de ce projet, « je ne vise, disait son auteur, que la pleine liberté du vote, en l'assurant à tous les partis sans porter atteinte à l'administration suprême de l'État; ce n'est pas une utopie, une mesure irréalisable; la réforme est très simple; elle est basée sur l'individuation du vote et l'établissement de petites circonscriptions de votes, non comme un principe absolu, mais seulement comme le moyen le plus propre pour faciliter la procédure de l'élection... Un jour, tellement est robuste ma conviction, cette idée sera une loi qui régènera notre système parlementaire et fera que les partis vivront d'une vie propre, en restant plus indépendants des mouvements du gouvernement suprême de l'État » (1).

(1) M. Barros Barreto, un des agriculteurs les plus importants de la province de Pernambuco, peu avant de prendre le grade de licencié en droit à la Faculté d'Olinda, publiait un ouvrage sous le titre : *Mémoire sur un nouveau système d'organisation du Gouvernement représentatif* (1848). Dans ce mémoire, en traitant de l'élection des députés, il considérait que ce qui empêchait la représentation des minorités était le nombre limité de députés; conséquemment, il proposait un nombre illimité de représentants; le scrutin uninominal, chaque représentant dans l'exercice de ses fonctions parlementaires ayant un nombre de votes égal à celui des suffrages qu'il aurait obtenus. Nous ne connaissons ce mémoire que d'après la notice que nous en donne Nabor Cavalcanti dans le *Direito eleitoral moderno*, pp. 98, 125 et suivantes.

Depuis cette époque, M. Barros Barreto n'a pas cessé de plaider la cause de la représentation proportionnelle, toutes les fois que l'occasion s'est présentée, soit dans l'Assemblée provinciale dont il a été membre, soit au Parlement, comme nous l'avons vu. — V. son discours à la Chambre des députés le 26 juin 1866.

Malgré cet exposé, la proposition n'eut jamais de suite.

Une proposition du sénateur vicomte, puis marquis de S. Vicente (1), avec d'autres réformes, énonçait le vote *limité* pour l'élection des électeurs dans les paroisses de trois électeurs ou plus, ainsi que pour l'élection des députés dans les districts à trois députés.

La proposition de M. Cruz Machado, intitulée : Droit de représentation des grandes minorités, portait le vote *limité*, pour la nomination des électeurs, des députés et des membres des Assemblées provinciales; renvoyée à la commission de constitution, cette proposition n'eut pas de suite (2).

Un autre projet de loi, plus important que les précédents, a été déposé en 1870 par M. Mendes de Almeida, portant plusieurs modifications radicales aux lois antérieures (3); il fut renvoyé à la commission spéciale que la Chambre venait de nommer pour examiner d'autres propositions concernant la matière électorale. En voici les bases dans ce qui concerne la représentation proportionnelle :

Chaque province constituerait un seul district de 3 ou plus députés (jusqu'à 20).

L'élection des membres des juntas de recensement et des bureaux des assemblées primaires serait faite conjointement par les électeurs et les suppléants, mais par vote *uninominal*; les deux personnes venant en tête seraient les secrétaires et les deux qui suivraient immédiatement les scrutateurs.

L'élection des quatre membres des bureaux des collèges électoraux se ferait aussi par bulletin *uninominal* des électeurs.

Les électeurs et leurs suppléants seraient nommés par les votants au scrutin *uninominal*; ceux qui réuniraient le plus de voix jusqu'au nombre légal seraient déclarés électeurs et suppléants.

Les députés généraux et provinciaux et leurs suppléants seraient nommés d'après le *système Hare* ou du quotient, c'est-à-dire de la représentation personnelle, mais avec pluralité de collèges et conséquemment de quotients pratiques. D'après le projet, le nombre des noms à inscrire dans les bulletins était restreint; ainsi, jusqu'à 8 députés le bulletin contiendrait 3 noms; jusqu'à 14 — 4; jusqu'à 20 — 5, mais toujours inscrits selon l'ordre de préférence de l'électeur; quant aux députés provinciaux, jusqu'à 20 — 4 noms; jusqu'à 36 — 5 et jusqu'à 42 — 6, toujours dans le même ordre de préfé-

(1) Chambre des sénateurs, séance du 22 mai 1869.

(2) Chambre des députés, séance du 27 août 1869.

(3) Chambre des députés, séance du 13 août 1870.

rence. Pour les élections complémentaires, le projet adoptait un procédé d'élimination et, en dernier lieu, celui de la majorité relative. Ce système étant assez connu, nous croyons ne pas avoir à entrer dans les longs détails que donne l'auteur de la proposition.

Pour l'élection de remplacement au cas de l'article 29 de la Constitution (1), scrutin *uninominal*; mais il suffisait alors du quotient, bien qu'il y eût des élus atteignant un nombre supérieur de suffrages ou de la majorité, si personne n'atteignait le quotient.

Le vote pour les élections de sénateur aurait lieu au scrutin de *liste triple*; on déposerait autant de bulletins qu'il y avait de sénateurs à nommer; mais au cas de plusieurs vacances, l'électeur pourrait répéter les noms déjà inscrits dans d'autres bulletins.

Enfin l'élection des conseillers municipaux et des juges de paix continuerait à être faite selon la législation en vigueur, c'est-à-dire au *scrutin de liste*.

La commission spéciale, dont nous avons parlé, ne pouvait manquer de prendre dans la plus sérieuse considération cette ingénieuse proposition, à côté des autres qu'elle était appelée à examiner. « On « y cherche, disait-elle, à donner une représentation non plus aux « minorités, comme quelques-uns prétendent, mais même aux « fractions du corps électoral qui peuvent atteindre le nombre fixé « par le quotient. Après avoir exposé en détail tout le système, la « commission déclare franchement qu'elle reculait devant les dif- « ficultés pratiques, les inconvénients et encore les abus auxquels il « pourrait donner lieu. D'un autre côté c'était une innovation que « rien ne justifiait. Si en France, ainsi concluait-elle après avoir « cité M. Aubry-Vitet, ceux qui croient excellent le système du « quotient n'osent point demander son adoption, ce ne sera certes « pas la commission qui proposera à la Chambre de l'accepter; si « un jour l'expérience d'autres nations prouve son caractère pra- « tique et sa supériorité, il sera alors temps de le transplanter dans « notre législation si les conditions du pays l'exigent ainsi » (2).

Ajoutons que l'auteur de la proposition disait plus tard qu'il reconnaissait lui-même la nécessité d'ajourner son étude et l'approbation à donner à celle-ci (3).

La proposition du député Alencar (4) formulait d'abord les

(1) Réélection de député nommé ministre.

(2) Rapport cité du 20 août 1870.

(3) Rapport cité du 4 août 1873.

(4) Chambre des députés, séance du 12 février 1873. Cette proposition, telle qu'elle fut présentée, figurait dans l'ouvrage de l'auteur, publié en 1868, et dont nous avons déjà parlé (V. § vi, p. 24).

principes de la représentation nationale à tous ses degrés et puis posait ce principe fondamental : la loi reconnaît le droit que toute opinion a d'être représentée dans la proportion de ses forces.

Suffrage *uninominal* pour la nomination de chaque électeur ; on ne comptera pas plus de 25 voix. Chaque subdivision de 100 électeurs nomme un député provincial ; de 250, un député général ; de 500, un sénateur. La fraction supérieure à la moitié est considérée comme une subdivision. Les conseillers municipaux seront en nombre proportionnel aux citoyens actifs de la commune, en raison d'un conseiller pour 200 voix. Même règle que ci-dessus pour les fractions. Plus de juntas de recensement, la carte du votant devant être accordée par l'autorité judiciaire. Les bureaux des assemblées primaires sont nommés par les électeurs, au suffrage *uninominal* ; celui qui obtient le plus de suffrages est le président, et les deux qui suivent immédiatement, les secrétaires.

L'élection des électeurs dans chaque paroisse dépend de la présentation d'une candidature appuyée par 25 citoyens ; le suffrage est *uninominal* ; les votants, dûment appelés, écrivent leurs votes sur la carte même de présentation ; 25 voix suffisent. S'il reste 15 électeurs, ils pourront choisir un électeur ; s'il y en a moins de 15, ils pourront donner leurs votes aux électeurs déjà nommés.

Pour l'élection des députés généraux, les électeurs dans chaque collège électoral (paroisse) doivent se constituer en *groupes*, chacun sous une désignation quelconque, mais distincte ; puis les électeurs de chaque groupe déposent successivement les *listes* contenant les noms de leurs candidats. Le recensement au collège électoral de la capitale de la province se fait de la manière suivante : « On additionne les votes des groupes de la même désignation et par la totalité des électeurs composant les mêmes groupes, on calcule à quel nombre de députés ils ont droit. L'équation faite, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont élus. Si la totalité des électeurs des groupes ne suffit pas à compléter le nombre de subdivisions correspondant aux députés de la province, les fractions les plus grandes suppléeront les subdivisions manquant. »

L'élection des sénateurs, des députés provinciaux et du Régent de l'Empire se fait de la même manière.

Le chiffre d'éligibilité, lorsqu'il y a plus d'une vacance de sénateurs, se calcule par le nombre de voix, résultant de la division de la totalité par les sièges à remplir. La liste pour le Régent est duo-nominale, aux termes de la Constitution.

Pour l'élection des conseillers municipaux et juges de paix : tout citoyen a le droit de présenter une liste de candidats sous une

désignation quelconque ; le suffrage se fait par écrit, sur cette même liste ; le recensement général se fait comme pour les députés généraux, mais dans le conseil communal.

Renvoyée à la commission de constitution, cette proposition n'eut pas de suite (1).

La seule proposition déposée après celle du député Alencar, dont nous venons de parler, devint la loi de 1875. Celle-ci exige un examen spécial.

VIII

Loi électorale de 1875. — Projet de loi de 1873 portant la pluralité simple, déposé par le ministre de l'intérieur ; exposé des motifs. — Grand rapport de la commission spéciale de la Chambre ; système Baily proposé dans un amendement substitutif. — Résumé des débats pendant les sessions de 1874 et 1875. — Différents procédés suggérés et amendements déposés. — Adoption du vote limité par la Chambre. — Le vote limité est adopté aussi par le Sénat. — Dispositions de la loi concernant le mode de votation. — Tableau du nombre de noms à inscrire dans le bulletin pour députés généraux et provinciaux d'après le système de la loi. — Éloges donnés par M. Naville à l'esprit de la réforme. — Effets pratiques de la loi.

La proposition, qui devint la loi célèbre du 20 octobre 1875, est due à l'initiative de M. Correia de Oliveira, alors député et ministre de l'intérieur du cabinet conservateur du 7 mars 1871, aujourd'hui sénateur de l'Empire (2).

Dans l'exposé des motifs, le ministre rappelait à la Chambre que le discours du trône avait énoncé le principe de la représentation des minorités consacré par le projet de loi au moyen du système de la *pluralité simple* ; ce procédé avait semblé au gouvernement le plus facile et le plus en rapport avec les habitudes et les conditions du pays. « Je n'ignore point, disait-il, que théoriquement ce système, « considéré comme empirique, est moins parfait que plusieurs « autres, lesquels sont l'objet d'études sérieuses et constituent « les aspirations généreuses de talents très remarquables ; mais « l'Angleterre, vu les circonstances spéciales où elle se trouvait « lors de la réforme électorale en 1867, adopta le vote limité ou « incomplet qui est, comme celui de la pluralité, considéré aussi

(1) Cette proposition a été analysée et combattue par Nabor Cavalcanti dans le *Direito eleitoral moderno*, pp. 83 et suivantes.

(2) Chambre des députés, séance du 30 avril 1873.

« comme empirique et sans aucun doute plus imparfait que celui-
« ci; en effet, il laisse un parti en présence de l'autre, et ne permet
« pas à différents groupes de se faire représenter au Parlement
« Aux Etats-Unis, pareillement, lorsqu'on a étudié le principe, on
« n'a pas donné la préférence, comme en Danemark, à un des
« systèmes appelés rationnels, mais au vote cumulatif. L'essentiel
« est pour nous d'adopter une première fois le grand principe de
« la représentation des minorités, principe vraiment juste, libéral
« et pacifique. Je dis pacifique, parce qu'une fois mis en pratique,
« il faut espérer que les partis ou les groupes, au lieu de ces luttes
« violentes dans lesquelles les passions s'excitent tant, se conten-
« teront de la juste représentation qu'ils peuvent avoir proportion-
« nellement à leur force numérique. Étudié pratiquement, éprouvé
« et développé, ce principe généreux pourra avec le temps recevoir
« une autre forme au moyen d'applications d'accord avec les aspi-
« rations qui sont, comme je l'ai observé, l'objet d'études sérieuses
« chez d'autres peuples. La représentation des minorités est devenue,
« on le sait, une aspiration générale, tant en Europe qu'en Amérique,
« bien qu'elle n'ait pas été mise en pratique dans beaucoup de pays;
« je crois que le moment est arrivé pour nous d'entreprendre une
« réforme d'une aussi grande importance. »

Le rapport de la commission spéciale, à laquelle la proposition fut renvoyée (1), un des travaux les plus considérables qui aient jamais été présentés au Corps législatif, se divise en cinq grandes parties.

Dans la première, examinant la nécessité de la réforme, la commission la justifie par l'histoire résumée des élections au Brésil et par le mouvement général produit par des réformes salutaires et importantes dans plusieurs États.

La deuxième partie, une des plus intéressantes, qui offre un intérêt permanent et non pas d'actualité seulement, s'occupe de l'examen comparatif des différents procédés alors connus pour la représentation des minorités; pluralité simple, vote limité, vote cumulatif, vote de capacité, vote de valeur ascendante ou décroissante (*gradué*), représentation personnelle avec le vote contingent, vote successif avec suffrage éventuel, liste libre avec double vote simultané, vote uninominal avec transfert de suffrages et autres procédés, tels que le vote spécial par classes et professions, le vote double particulier et général, et enfin le vote proportionnel au nombre des suffrages obtenus; tous ces procédés dont les uns

(1) Déposé dans la séance du 4 août 1873.

étaient déjà mis en pratique, d'autres encore dans le domaine de la théorie, ont été sérieusement examinés et passés en revue, particulièrement au point de vue de leur mérite relatif et de la possibilité de leur application.

Dans la troisième partie, la commission expose les raisons de sa préférence en faveur du système adopté par le projet et en analyse le caractère et les effets. « Elle ne peut pas cacher que devant elle
« se dressent les critiques de M. Naville; mais adoptant les argu-
« ments du duc d'Ayen et du baron de Layre, la commission
« pense que le scrutin uninominal est le procédé le plus simple
« en théorie et le plus facile en pratique; voici ses avantages : la
« réorganisation des partis sous la direction des principes plutôt
« que des hommes, sous l'influence des idées plutôt que des
« intérêts; l'électeur va acquérir le sentiment de la responsabilité
« individuelle dans le choix de ses représentants et son vote sera
« réellement un acte de confiance qui relèvera sa dignité. En tout
« cas le projet prend l'initiative de la réalisation du principe de la
« représentation des minorités, et en adoptant le vote uninominal
« il réalise une grande conquête politique. »

La quatrième partie est consacrée d'abord à la justification des amendements proposés au projet de loi et puis aux motifs pour lesquels le rapporteur se trouvait en divergence avec ses collègues quant au procédé adopté par la commission. Le rapporteur attache une grande importance aux critiques adressées par M. Naville au système de la pluralité simple; il convient donc d'en réprimer les écarts au moyen du *quotient* ou minimum de voix, base de la proportionnalité, et qui contribuera à la réorganisation des partis, lesquels sont tout dans le régime représentatif. Afin d'éviter la dissolution des partis, qu'il faut prévenir avec le système du projet, il lui semble nécessaire d'adopter la *liste*, qui sera comme la bannière de l'électorat, qu'il faut confier aux candidats, bien qu'il valût mieux que ce fût aux électeurs eux-mêmes; le procédé du suffrage uninominal sauvegardé par le *quotient* et par la *liste*, avec le *transfert des suffrages*, remplit le but qu'on doit rechercher, de maintenir des partis réguliers dans la lutte électorale.

La cinquième partie, ou la conclusion du rapport, s'occupe de l'importance de la réforme électorale, des conséquences politiques et sociales qui doivent en résulter, et des réformes administratives qui doivent l'accompagner afin qu'elle puisse agir d'une manière efficace et conforme aux principes fondamentaux des institutions du pays; il ne s'agit donc pas là de réformes politiques; « heureusement le peuple brésilien, ajoute la commission, peut se

« vanter d'avoir une des Constitutions les plus libérales; dans
« toutes les institutions dont le mouvement vital ne pourrait man-
« quer d'être attribué au principe électif, celui-ci est garanti.
« Sénat, Chambre, Assemblées provinciales, conseils municipaux,
« toutes ces corporations politiques sortent des urnes, y compris
« les magistrats de la paroisse, dénommés les juges de paix, et
« toutes exercent des fonctions législatives et judiciaires conférées
« par le vote populaire ».

Considéré, non seulement dans son ensemble comme dans ses détails, le rapport de la commission spéciale est une œuvre en tous points remarquable, vraiment considérable; elle « dénote, comme « le fait remarquer M. Naville, une connaissance très étendue de « tous les travaux relatifs à la question »; la commission ne pouvait répondre d'une manière plus éclatante à la confiance que la Chambre lui avait témoignée.

Le système adopté par le projet de loi du ministre de l'intérieur était, comme on l'a vu, le scrutin uninominal ou la pluralité simple, sans même aucun minimum, pour le choix des électeurs, des députés généraux ou provinciaux, des conseillers municipaux, des juges de paix et même des sénateurs. Pour l'élection des membres des juntas de recensement ou municipales, on modifiait la législation antérieure; celle-ci devrait d'ailleurs rester en vigueur pour les bureaux des assemblées primaires et des collèges électoraux.

Mais le rapporteur de la commission (M. Mendes de Almeida) s'écartant de ses collègues, comme nous l'avons déjà dit, adoptait le scrutin uninominal pour toute espèce d'élection, excepté pour la nomination des députés généraux et provinciaux; il leur appliquait le *système W. Baily*, c'est-à-dire le vote uninominal avec le transfert des suffrages par les candidats eux-mêmes, et quant au quotient électoral pratique, il a préféré le quotient du système Hare plus simple, il est vrai, mais moins efficace que celui de Baily. Ce projet substitutif est si important que nous aurions désiré en transcrire ici toutes ses dispositions, mais après M. Naville, qui l'a exposé en détail, en le comparant avec le projet primitif et les principes de la théorie, ce serait vraiment une témérité de notre part de vouloir le faire de nouveau; qu'il nous soit donc permis à ce sujet de renvoyer simplement aux écrits précieux de cet éminent philosophe et publiciste (1).

La discussion de la loi, recommandée à plusieurs reprises par le discours du trône et commencée en 1874, se prolongea presque jusqu'à la fin de la session de 1875; elle a été une des plus lumi-

(1) V. Naville, *Progrès de la réforme en 1873*, pp. 33 et suivantes.

neuses et solennelles du Parlement brésilien, d'autant plus qu'elle s'est compliquée de celle non moins grave de l'élection directe, réclamée par les libéraux et par les conservateurs dissidents. La question de la représentation proportionnelle fut traitée amplement, et comme cet important sujet l'exigeait; de bonne heure l'accord s'est déclaré pour accepter sincèrement le principe, mais la divergence a été très grande, quant au procédé à adopter.

Le scrutin *uninominal* du projet (pluralité simple) rencontra une grande opposition. « De tous les plans jusqu'à présent suggérés et « considérés comme imparfaits, disait le *leader* des conservateurs « dissidents, le suffrage uninominal est celui qui présente les plus « grands inconvénients, parce qu'il détruit les liens des partis poli- « tiques sur lesquels repose leur organisation dans le régime « représentatif. Ils sont essentiels à cette forme de gouvernement, « surtout dans un pays comme le nôtre, essentiellement démocra- « tique, où il n'y a pas de classes qui représentent des intérêts sta- « bles plus ou moins attachés au gouvernement; celui-ci doit « s'appuyer sur un parti politique, pour y puiser la force avec « laquelle il puisse vaincre les résistances qu'on lui opposerait. Au « milieu de l'anarchie qui résulterait du suffrage uninominal, « chacun demandant le vote pour soi-même au préjudice de ses « amis, au lieu de le demander pour la liste de son parti; au milieu « de cet égoïsme éveillé pour dénouer entièrement le lien qui unit « les hommes politiques, la discipline du parti disparaîtrait; et sur « ses ruines nous aurions la toute-puissance de l'élément offi- « ciel » (1).

« Le procédé de la pluralité simple, ajoutait-on, exige pour pou- « voir donner de bons résultats l'élection directe; il serait alors le « meilleur essai pour l'application du principe de la représenta- « tion des minorités, mais avec l'élection indirecte (actuelle) il « serait nuisible » (2).

D'un autre côté, des amis du gouvernement se prononçaient pour le vote incomplet; le ministre de l'intérieur, auteur du projet, ne tarda pas à venir déclarer à la Chambre que le gouvernement adopterait le vote limité et par districts (3). Mais des objections se firent jour alors contre l'adoption des districts comme base de l'élection; le vote incomplet serait exposé à être complètement faussé dans les petites circonscriptions par suite de la facilité des

(1) Chambre des députés, séance du 20 juillet 1874, M. Paulino de Souza, aujourd'hui conseiller d'Etat et sénateur.

(2) Séance du 7 juin 1875, M. Cunha Leitão.

(3) Séance du 22 juillet 1874.

combinaisons qui pourraient annihiler la minorité; puis ce serait la désorganisation des partis, car il y aurait autant de sectes politiques que de districts; si l'on adoptait la province comme circonscription, base des opérations, on atténuerait le mal (1). Le gouvernement se rendait à ces arguments et acceptait l'élection par provinces. « L'aspiration légitime des minorités, disait le « Président du Conseil, étant satisfaite (*avec le vote incomplet*), il « n'existe plus la même raison qui, dans des époques antérieures, « a poussé le Parlement à préférer l'élection par districts; il con- « vient plutôt de combiner les avantages de l'élection par provinces « avec les effets probables de ce grand principe qui produira, « j'en suis sûr, les meilleurs résultats » (2).

Enfin à la grave objection de M. Naville que le vote limité laisse seulement deux partis en présence, ce qui pour quelques pays peut constituer un grand défaut, d'autres partis étant ainsi supplantés, on a répondu qu'au Brésil ce défaut ne peut pas exister : « Nous avons deux partis constitutionnels seulement (et cela est « encore vrai), les conservateurs et les libéraux; il n'y a pas de « tiers-parti, pas même le républicain. Le vote limité satisfait donc « aux circonstances politiques du pays et produira, peut-être, le « bon résultat de régulariser les partis, ce qui est essentiel dans « le système représentatif. Il n'y a pas au Brésil d'autre minorité à « représenter que l'opposition; le procédé qui, comme dit Le Fort, « ne s'adresse pas à la représentation des minorités, mais à celle de « la minorité est donc suffisant. Moins encore doit prévaloir l'ob- « servation d'un écrivain distingué, Amédée Roget, que par le vote « limité les minorités trop faibles pour se faire représenter conti- « nuent à être exclues de la représentation nationale et dénaturent « de cette manière le système représentatif. Avant tout le législateur « ne doit pas prendre en considération les minorités insignifiantes : « elles n'ont pas ce droit tant qu'elles ne prennent pas des pro- « portions appréciables; puis, d'après la division des partis, on a « vu qu'il n'y a pas au Brésil de ces petites minorités avec des « aspirations à une organisation spéciale. C'est ainsi que les que- « ques républicains, qui peuvent peut-être exister, sont attachés « au parti libéral et s'identifient avec lui » (3).

(1) Séances du 27 juillet et du 13 août 1874, M. Mendes de Almeida.

(2) Chambre des députés, séance du 11 mai, et Chambre des sénateurs, séance du 10 août 1875, M. le vicomte do Rio-Branco.

(3) Chambre des députés, séance du 7 juin 1875, M. Cunha Leitão. Ce discours, pour ce qui concerne la représentation proportionnelle, est sans doute le plus important de tous ceux qui ont été prononcés.

Le vote *limité* a donc été préférré à tout autre procédé.

Le système Hare, ou du *quotient*, n'a pas manqué d'être mentionné; on reconnaissait tous ses avantages théoriques pour la représentation proportionnelle, mais quant à son application, ou elle serait impossible avec le suffrage à deux degrés (1), ou au moins elle rencontrerait de grandes difficultés; elle se prêterait à des abus et donnerait des résultats différents de ceux que l'on veut obtenir (2).

Préférable au vote incomplet serait certes, disait-on, le système proposé par M. Borély (3), mais il ne ferait, a-t-on répondu, que donner gain de cause aux partis indisciplinés, et ceux-ci n'ont pas le droit d'intervenir dans l'administration de l'État; puis il n'évite point le danger de Chambres ingouvernables, par suite de la variété des nuances politiques (4).

Comme une idée importante et rien que pour appeler sur elle l'attention des penseurs, on proposait dans un amendement d'augmenter le nombre des représentants de dix-huit députés et neuf sénateurs élus par l'Empire, sans distinction de provinces; les bulletins ne devraient contenir que le tiers des noms des candidats; le recensement général se ferait dans les Chambres respectives; c'était, comme on le voit, une combinaison du collège unique avec le vote incomplet (5).

Enfin, on plaida aussi la cause du scrutin de district, tel qu'il avait existé au Brésil en 1855, tous les procédés ou systèmes de représentation proportionnelle n'étant, ajoutait-on, qu'une utopie (6). « Si nous ne pouvons pas encore avoir, disait-on au Sénat, « l'organisation que Stuart Mill a proposée dans le Parlement

(1) Séance du 24 août 1874, M. Florencio de Abreu.

(2) Séance du 3 juin 1875, M. Soares de Souza, actuellement ministre des finances.

(3) Séance du 2 juin 1875, M. Candido Torres.

(4) Séance du 3 juin 1875, M. Soares de Souza.

(5) Séance du 2 juin 1875, Alencar. C'est le proportionnaliste dont nous avons déjà parlé; il invoquait ce qui était arrivé à New-York. En effet, « sur « la recommandation du gouverneur de l'État de New-York, la législature « de 1867, en pourvoyant à la réunion d'une *Convention constitutionnelle*, « décida qu'une partie des membres seraient élus par district et que trente « deux seraient élus par bulletin général dans l'État, chaque électeur devant « voter seulement pour seize. Le but et le résultat furent l'élection de seize « des hommes les plus capables et les meilleurs de l'État par chacun des « deux grands partis politiques du jour. » Seaman, *Essais sur les progrès des nations*, trad. Hippert, 2^e éd., p. 246. — V. aussi Naville, *Progrès de la représentation*, dans la *Revue* citée de Belgique, III, p. 262.

(6) Séance du 31 mai 1875, M. Florencio de Abreu.

« anglais, parce que même en Angleterre il n'y a pas ce qu'il
« désire; s'il n'est pas possible d'accepter les modifications de
« l'américain Buckalew; s'il n'est pas encore possible d'adopter ce
« que propose l'association de Genève; si nous ne pouvons lever
« nos vues à de grandes espérances, nous pouvons avoir des
« moyens pratiques, nous pouvons obtenir pratiquement la preuve
« que les opinions qui n'arriveront pas au Parlement sont les
« seules qui n'ont pu réunir une masse quelconque de penseurs
« dans le pays; cela serait le système du scrutin par district uni-
« nominal, car alors, en divisant le pays en 120 ou 150 cir-
« conscriptions, l'opinion qui n'aurait pas pu mériter l'appui d'une
« circonscription, ne sera pas une opinion, comme les Anglais
« l'appellent, *representative*, et ne sera pas digne de figurer au Par-
« lement » (1).

Ainsi, foncièrement modifié, quant au procédé électoral primi-
tivement mis en avant, le projet de loi adopté par la Chambre était
renvoyé au Sénat, presque à la fin de la session. La commission
de constitution, en déposant quelques amendements qui ne con-
cernaient pas toutefois les bases du projet, observait que « l'idée
« capitale du projet renfermait une innovation radicale, en retirant
« à la majorité le droit d'élire exclusivement des représentants de
« son opinion, mais que les raisons de justice et d'équité, ainsi
« que de haut intérêt politique, qui justifiaient cette innovation
« n'étaient pas moins évidentes; telles entr'autres fournir un
« moyen sûr de représentation aux minorités considérables, qui
« tant de fois se transforment en majorités, et ont toujours un
« droit incontestable de concourir, dans la proportion de leur
« importance, dans ce qui concerne l'influence de l'opinion publi-
« que; empêcher avec une efficacité infaillible l'exclusion absolue
« du parti qui n'a pas la faveur du gouvernement; faciliter et con-
« tribuer à faire rentrer dans l'exercice du mandat législatif le per-
« sonnel le plus capable; donner accès à la manifestation de toutes
« les opinions, en évitant ainsi ou diminuant largement l'excita-
« tion et le désespoir même qui lors de la lutte électorale se tra-
« duit dans des actes de violence ou dans de la fraude » (2).

(1) Chambre des sénateurs, séance du 9 août 1875, M. F. Octaviano.

(2) Chambre des sénateurs, séance du 21 juillet 1875.

Nous n'avons présenté de cette longue discussion qu'un tableau sommaire
dans ses plus grandes lignes; elle mérite cependant à plusieurs titres une
étude spéciale dans laquelle on puisse exposer, avec les développements
nécessaires, les opinions, les arguments, les considérations, les objections et
contestations que la question de la représentation proportionnelle a pro-



Les amendements du Sénat ayant été adoptés par la Chambre, le projet est devenu la loi électorale du 20 octobre 1875 (1).

Le *vote limité* était donc introduit dans toutes les opérations électorales, en général, tant préparatoires que préliminaires et définitives. Ainsi :

Les juntas paroissiales, chargées du recensement des votants et des éligibles étaient élues par les électeurs de paroisse ainsi que par ceux qui suivaient immédiatement dans l'ordre de la votation en nombre correspondant au tiers des électeurs. C'étaient les électeurs seulement qui avaient le droit de nommer le président de la junta à la majorité des voix, et ses trois substituts, ceux-ci au scrutin de liste. Les quatre membres de la junta et leurs quatre suppléants étaient nommés par les électeurs et les suppléants des électeurs, dont nous avons parlé, mais au *vote limité*, le bulletin pour les membres et celui pour les suppléants ne pouvant contenir chacun que deux noms. Les quatre personnes ayant réuni le plus grand nombre de suffrages en qualité de membres seraient déclarés tels; les quatre personnes ayant réuni le plus grand nombre de suffrages en qualité de suppléants seraient leurs substituts.

Les juntas municipales pour le contrôle des opérations et le recensement définitif se composaient du juge municipal, comme président, et de deux membres élus par les conseillers municipaux; *vote limité* pour cette élection, chaque bulletin ne devant contenir qu'un seul nom. Ce même mode de votation était applicable à l'élection des substituts de ces membres.

Les bureaux des assemblées primaires étaient constitués par élection tout à fait semblable à celle des juntas paroissiales de recensement.

Les bureaux des collèges électoraux continuèrent à être régis par la loi de 1855, c'est-à-dire élus au *vote limité*, comme nous l'avons vu.

L'élection des députés et des membres des Assemblées provinciales avait lieu au *vote limité*; — pour les uns et pour les autres, l'électeur devait inscrire sur son bulletin autant de noms correspondant aux deux tiers du nombre total des députés ou des membres de l'assemblée provinciale attribués à la province. — Si le

voqué dans nos Chambres. La matière étant très vaste, nous réservons donc cela pour un autre travail; ce sera alors l'occasion d'y comprendre aussi tout ce qui a été dit dans les Chambres brésiliennes à ce sujet lors de la discussion de la loi électorale de 1881 et de ses modifications déjà adoptées ou simplement proposées.

(1) V. *Annuaire*, V, 1876, p. 887.

nombre total des députés généraux ou provinciaux était supérieur à trois ou à un multiple de trois, l'électeur devait ajouter aux deux tiers un ou deux noms selon l'excédant. Ainsi pour quatre ou cinq députés, l'électeur devait voter sur trois noms dans le premier cas et sur quatre au second cas. — Dans les provinces à deux députés, la liste était duo-nominale.

Pendant la législature, en cas de vacances, celles-ci étant de trois ou plus, le vote était *limité* selon les règles précédentes; s'il n'y avait qu'une vacance ou deux, le bulletin devait être uninominal ou duo-nominal.

L'élection des conseillers municipaux était aussi au vote *limité*; le bulletin devrait comprendre six noms si le nombre était de neuf, ou cinq si le nombre était de sept conseillers (1).

Comme exception au nouveau régime de la loi :

L'élection des juges de paix ne se faisait pas au vote limité, mais au scrutin de *liste* de quatre noms pour les quatre juges de paix.

L'élection des sénateurs suivait aussi les règles de la législation antérieure; dans le règlement pour l'exécution de la loi, on n'a pas même admis le vote *limité* pour le choix des électeurs spéciaux des sénateurs, l'élection de ceux-ci devant se faire au scrutin de *liste* (2). L'élection des sénateurs continuait donc à être faite au *scrutin de liste* de trois noms, selon le système de la Constitution, dont on n'a jamais voulu se départir; mais s'il y avait plus d'une vacance, la liste devrait contenir trois fois autant de noms que de vacances.

Tel a été le vote *limité* au Brésil.

Parmi les progrès législatifs accomplis en 1875, M. Naville ne manquait pas de mentionner la loi nouvelle du Brésil. « Elle avait « réalisé d'une manière incomplète, disait-il, le principe défendu « par les proportionnalistes, mais il ajoutait que la rupture ouverte d'un État aussi considérable avec le principe de la majorité « était un fait d'une haute importance. — Le Brésil était le premier des grands États qui, pour l'ensemble de ses élections représentatives, ait brisé le joug des majorités électorales. C'est

(1) Le nombre des conseillers municipaux de chaque commune est aujourd'hui celui fixé par la loi du 9 janvier 1881. V. *Annuaire*, XI, 1882, p. 888.

(2) L'exclusion du vote limité dans le premier degré de l'élection des sénateurs, selon l'interprétation de la loi donnée par le gouvernement dans le règlement édicté pour son exécution, a soulevé des débats dans les Chambres. V. *Annuaire*, VIII, 1878, p. 828.

« un honneur pour cet Empire et un triomphe pour notre « cause » (1).

Voici maintenant le tableau, d'après la loi de 1875, du nombre des députés généraux et provinciaux et des noms à inscrire dans les bulletins de vote :

PROVINCES	DÉPUTÉS (2)	NOMS à inscrire dans le bulletin	MEMBRES des Assemblées provinciales (3)	NOMS à inscrire dans le bulletin
Amazonas.	2	2	20	14
Pará.	3	2	30	20
Maranhão.	6	4	30	20
Piauhy	3	2	24	16
Ceará	8	6	32	22
Rio Grande do Norte.	2	2	22	15
Parahyba.	5	4	30	20
Pernambuco	13	9	39	26
Alagoas	5	4	30	20
Sergipe	4	3	24	16
Bahia	14	10	42	28
Espirito Santo	2	2	20	14
Rio de Janeiro (4) . .	12	8	45	30
S. Paulo.	9	6	36	24
Paraná	2	2	20	14
Santa Catharina.	2	2	20	14
S. Pedro.	6	4	30	20
Minas Geracs.	20	14	40	27
Goyaz	2	2	22	15
Matto Grosso.	2	2	22	15
	122			

Quant aux effets pratiques de la réforme, l'épreuve de cette loi avait lieu dans les élections de 1876 (*conservateurs*) et de 1878 (*libé-*

(1) *Les Progrès de la Réforme en 1874 et 1875*, pp. 5 et 112. — V. aussi Navelle, *Les Progrès de la Représentation*, dans la *Revue* citée de Belgique, IV, p. 22.

(2) Le nombre des députés est aujourd'hui de 125, par suite de la loi du 3 septembre 1884, attribuant à la province de Pará 3 députés de plus. V. *Annuaire*, XIV, 1885, p.

(3) Le nombre des députés provinciaux a subi des modifications par la loi du 9 janvier 1881. V. *Annuaire*, XI, 1882, p. 885, note 1.

(4) D'après la loi de 1875, la province de Rio de Janeiro et la capitale de l'Empire ne formaient qu'une seule circonscription électorale; actuellement c'est le contraire.

raux). Dans la première épreuve, la loi ne donna pas complètement, selon ses vœux, le tiers des représentants à la minorité; mais celle-ci, faible par le nombre, était en compensation puissante par l'expérience, le talent et l'énergie de ses membres. Plusieurs causes, a-t-on dit, contribuèrent pour ce résultat : la prépondérance naturelle des influences locales, la déperdition des voix, l'absence de discipline dans les partis, enfin manque d'adresse dans le maniement du nouvel instrument électoral; en tout cas, la Chambre n'a pas été homogène. Cependant on avait espéré garantir par ces dispositions la représentation de la minorité et obtenir au moyen du vote *limité*, principe tout à fait nouveau, dans notre système électoral, les deux grandes conditions d'un vote éclairé, comme on l'a dit, *la justice entre les partis et la liberté des électeurs*. Malheureusement dans la deuxième épreuve : « faible
« solution, disait le ministre de l'intérieur du cabinet libéral de
« 1878; si elle a profité en quelque chose à la question de la li-
« berté, ce n'est qu'en montrant l'inefficacité de cette mesure,
« puisque, dans plusieurs localités, l'urne a donné pour résultat
« l'unanimité du vote » (1).

« Pour écarter ce mal que nous déplorons tous, disait d'un autre
« côté un sénateur des plus marquants du parti conservateur, on
« a fait une grande tentative en 1875. On a tâché d'obtenir avec
« la loi du 20 octobre une qualification permanente (des votants)
« et l'assurance de la représentation des minorités. Vain effort!
« L'uniformité dans les listes sénatoriales, et l'unanimité, dont
« nous sommes témoins à la Chambre des députés et dans les
« Assemblées législatives provinciales, tel est le résultat auquel
« nous sommes arrivés après un travail des plus consciencieux afin
« d'extirper les vices et les abus qui se sont enracinés dans le
« système électoral actuel et qui le dégradent. La loi de 1875 a été
« aussi impuissante que les lois antérieures » (2).

La loi, en effet, n'avait pas résisté à la deuxième épreuve en 1878; la réforme électoral continuait donc à être une aspiration nationale.

(1) Rapport aux Chambres législatives, p. 16.

(2) Chambre des sénateurs, séance du 22 octobre 1880, M. Correia.

IX

Loi électorale de 1881 en vigueur. — Projet de loi du gouvernement pour la réforme constitutionnelle, qui n'a pas abouti. Autre projet de loi déposé aussi par le gouvernement, pour la réforme du système électoral ; son adoption. — Grandes réformes dans le mode d'élection et dans la procédure des opérations électorales : suffrage direct. — La représentation proportionnelle et les débats ; critique et défense. — Application de principes au mode de votation ; scrutin individuel de district pour l'élection des députés généraux ; vote uninominal et quotient pratique comme un minimum pour les élections provinciales et municipales. — Dispositions légales concernant le mode de votation. — Effets de la loi dans les dernières élections. — Tableau déterminant le nombre des districts électoraux et des membres des Assemblées provinciales attribués à chaque district.

Cette aspiration nationale ne tardait pas à être satisfaite.

Le cadre imposé à cette notice ne permet pas de faire ici l'histoire de la grave question de l'élection directe, depuis longtemps agitée au Brésil, mais qui n'a pris des proportions considérables que dans une époque récente. Nous avons tracé ailleurs les grandes lignes des vicissitudes de cette question depuis que, le parti libéral étant arrivé au pouvoir en janvier 1878, elle fût agitée dans les Chambres jusqu'à la solution que lui a donné la dernière réforme électorale (1).

En résumé, il y eut d'abord un projet de loi du gouvernement pour la réforme de quelques articles de la Constitution afin d'introduire l'élection directe ; adopté par la Chambre, il était rejeté par le Sénat en novembre 1879 (2). L'année suivante, nouveau projet du Gouvernement, déposé aussitôt après l'ouverture de la session, mais seulement pour la réforme de la législation électorale, y compris le suffrage direct comme sujet d'une loi secondaire ; adopté par les Chambres, ce projet, après de longs débats,

(1) *Annuaire*, VIII, 1879, p. 727 ; IX, 1880, p. 906 ; X, 1881, p. 722 et XI, 1882, pp. 847 et suivantes.

(2) Pendant la discussion de cette proposition on a déposé :

Au Sénat, un projet de loi introduisant le scrutin individuel de district pour l'élection des députés généraux, les autres élections devant avoir lieu au scrutin de liste (Séance du 7 novembre 1879, M. Cruz Machado) ;

A la Chambre, un amendement consacrant le même scrutin individuel, pour l'élection des députés généraux, la loi de 1875 restant abrogée dans tout ce qui avait trait au vote limité (Séance du 20 mai 1879, M. Saldanha Marinho).

est devenu en janvier 1881 la loi électorale actuellement en vigueur.

Bien qu'elle ait été, comme celle de la session antérieure, une des plus remarquables du Parlement brésilien, la discussion de cette loi, dans qui concerne la représentation proportionnelle, est loin d'offrir le même intérêt que les débats sur la loi de 1875; en effet, autrefois, il s'agissait d'introduire dans la législation un principe nouveau ou au moins d'appliquer sur la plus grande échelle un principe déjà admis, et cela afin d'obtenir en tous cas, par un procédé différent, la représentation sincère des minorités; lors des débats de 1880, la grave question, qui figurait au premier plan et attirait toute l'attention, était le suffrage direct, sa constitutionnalité et les conditions normales d'un électorat indépendant; puis, dans son projet, le gouvernement s'était déclaré en faveur des districts électoraux à un seul député, et c'était presque écarter tout débat à ce sujet, ce scrutin ayant été toujours défendu avec ardeur par le parti libéral dans toutes les situations. Cependant, empressons-nous d'ajouter que la représentation proportionnelle n'a pas manqué d'y figurer. Mais, comme il arrive encore dans d'autres Parlements, elle a été diversement appréciée; d'un côté elle a subi des critiques incisives, et, par contre, elle a trouvé des défenseurs, aussi convaincus que vigoureux qui proclamèrent la nécessité impérieuse de son application actuelle et immédiate, comme l'exigeaient la raison, la justice et une politique sage et éclairée.

En effet, lorsque la question du vote uninominal a été agitée au Sénat (vote adopté ensuite, comme nous le verrons plus loin), voici dans quels termes s'exprimait à cet égard un des sénateurs les plus influents du parti libéral :

« On a appliqué, disait M. José Bonifacio (1), aux élections provinciales le système de la pluralité simple qui se recommande sans doute par la simplicité de son mécanisme, mais qui est condamné par la vraie doctrine et par les faits électoraux étudiés dans leur nature et dans leurs conséquences. Ce système individualise l'élection, dissout les grandes agrégations de parti, produit l'antagonisme personnel, s'oppose au principe de la proportionnalité par l'absence d'un quotient électoral (2), ne

(1) Chambre des sénateurs, séance du 1^{er} décembre 1880. Ce discours n'a été publié qu'en résumé, tel que nous le donnons, ce qui est bien à regretter.

(2) A cette époque, la commission du Sénat n'avait pas encore déposé l'amendement concernant ce *minimum*, adopté ensuite, comme nous le verrons plus loin.

« profite point à tous les votes qui concourent à l'élection, désé-
« quilibre la force de la représentation et annihile tout élément
« politique dans la lutte, en faisant prévaloir les personnes sur les
« principes. L'orateur a développé ces différentes propositions,
« étudiant particulièrement la doctrine de la représentation des
« majorités et des minorités et montrant que la vraie proportion-
« nalité ne peut même exister avec la doctrine de l'unité de vote
« et unité de collège, préconisée par Emile de Girardin. A tous les
« systèmes empiriques ou rationnels, imaginés pour la juste et
« proportionnelle représentation des Parlements, vrais artifices
« numériques, auxquels on pourrait appliquer cette expression
« d'un homme d'État, Disraeli, — *des combinaisons fantastiques*, —
« l'orateur préfère la représentation graduée qu'il aperçoit dans la
« gradation des intérêts constitutionnels depuis la commune jus-
« qu'à la nation. Il voudrait des municipalités au moyen d'élec-
« tions par des districts paroissiaux, des assemblées de province
« par des circonscriptions municipales, la Chambre des députés
« par des districts électoraux et le Sénat par des élections provin-
« ciales. De même que la province est divisée en districts pour
« élire un député, que l'on divise le district en circonscriptions
« municipales, attribuant à chacune l'élection d'un député provin-
« cial; on arrive au même résultat que la commission, sans des
« combinaisons arbitraires, et cherchant la représentation des mi-
« norités au sein des communes, division naturelle et qui représente
« un intérêt respectable. L'élection uninominale, c'est le hasard,
« la confusion et le désordre des intérêts personnels en litige. »

Mais à la Chambre, un des députés les plus marquants du parti libéral opinait différemment; il s'agissait alors, non du vote uninominal, mais du scrutin de district. Après avoir exposé longuement les progrès de la représentation proportionnelle dans plusieurs pays, et déclaré qu'il préférerait les districts de deux à cinq députés avec un système proportionnel quelconque, moins celui du vote limité, « cette idée, disait M. Franco de Sá (1), ne peut
« être suspecte à l'opinion libérale, non seulement à cause des
« auteurs qui la défendent et des pays qui la pratiquent, mais en-
« core parce que dans notre pays le regretté publiciste Tavares
« Bastos, si cher à la démocratie brésilienne, si sincère dans ses

(1) Chambre des députés, séance du 2 juin 1880. Cette même année, M. le conseiller Franco de Sá, ancien ministre, aujourd'hui sénateur, a publié une étude remarquable de droit constitutionnel : *A Reforma da Constituição*, Rio de Janeiro, 1880, 203 p.; mais il ne s'y agit pas de la question de la représentation proportionnelle.

« opinions libérales avancées, a proposé, dans le projet qu'il a
« formulé, la même solution que je préfère, de districts à trois dé-
« putés, avec le vote proportionnel, d'après le système du quo-
« tient. C'est ce projet que je voudrais voir dans la réforme élec-
« torale que nous discutons et je suis convaincu qu'à l'avenir le
« parti libéral et l'opinion publique de notre pays prendront cette
« voie. La représentation obligée des minorités me semble néces-
« saire, surtout dans un pays comme le nôtre, où le gouverne-
« ment a depuis longtemps le pouvoir de faire les élections et où
« le peuple a conservé la vieille habitude de ne pas lui résister.
« Nous ne pourrions pendant longtemps obtenir la représentation
« des différentes opinions politiques d'une certaine importance
« existant dans le pays, si nous n'adoptons un des systèmes de
« représentation forcée des minorités que plusieurs rejettent
« comme artificiels, mais qui me semblent rationnels et justes et
« dictés par la prudence politique. Je pense que le principe de la
« représentation proportionnelle est conforme à la raison, à la
« justice et aux vrais intérêts politiques; il a pour but de donner
« à chaque opinion la part représentative correspondante à sa
« force et de faire que les élections ne soient plus ces féroces
« combats où il s'agit de vaincre ou de périr, où le résultat est la
« plénitude du pouvoir pour les vainqueurs et la complète exclu-
« sion des vaincus. Les partis en minorité, ayant la certitude que,
« ne pouvant conquérir le pouvoir, ils seront toutefois représentés
« au Parlement, se résigneront plus facilement à leur défaite; ils
« sauront attendre leur tour de gouverner, s'efforçant d'augmenter
« leurs forces par les moyens licites afin d'obtenir un triomphe
« légitime et glorieux; l'emploi de la fraude et de la violence dis-
« paraîtra ou deviendra plus rare, et il n'arrivera plus ce qui se
« produit maintenant. Je reconnais que l'élection par district d'un
« seul député est un des systèmes de la représentation des mino-
« rités. Sans doute, mais il ne peut donner de bons résultats que
« dans les pays où le gouvernement s'abstiendra d'intervenir dans
« la lutte électorale et où l'esprit public aura assez de force, de
« manière que l'opinion dominante dans chaque localité puisse
« obtenir la représentation qui lui revient. Mais dans ces condi-
« tions même, ce système a l'inconvénient et l'injustice de donner
« le total de la représentation d'une localité au parti qui a la moi-
« tié plus une des voix ou simplement la majorité relative, en sorte
« que le parti qui a une voix de plus obtient la totalité des députés
« du district et les opinions vaincues restent absolument privées de
« représentation. »

On ne saurait mieux plaider la cause de la représentation proportionnelle que ne l'a fait cet illustre publiciste.

Exposons maintenant comment la Chambre et le Sénat appliquèrent, dans la loi de 1881, le principe de la proportionnalité.

En suivant les errements des lois antérieures, le projet du gouvernement et la commission spéciale de la Chambre des députés avaient maintenu pour les opérations électorales le même échafaudage que ces lois avaient consacré; c'était encore, bien que modifié, l'ancien système de la confection des listes de votants par des juntes temporaires, le contrôle des juntes municipales, avec recours devant l'autorité judiciaire; le Sénat le rejeta, en confiant exclusivement au Pouvoir judiciaire l'état politique et l'enregistrement des électeurs. Les bureaux des assemblées primaires et des collèges électoraux furent aussi renversés; le Sénat, s'attachant au principe de la responsabilité personnelle, constitua pour les élections politiques avec les juges de paix les bureaux électoraux chargés de l'appel et du dépouillement des votes dans les paroisses, et avec ces mêmes juges et les magistrats inamovibles des arrondissements, les juntes pour le recensement général dans les chefs-lieux de district; on laissa toutefois aux conseils communaux le recensement des élections des sénateurs et des élections administratives. Ainsi ont disparu toutes ces juntes, tous ces bureaux électifs, base des opérations électorales, dont une composition impartiale dans l'intérêt de la représentation des minorités, avait été toujours, comme nous l'avons vu, le tourment des législateurs.

Quant au mode de votation, et c'est le point qui nous intéresse le plus :

La commission de constitution du Sénat, dont le rapporteur était M. le baron de Cotegipe, alors *leader* du parti conservateur dans cette Chambre, aujourd'hui Président du Conseil et ministre des affaires étrangères, n'a pas hésité à accepter le projet du gouvernement adopté par la Chambre des députés, qui s'était prononcé pour le collège uninominal, c'est-à-dire pour le *scrutin de district*. « L'expérience de la loi de 1855, faisait remarquer la « commission, n'a pas été suffisante; cette loi n'avait pas abaissé « le niveau intellectuel et l'indépendance de la Chambre, ni « relâché les liens des grands partis qui se constituent par les « idées et non par les intérêts. L'unanimité d'opinion de la Cham- « bre est certes un mal pour les provinces et un embarras pour « le gouvernement, alors même qu'il serait du même parti que la « Chambre. Ceux auxquels le scrutin individuel est le plus nuisi-

« ble sont ces *électeurs importants* des capitales qui imposent à « une province entière des candidats inconnus, sans influence « réelle et même sans capacité » (1). Le Sénat adoptait ces motifs; seulement, au lieu du *minimum* du quart des voix pour être élu député, il se décida pour la majorité absolue.

A l'égard de l'élection des membres des Assemblées provinciales, au lieu du scrutin de liste dans les districts avec un *minimum* du quart des voix, proposé dans le projet de la Chambre, le Sénat, par suite des amendements de la commission, adoptait la *pluralité simple* ou le suffrage *uninominal*, mais avec le *quotient* électoral; il a pensé sans doute que, « s'il est incontestable que la liberté électoral est « de voter chacun en paix, comme il l'entendra et dans qui il lui « plaira, le vote uninominal réalisant parfaitement cet idéal, il est « aussi incontestable que les vues individuelles ont besoin d'un « frein, sous peine de devenir stériles ou funestes, en se laissant « absorber par la force qui opprime ou par la force qui conspire. « Ce correctif se rencontre dans l'institution du quotient, qui « imposera la cohésion ou même la coalition, et de là une forte « organisation des partis » (2).

La commission étendait ce même système de vote *uninominal* avec le *quotient* électoral, à l'élection des conseillers municipaux, au lieu de l'élection par paroisse au scrutin de liste, et du vote limité dans les communes d'une seule paroisse, comme la Chambre l'avait proposé; le Sénat adoptait aussi l'unité de vote pour cette élection.

Tels furent les principes admis (3).

(1) Rapport de la commission de constitution du 27 septembre 1880.

(2) Rapport cité du 4 août 1873.

(3) L'histoire du *vote uninominal* n'est pas longue, mais elle présente déjà des phases importantes, surtout au Brésil; nous parlons, bien entendu, de ce vote sous sa forme élémentaire et dans des collèges plurinominaux, sans aucun mélange de transfert de suffrages.

Les premiers traits de cette méthode électoral se rencontrent dans le *Plan de Constitution* de Condorcet, où il la recommande pour la nomination des jurés (Genala, *Libertà e equivalenza*, p. 101).

En 1835, la Constituante de la Caroline du Nord était élue au scrutin uninominal, l'État formant un seul collège plurinominal et tout électeur votant pour son candidat dans quelque district que ce candidat se présentât (Bruwaert, *Représentation proportionnelle aux États-Unis*). C'était là une application pratique du vote uninominal dans le collège unique.

Puis A. Mackay le proposait dans la *Revue d'Édimbourg* de janvier 1852, et un député anglais déclarait devant la Chambre des communes, en 1854, qu'il était préférable au vote limité.

Mais ce fut A. Merchant qui, en 1869, en traita longuement pour l'appli-

Ajoutons cependant que le procédé de l'unité de vote pour les élections provinciales et municipales n'aurait pas été accepté par le Sénat sans le correctif que l'on a réclamé, d'un *minimum* de voix. En effet, la commission avait d'abord proposé pour ces élections le vote uninominal, le résultat devant se régler par la

quer aux élections politiques de l'Angleterre, sa patrie; il proposa à cet effet des collèges à 7 députés, nombre, selon lui, suffisant pour donner satisfaction au droit des minorités (Genala, *loc. cit.*).

Les *Annales de la Représentation proportionnelle* de M. Naville ne nous donnent aucune indication sur la mise en pratique du vote uninominal avant la loi brésilienne de 1881, qu'il trouve meilleure que la loi antérieure du vote *limité*.

Dans les travaux et projets de loi des proportionnalistes brésiliens, nous avons vu comment et à quelles élections ils l'ont appliqué dans leurs propositions (§§ VI et VII).

Plus tard, comme nous l'avons aussi vu, le ministre de l'intérieur du Brésil le proposait, en 1873, aux Chambres; mais malgré toutes les considérations d'un grand poids que l'on a fait valoir en faveur de son adoption, dans l'exposé des motifs et dans le remarquable travail de la commission spéciale dont nous avons parlé, le vote *limité* a été préféré par la loi de 1875.

En Italie, le grand proportionnaliste Genala le proposa en 1879, et en 1880 à la Chambre, où il siégeait, pendant la discussion de la réforme électorale; voici en quels termes: Les collèges seraient à deux, trois, quatre ou cinq députés; vote uninominal; dans les collèges à deux députés seraient déclarés tels ceux qui auraient réuni plus d'un tiers des voix; dans ceux à trois, plus d'un quart; dans ceux à quatre, plus d'un cinquième et dans ceux à cinq plus d'un sixième. Si aucun des candidats n'était élu au premier scrutin, il y aurait ballottage entre les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix en nombre triple des sièges à élire; s'il y avait à élire un ou deux, le vote serait uninominal; s'il y avait à élire trois ou plus, le vote serait *limité* à deux noms. Son auteur appelait ce système *semi-proportionnel*, et Brunialti, qui le trouve clair, simple et modéré, ajoute qu'étant, disait-on, la négation du scrutin de liste, il ne rencontra point pour ce motif dans le Parlement italien cette faveur qui, avec une modification dans les idées, lui sera acquise peut-être plus tôt ou plus tard dans le pays (V. Palma, *Nuova Antologia*, mars, 1882, p. 61; *Questioni*, p. 162; Amandi, *Estudios*, p. 241; Brunialti, *Legge elettorale*, préface, p. LV).

Le vote uninominal avec la base du quotient, dont le chiffre électoral est plus élevé que la proportion du projet Genala, a été proposé pour les élections provinciales et municipales par la commission du Sénat brésilien, il est vrai, mais de l'initiative de son rapporteur, M. le baron de Cotegipe.

D'après les dernières nouvelles, comme nous le verrons plus loin (§ X), les opinions dans le Sénat brésilien, y compris celle du Président du Conseil des ministres, M. le baron de Cotegipe, se sont manifestées en grand nombre, en 1886, en faveur du vote *limité*; cependant, le Sénat vient de rejeter (23 juin) le projet de loi qui l'avait proposé pour les élections municipales; conséquemment, le vote uninominal n'a subi aucune modification depuis la loi de 1881 (V. § x, p. 74).

majorité relative, sans aucun minimum. Le gouvernement déclarait qu'il acceptait ce procédé et que c'était même là une bonne disposition. « Je crois, disait le Président du Conseil, qu'avec cette « disposition nous n'aurons plus d'Assemblées provinciales unani- « mes; il convient que dans ces assemblées l'opposition soit « représentée. En général, le pays profitera si dans la Chambre, « dans les Assemblées provinciales, il y a une opposition; c'est ce « qui nous sauvera. Toutes les fois qu'un parti se trouve homogène « dans les Chambres, il se divise en fractions qui commencent à « se faire la guerre... l'unanimité est la mort des partis » (1). Quant aux élections municipales, comme « les paroisses diffèrent « beaucoup en population, disait encore le Président du Conseil, « si par le vote uninominal on ne pouvait pas obtenir l'expression « de leur pensée, la représentation serait très difficile. » Il acceptait donc avec empressement le mode de votation proposé par la commission (2).

Mais, contre la *pluralité simple*, sans aucun *minimum*, on objectait la déperdition des suffrages; il y aurait des cas où le nombre des députés provinciaux du district ne serait pas élu par suite de la concentration des voix; il y en aurait d'autres où le nombre des voix serait si restreint qu'il n'exprimerait aucune opinion, et on ajoutait que ce seraient des voix perdues, données avec indifférence (3): « Le rapporteur de la commission a fait alors remarquer « que dans les grandes provinces de plusieurs districts, l'inconvé- « nient signalé se produirait difficilement; la distribution des dé- « putés provinciaux parmi ces districts permettrait au vote uninominal de donner la totalité de ceux qui devraient être élus. Mais « il n'en arriverait pas de même dans les petites provinces où les « districts arrivent à élire plusieurs députés. Le nombre des élec- « teurs étant borné, le résultat sera ou la non élection de quelques « uns ou une votation minime pour un certain nombre d'entre eux. « Puis il fallait songer à ce que l'élection étant devenue directe, et « le phénomène d'un électorat unanime ne pouvant plus se renou- « veler, chaque parti concentrerait ses votes sur ses candidats; ils « calculeront leurs forces pour la distribution des votes et l'oppo- « sition sera nécessairement représentée. Il peut arriver que quel- « qu'un ne puisse réunir le nombre de voix, ou qu'il obtienne une,

(1) Chambre des sénateurs, séances des 19 octobre et 30 novembre 1880. M. Saraiva, alors Président du Conseil.

(2) V. note précédente.

(3) Même séance, M. Meira de Vasconcellos; séance du 1^{er} décembre, M. Ribeiro da Luz; du 21 décembre, M. Junqueira.

« deux ou trois voix ; cette hypothèse doit être prévue ; il faut que
« celui qui n'aura pas un certain nombre de voix ne soit pas consi-
« déré comme élu. D'ailleurs, cette objection s'était toujours pré-
« sentée à la commission ; mais elle avait voulu s'éclairer par la
« discussion afin de déposer un amendement tendant à écarter ces
« difficultés » (1).

D'un autre côté le vote uninominal était critiqué, non seulement comme contraire en lui-même à toute espèce de proportionnalité, mais parce que tout système de représentation proportionnelle n'était qu'artificiel (2). Puis ce scrutin s'opposait au seul principe admissible en matière électorale, celui de la majorité absolue, et au second tour la majorité relative (3).

Après la deuxième lecture, la commission s'empressa de proposer l'amendement introduisant le *quotient* électoral ; celui-ci fut adopté par le Sénat.

Tous les amendements du Sénat ayant été adoptés ensuite par la Chambre et même sans discussion, le projet est enfin devenu la loi du 9 janvier 1881, actuellement en vigueur (4).

L'éminent M. Naville, en parlant de cette loi, la considère comme meilleure que celle du vote limité, mais il aimerait mieux voir la loi brésilienne complétée par le transfert des suffrages (5).

Un proportionnaliste distingué s'exprime comme suit à l'égard du système de l'*unité de vote* adopté par la loi brésilienne :

« Voici comment au Brésil, et depuis 1881, on applique le vote
« uninominal aux élections municipales et provinciales. L'électeur
« inscrit un seul nom sur son bulletin. Tout candidat qui réunit le
« quotient électoral de la circonscription est nommé au premier
« tour. Au second, les voix ne peuvent se porter que sur les candi-
« dats qui n'ont pas atteint ce quotient à la première épreuve. L'é-
« lection se fait alors sans condition de quotient ; il n'y a pas de re-
« versibilité de suffrages superflus inutiles aux candidats élus.
« Mais les électeurs ont pu grouper leurs suffrages d'après les indi-

(1) Même séance, M. le baron de Cotegipe.

(2) Séance du 1^{er} décembre, M. José Bonifacio, dont nous avons rapporté déjà le discours.

(3) Même séance, M. Fernandes da Cunha.

(4) *Annuaire*, XI, 1882, Notice et commentaire de la loi de 1881, par le baron d'Ourém, pp. 847-899.

(5) V. *Rapport à l'Association réformatrice de Genève*, de février 1886. — V. aussi *la Pratique de la représentation proportionnelle*, dans les séances de l'Académie des sciences morales et politiques, CXVIII, p. 673, et *Progrès de la représentation*, dans la *Revue de l'Association belge*, IV, p. 59.

« cations fournies par le premier tour de scrutin; et ce mode de « votation, très simple, donne satisfaction presque suffisante aux « principes de la représentation proportionnelle » (1).

Mentionnons maintenant les dispositions de cette loi qui concernent spécialement le mode de votation.

L'élection du Régent de l'Empire continue à être faite d'après les règles établies dans l'Acte additionnel à la Constitution par les électeurs qui nomment toutes les autorités électives; le Régent est unique, mais le vote est *duo-nominal*; le citoyen qui obtiendra le plus grand nombre de voix sera le Régent; en cas de parité de voix le sort décidera (2).

L'élection des sénateurs a lieu par provinces et par *liste triple*, comme elle a toujours été faite, mais pour chaque siège à remplir, même s'il y a plus d'une place vacante; dans ce dernier cas, la deuxième élection n'aura lieu qu'après la nomination impériale d'un sénateur dans la liste de la première et ainsi de suite. La liste triple, qui est soumise à l'Empereur, se compose des trois citoyens qui auront obtenu le plus grand nombre de voix (3).

Pour l'élection des députés, *scrutin individuel*; chaque district électoral nomme un député, à la majorité absolue des voix des électeurs qui ont pris part à l'élection, excepté les bulletins blancs ou illisibles. A défaut de cette majorité, scrutin de ballottage entre les deux candidats qui auront obtenu le plus de suffrages et préférence étant donnée au plus âgé en cas de parité de voix; la majorité relative suffit dans ce scrutin.

Pour l'élection des membres des Assemblées provinciales, *scrutin uninominal* ou unité de vote, quel que soit le nombre de ceux attribués par la loi au district électoral. Sont élus les citoyens réunissant un nombre de voix égal, au moins, au *quotient* électoral, ce quotient étant celui qui résulte de la division du nombre total des électeurs qui ont pris part à l'élection par celui des membres que le district doit élire, fraction négligée. Si tous les membres ne sont pas nommés, ballottage entre ceux (après les élus) qui auront le plus de voix, et préférence donnée au plus âgé en cas de parité de voix; la liste de ceux qui entrent en ballottage doit contenir deux

(1) Campagnole, *La Démocratie représentative*, p. 156.

(2) V. pour la procédure électorale, *Annuaire*, XI, p. 861, note 2. Ce vote duo-nominal a quelque chose d'analogue au *double vote* préconisé à Genève par M. de Larive, et en France par M. Hérold. V. rapport cité du 4 août 1873.

(3) Pour l'élection de sénateurs, la capitale de l'Empire forme, avec la province de Rio de Janeiro, une seule circonscription électorale.

fois autant de noms qu'il y a de membres restant à élire (1). A défaut de nombre au moins double des membres à élire, le vote sera uninominal, libre, et à la pluralité des voix. Si après le ballottage le nombre des élus est encore inférieur à celui des sièges vacants, on procède à une nouvelle élection pour ces sièges. Dans les élections de remplacement, pour cause de décès ou autre motif légal de vacance, la simple majorité (relative) est suffisante.

Le système de l'*unité de vote*, avec le *quotient* électoral, a été aussi appliqué à l'élection des conseillers municipaux, le quotient étant dans ce cas le résultat de la division du nombre des électeurs présents par le nombre des conseillers municipaux. Pour les élections complémentaires, on doit suivre le même procédé que pour celles des députés provinciaux. Dans les élections de remplacement (en cas de décès, exemption ou changement de domicile), la majorité relative suffit et telle a été la jurisprudence des tribunaux (2).

Enfin, quant aux élections des juges de paix, la loi a maintenu, comme l'ont fait toutes les lois électorales, le *scrutin de liste* de quatre noms, à la simple majorité, adopté en 1832 par le Code d'instruction criminelle.

Depuis qu'elle a été promulguée, la loi du 9 janvier 1881, par suite de dissolution de la Chambre, a été mise trois fois à l'épreuve, en 1881 et 1884 sous le régime des *libéraux* et au commencement de cette année (1886) sous le régime des *conservateurs*.

Quel en a été le résultat pratique?

A cette question la statistique, sans parler des débats dans les Chambres, devrait répondre d'une manière exacte, précise et convaincante.

Malheureusement cette statistique nous fait défaut en plusieurs points, qui sont essentiels pour apprécier les effets de la loi dans toutes les opérations électorales auxquelles elle vient de présider. Grâce aux travaux du bureau de Statistique générale du ministère de l'intérieur, nous avons bien les cadres de l'électorat de l'Empire, et de leurs modifications par suite des révisions annuelles d'après la récente loi; mais ce renseignement, en vérité, précieux, ne donne qu'un des éléments pour cette appréciation, d'une nature d'ailleurs

(1) La loi ne disant pas si alors le vote doit être aussi uninominal et le résultat se régler par le quotient, le gouvernement a laissé au Corps législatif, en 1882, la solution de cette question. Pratiquement, le vote a été uninominal, non seulement dans ces élections, mais encore dans les élections municipales et le résultat s'est réglé par la majorité relative.

(2) Trib. da Parahyba, jugement du 26 nov. 1884 (*O Direito*, XXXVI, 238); Cour d'appel de Rio, 12 fév. 1886 (*O Direito*, XL, 146).

si complexe (1). Grâce aux travaux importants des bureaux du Secrétariat de la Chambre des députés, nous avons des renseignements non moins précieux, à savoir la statistique parlementaire concernant les élections politiques qui ont eu lieu en 1881 et 1884 (2). Pour celle de 1886, trop récente pour que nous puissions avoir de tels renseignements, on est forcé de puiser dans les nouvelles des journaux, transmises avec plus ou moins de précision et d'exactitude.

Mais il faut remarquer que tous ces travaux ne sont utiles que pour étudier l'efficacité du scrutin de district, comparé avec le scrutin de liste des lois antérieures, ce qui est déjà beaucoup; mais il y a aussi à étudier, ce qui est non moins curieux et intéressant, surtout pour la question de la représentation proportionnelle, l'efficacité des nouvelles dispositions basées sur le système de l'*unité de vote* pour les élections provinciales et municipales. Quant à ces dernières élections, et plusieurs ont déjà eu lieu sous le régime de la loi de 1881, des statistiques officielles nous manquent complètement; or ce serait d'après les données, qu'elles viendraient nous fournir, qu'on pourrait porter un jugement sûr à l'égard du mérite et des avantages de ce système; il faudrait savoir comment il a opéré, combien d'abstentions, s'il y a eu ou non concentration ou dispersion de votes, quel a été le nombre des ballottages, quel a été celui des troisièmes élections, s'il y a eu ou non de l'adresse dans le maniement de cet instrument nouveau, dans quelles conditions de voix se sont réalisés les ballottages, le nombre des électeurs qui ont pris part à l'élection et celui des bulletins blancs ou illisibles dans chaque circonscription et enfin, ce qui est non moins important, la nuance politique des candidats.

Pourrons-nous espérer de pareilles statistiques partielles, incomplètes même? Ce ne serait peut-être pas difficile quant aux Assemblées provinciales et quant aux conseils municipaux des centres les plus importants de l'Empire.

En attendant, on peut dire que, de l'aveu de tous, la physionomie

(1) Rapports du ministre de l'intérieur de 1882 à 1884, dans les Annexes.

(2) Les travaux dont je parle sont :

Le *Rapport et Tableau synoptique* des travaux de la Chambre des députés pendant la session de 1885, organisés par M. le conseiller J. Dodsworth, directeur général des bureaux du secrétariat de la même Chambre.

Tableau historique des faits les plus importants pendant la session extraordinaire en 1885, par M. J. C. de Carvalho, rédacteur des procès-verbaux des séances, ainsi que des Annales de la Chambre, et fonctionnaire du ministère de la justice.

de ces dernières élections faites dans l'Empire sous le régime du scrutin de district pour les élections de la Chambre, et avec le vote uninominal pour les élections provinciales et municipales, a été différente de celles d'autrefois, cela malgré même quelques défauts, d'ordre secondaire, révélés dans l'exécution de la loi, qu'il appartient au législateur de corriger, et malgré quelques écarts de mœurs électorales, comme il y en a, plus ou moins, partout et que le temps peut seul modifier ou bannir.

En ce qui concerne spécialement le résultat des élections de députés, et d'après la statistique parlementaire, dont nous avons parlé :

L'élection de 1881, sous les libéraux, a envoyé à la Chambre, sur 122 membres dont elle se composait alors, 75 libéraux et 47 conservateurs.

Le nombre des électeurs inscrits était de.	145.296
Le nombre des votants.	116.411
Le nombre des voix attribuées aux élus. .	64.376

Ont été élus :

Au premier tour,

46 libéraux par 22.970 voix sur.	39.687
21 conservateurs par 10.758 voix sur . .	19.239

Au ballottage,

29 libéraux par 16.051 voix sur	30.576
26 conservateurs par 14.597 voix sur . .	26.909

L'élection de 1884, aussi sous un cabinet libéral, d'après la même statistique, sur 125 députés a envoyé à la Chambre 67 libéraux, 55 conservateurs et 3 républicains.

Le nombre des votants était de	122.818
Le nombre des voix attribuées aux élus.	68.800

Ont été élus :

Au premier tour,

48 libéraux par 26.370 voix sur.	45.928
40 conservateurs par 20.200 voix sur. . .	36.514

Au ballottage,

19 libéraux par 10.763 voix sur	20.352
15 conservateurs par 9.189 voix sur . . .	15 853
3 républicains — 2.278 — . . .	4.171

Dans la dernière élection, qui a eu lieu au commencement de

cette année (1886), les conservateurs étant au pouvoir, le résultat leur a été favorable; en effet, la grande majorité de la Chambre se trouve composée de députés de ce parti. Quant aux libéraux, il y en a eu d'élus dans la proportion d'un cinquième environ de la représentation totale, mais les pouvoirs de quelques-uns ont été contestés; aussi après la vérification de ces pouvoirs, ce groupe, par suite des invalidations, ne compte-t-il maintenant comme définitivement admis qu'une vingtaine de députés. Ce nombre est assez restreint, il est vrai; mais enfin, encore une fois sous le régime du scrutin de district, la Chambre n'est pas d'une seule nuance politique.

Quant aux élections des Assemblées provinciales et des conseils communaux, des renseignements statistiques officiels nous manquent complètement. Cependant le scrutin uninominal a été favorable aux minorités, ayant produit, en général, de bons résultats; c'est ce qui a été assuré positivement et à plusieurs reprises dans les Chambres (1).

Spécialement pour ce qui concerne la physionomie des Assemblées provinciales, depuis la loi de 1881, elle a été loin en général d'être, comme il arrivait souvent autrefois, d'une seule nuance; ainsi par exemple, depuis la loi de 1881, l'Assemblée provinciale de Pernambuco compte parmi ses membres, treize libéraux, celle de

(1) M. Séverin de la Chapelle, proportionnaliste distingué, dans une récente brochure. *Le Scrutin de liste*, p. 22, à propos du vote uninominal au Brésil, dit qu'avec ce système le premier tour ne donnera qu'un petit nombre d'élus, et il ajoute: « En juillet 1882, pour les élections (municipales) de Rio de Janeiro, il n'y eut même personne d'élue au premier tour; le second tour a eu lieu avec un nombre insignifiant d'électeurs. »

En effet, dans ces élections, d'après le procès-verbal du dépouillement, il y a eu 4,080 bulletins reçus valables, et le nombre des conseillers municipaux de la capitale étant de 21, personne n'a atteint le quotient pratique de 194 voix; le candidat venu en premier n'a obtenu que 170 voix, mais cela a été dû à des causes exceptionnelles, et surtout à la dissidence au sein même du parti, circonstance dont les adversaires auraient pu tirer profit, ce qui n'est pas arrivé. Puis c'était la première fois que ce mode de votation était mis en œuvre. Dans le deuxième scrutin, le plus avantageux des 21 élus a réuni 235 voix, et le moins avantagé 99, le nombre de bulletins reçus étant de 3,950, ce qui révèle un grand nombre d'abstentions et encore une grande déperdition de voix. Le nombre des électeurs inscrits à cette époque était de 5,964 dans la commune de Rio et de 145,296 dans l'Empire. Actuellement (1886) le nombre des électeurs inscrits dans la commune de Rio est de 7,698.

Pour les élections municipales qui ont eu lieu dans l'Empire, en juillet 1886, V. § x, note 4, p. 74.

Maranhão, environ quinze, et d'après les dernières nouvelles pour l'Assemblée de la province de S. Paulo, composée de 36 membres, avaient été élus 17 conservateurs, 16 libéraux et 3 républicains; pour celle des Amazonas, sur 22 membres, avaient été élus 15 conservateurs, 6 libéraux et 1 républicain; pour celle de la province de Rio de Janeiro, qui compte 45 membres, il y avait déjà 21 conservateurs et 11 libéraux élus. Ce qu'il est permis de conclure, c'est qu'avec le vote uninominal il n'y a plus eu unanimité de nuance politique. Mais il s'agirait encore de savoir, d'après ces résultats, s'il y a eu ou non représentation sinon proportionnelle, au moins équitable des majorités et des minorités, des différents groupes ou partis des localités.

Tels sont les renseignements, bien incomplets d'ailleurs, qu'il nous est possible de fournir à l'heure actuelle.

Le tableau du nombre des membres des Assemblées provinciales, avec la déclaration du nombre de ceux qui ont été attribués aux différents districts, ne manquera certes pas d'intérêt, car il montrera dans quelle sphère s'agite, au Brésil, le suffrage uninominal; le voici :

PROVINCES	DISTRICTS électoraux et députés généraux	MEMBRES des Assemblées législatives provinciales	DÉPUTÉS provinciaux à élire par district
Amazonas	2	22	11
Espirito Santo	2	22	11
Santa Catharina	2	22	11
Paraná	2	22	11
Goyaz	2	22	11
Rio Grande do Norte	2	22	11
Matto Grosso	2	22	11
Piauhv	3	24	8
Alagoas	5	30	6
Parahyba	5	30	6
Sergipe	4	24	6
Rio de Janeiro	9	45	5
(Capitale de l'Empire).	3		
Pará	6	30	5
Maranhão	6	30	5
S. Pedro	6	30	5
S. Paulo	9	36	4
Ceará	8	32	4
Bahia	14	42	3
Pernambuco	13	39	3
Minas Geraes	20	40	2

X

Dispositions législatives en matière électorale postérieures à la loi de 1881, mais ne concernant point le mode de votation établi. — Différentes propositions déposées devant les Chambres en matière de représentation des minorités. — Réforme du système des élections municipales et résumé des débats au Sénat à ce sujet depuis 1882 jusqu'à présent : vote limité; scrutin individuel dans des districts municipaux; critique et défense du système actuel de l'unité de vote avec la base du quotient; nouvelle proposition de vote limité; amendement pour le scrutin de liste; rejet par le Sénat de la réforme proposée ainsi que de tous les amendements. — Vote cumulatif. — Suppression du scrutin de ballottage. — Proposition du ministre des finances sur le scrutin de liste combiné avec le scrutin individuel pour les élections municipales. — Conclusion.

Ce fut pour remédier à quelques inconvénients, d'ordre secondaire, il est vrai, révélés par la loi de 1881 dans sa première épreuve et qu'il appartenait au législateur de corriger, que fut votée la loi du 7 octobre 1882, dont nous avons donné le texte ailleurs (1). Cependant cette loi ne toucha pas aux dispositions en vigueur concernant le mode de votation; aussi n'avons-nous pas à nous en occuper ici.

Nous ne pouvons en faire autant à l'égard d'un projet de loi déposé en 1882 par la commission mixte des deux Chambres, chargée de réviser le règlement électoral, et qui a occupé l'attention du Sénat depuis cette époque jusqu'à présent, en subissant maintes vicissitudes; l'objet de cette proposition était justement la réforme du système des élections communales et des justices de paix (2).

Se prononçant contre le vote uninominal, la commission proposait le vote *limité* pour l'élection des conseillers municipaux, le scrutin de liste devant continuer à être employé pour les juges de

(1) *Annuaire*, XII, 1883, p. 1065, Notice et commentaire de la loi du 7 octobre 1882, par le baron d'Ourém.

(2) Rapport de la commission mixte et projet de loi dans la séance du 17 avril. Dans le but d'attendre l'adoption de ce projet de loi par le Corps législatif, on proposa ensuite à la Chambre des députés, en mai 1882, un projet ajournant les élections municipales qui, pour la première fois sous le régime de la loi de 1881, devaient avoir lieu le 1^{er} juillet suivant; le jour serait fixé ultérieurement. Adopté sans retard par la Chambre, le projet rencontra une grande opposition dans le Sénat, qui le rejeta (7 juin); celui-ci a voulu voir quel serait le résultat de la première épreuve de la loi en matière d'élections municipales. V. *Annuaire*, XII, 1883, p. 1065; XIII, 1884, p. 882, et XIV, 1885, p. 869.

paix. La divergence des opinions pendant les débats a été grande. D'abord on alléguait contre le projet le résultat des élections qui, à l'époque où commença la discussion du projet dans le Sénat (1883), avaient déjà eu lieu; ce résultat avait été satisfaisant dans sa grande généralité; les minorités avaient obtenu la représentation désirée; tout s'était passé régulièrement à part tel ou tel fait électoral d'un caractère exceptionnel dont la portée était minime. On défendait donc le vote uninominal, d'autant plus qu'il offrait de grands avantages dans les élections locales (1), et à l'argument que chacun des élus ne représentait qu'une quote-part de la population, les majorités étant ainsi déplacées pour rester soumises aux minorités triomphantes, on répondait, d'après les principes, que ceux dont les suffrages s'étaient dispersés au-dessous d'un nombre correspondant à un groupe d'électeurs, c'est-à-dire au quotient, ne pouvaient pas naturellement concourir au choix de mandataires; conséquemment celui qui aurait atteint ce nombre de suffrages, quel qu'il fût, serait un représentant vrai et légitime (2). D'un autre côté, on a réclamé le vote *limité*, même pour l'élection des juges de paix (3); mais il a été répondu qu'il n'y avait pas identité de motifs; l'élection par vote *limité* ayant pour but la représentation de la minorité, lorsqu'il s'agit de corps délibérants d'ordre politique ou administratif; quant aux autorités appelées à agir isolément, il n'y avait pas la même raison, leur mission n'étant pas de discuter les intérêts des commettants, mais d'appliquer la loi; d'ailleurs, dans les lois récentes, on avait suivi pour la nomination des juges de paix l'ancien principe différent de ceux adoptés pour le mode de votation dans les autres élections (4). On réclamait aussi l'élection dans les paroisses ou autres districts de la commune (5). Enfin, on disait qu'il fallait tenir compte de ce que, bien ou mal adopté, le vote uninominal n'avait été essayé qu'une seule fois; il fallait donc attendre que l'expérience vint montrer ce qu'il convenait de faire, d'autant plus que rien n'indiquait

(1) Chambre des sénateurs, séances des 17 et 30 juillet et 3 août 1883, M. Correia.

(2) Séance du 6 août, M. Nunes Gonçalves.

(3) Séances des 27 et 30 juillet, M. Junqueira.

(4) Séance du 30 juillet, M. Fausto de Aguiar.

Pendant la discussion de la loi de 1875, on a invoqué les mêmes motifs pour ne pas appliquer le vote *limité* à l'élection des juges de paix : Chambre des députés, séance du 31 août 1874, M. Ignacio Martins, aujourd'hui sénateur de l'Empire.

(5) Chambre des sénateurs, séances des 27 juillet et 6 septembre 1883, M. Vieira da Silva.

que le résultat des élections municipales eût été mauvais (1).

Ce fut au système des circonscriptions que le gouvernement se rallia. A la deuxième lecture, conformément à un amendement du Président du Conseil, alors M. Lafayette, le Sénat votait le sectionnement des communes en autant de districts que de conseillers municipaux, chaque district devant constituer un collège à élection unique; la base du sectionnement serait le quotient des électeurs inscrits divisé par le nombre des conseillers municipaux, deux tiers au moins de ce quotient devant former un district. Cependant dans les communes où le nombre des électeurs serait inférieur à cent cinquante, il n'y aurait pas de sectionnement et l'élection se ferait au scrutin de liste. Comme on le voit, cet amendement prenait pour base du sectionnement des communes le quotient des électeurs inscrits; c'était l'application du principe qu'en 1780 avait suivi le duc de Richmond à la Chambre des Lords; en effet, dans un long discours sur le *Reform bill*, alors déposé devant cette Chambre, il disait que, pour répartir équitablement la représentation, il fallait diviser le nombre des votants par celui des députés et puis constituer des collèges dont chacun contiendrait un nombre de votants égal au quotient (2).

Mais, dans l'intervalle entre la deuxième et la troisième lecture du projet, de nouveaux amendements étaient déposés par une commission spéciale à laquelle le Sénat avait renvoyé le premier amendement; pour rendre applicable le système et afin d'éviter l'élection à un nombre restreint de voix, ces propositions élevaient le chiffre du sectionnement à cinq cents électeurs, tout en se conformant à la base du quotient, remplaçant les districts par paroisses et enfin proposaient encore le vote limité dans les communes de moins de cinq cents électeurs, ainsi que dans ceux d'une seule paroisse. Le gouvernement acceptait ces amen-

(1) Séance du 13 septembre, M. Ottoni.

(2) Genala, *Libertà e equivalenza*, p. 151. « Le duc de Richmond émettait « deux idées d'une importance fondamentale : la première est que le droit à « la représentation appartient à l'électeur, d'où il résulte que c'est le nombre « des électeurs et non pas le chiffre de la population, ou telle autre cir- « constance qui doit être la base de la représentation; la seconde, qui résulte « directement de la première, est qu'un même nombre d'électeurs a droit à « un même nombre de représentants, en sorte que le quotient électoral est « la base nécessaire de la proportionnalité »; Naville, *Progrès de la repré- « sentation*, dans la *Revue* de l'association réformiste de Belgique, III, p. 204. V. aussi *la Démocratie représentative* du même auteur, dans les *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, CXV, 1881, 1^{er} semestre, p. 356.

dements. « En vérité, disait M. Lafayette, Président du Conseil, la « base fondamentale du système représentatif, c'est le principe « des majorités, non seulement pour l'élection, comme pour les « délibérations du corps élu. Mais comme ce principe peut don- « ner lieu à l'unanimité, de là la nécessité d'empêcher ce fait, ce « qu'on obtient seulement par la représentation des minorités. Ce « qui lui semblait plus rationnel, c'était de diviser le territoire « électoral en districts, car de cette manière on conciliait le prin- « cipe des majorités avec la représentation des minorités. Les « élus, ils le seront toujours par la majorité du district, mais « comme dans quelques districts l'opinion, qui, dans d'autres, est « en minorité, constituera majorité, seront représentées dans le « corps délibérant les deux opinions, empêchant de cette manière « l'unanimité. » Après avoir analysé les amendements qui, dans le fond, consacraient le principe de l'élection par circonscriptions, « il adoptait aussi le vote incomplet pour les communes « où l'on ne pourrait pas appliquer le sectionnement, car c'était « là le moyen d'écarter l'unanimité du corps élu » (1).

— Malgré cela, le système de la division en districts, même avec les modifications introduites par la commission, présenterait de grandes difficultés dans son application; les inconvénients pratiques ont été poussés jusqu'à l'évidence dans les débats et il valait mieux, concluait-on, rejeter le projet, la nécessité de changer le système des élections municipales n'étant pas démontrée (2); cependant le Sénat ne décida que d'ajourner la discussion à l'année suivante.

Dans la session de 1884, le projet ne fit pas de progrès. Il y eut amendements sur amendements proposant tour à tour : l'élection par districts dans trois grandes villes de l'Empire et le vote limité dans les autres communes (3); le vote limité dans toutes les communes (4); enfin l'élection par districts dans plusieurs villes importantes et le vote limité dans les communes restantes (5). A la fin presque de la session, le Sénat décidait de renvoyer le projet et tous les amendements à la commission spéciale, qui avait déjà examiné le projet (1^{er} août).

Reprise en 1885 pendant une courte séance, la discussion était encore ajournée dans la séance suivante (28 août).

(1) Chambre des sénateurs, séances des 31 juillet et 5 septembre 1883. V. *Annuaire*, XIII, 1884, p. 882.

(2) Séances des 6 août et 13 septembre 1883, M. Ottoni.

(3) Séance du 19 mai 1884, M. le comte de Baependy.

(4) Séance du 14 juillet, M. Cruz Machado.

(5) Séance du 22 juillet, M. Correia.

Reprise encore le 25 mai de cette année (1886), la discussion portait sur un projet de loi déposé par la commission spéciale, tendant à remettre au mois de novembre l'élection des conseillers municipaux et des juges de paix, laquelle d'après la loi en vigueur devrait avoir lieu le 1^{er} juillet, puisqu'avant cette époque, disait la commission, il serait impossible d'adopter le projet de loi de 1882 concernant la réforme du système des élections municipales.

L'opposition libérale a voulu entrevoir dans ce nouveau projet des visées politiques pour un changement dans la forme des élections dans l'intérêt du parti conservateur actuellement au pouvoir, mais le gouvernement s'est empressé de contester cette supposition d'une manière catégorique; cet incident et la nature même du sujet dont il s'agissait ont provoqué des débats animés et prolongés. Laisant de côté ce qui a trait à la politique et à la matière de ce projet, nous devons rendre compte seulement de ce qui concerne dans ces débats la représentation des minorités; en effet, plus que dans toute autre occasion, le vote uninominal a été discuté à fond et sous toutes ses faces.

Comme dans les précédents débats sur ce même sujet, la divergence a été grande; ainsi les sénateurs, des hommes d'État, anciens ministres pour la plupart, des plus marquants du parti libéral, qui y prirent part, é mirent différentes opinions; l'un a défendu le vote uninominal avec énergie et conviction; un autre voudrait un meilleur système; quelques-uns voudraient une deuxième épreuve de la loi, enfin un s'est prononcé pour le vote limité. Nous verrons plus loin que, dans le rang des conservateurs, le vote uninominal a aussi trouvé un défenseur vigoureux et convaincu.

« La décadence des communes, observait M. Leão Velloso, ne
« vient pas du vote uninominal, mais d'autres causes; une réforme
« des municipalités est indispensable, et il est inutile de légiférer
« sur la forme des élections, celle-ci n'étant pas accompagnée de
« réformes administratives. Quant au vote uninominal, disait-il,
« lorsque l'électeur aura à choisir un seul individu et non plu-
« sieurs, il se trouvera nécessairement plus apte à faire un meilleur
« choix. Mais le vote uninominal, dit-on, ne se prête pas à
« une combinaison de parti. Messieurs, si le vote uninominal a
« pour effet de bannir des élections municipales l'intervention de
« l'esprit de parti, cela, loin d'être un mal, est un bien, puisqu'il
« ne s'agit d'une élection politique mais administrative, dans la-
« quelle je ne vois que des inconvénients à ce que l'électeur soit
« poussé par l'esprit de parti au lieu de l'être par son jugement
« individuel, n'ayant en vue que la nature des fonctions et les qua-

« lités de l'élu, afin de bien les remplir. Lorsqu'on voit que l'un
« des écueils du système parlementaire est l'invasion de la po-
« litique dans l'administration, peut-on condamner cette méthode
« de vote, parce que dans la composition d'un corps purement
« administratif, il exclut la possibilité des combinaisons de parti?
« Et, lorsque l'intérêt de parti se mêle déjà à tant de choses et
« produit tant d'inconvénients, voudrions-nous encore qu'il influe
« sur l'administration des conseils municipaux? Dans l'élection
« pour les charges communales, le seul but doit être le choix de
« bons citoyens qui assurent la bonne gestion des affaires impor-
« tantes de la commune..... On allègue que l'élection au moyen
« du vote uninominal est compliquée, qu'elle exige le ballottage,
« et que celui-ci est incommode pour les électeurs, et j'ajou-
« terai pour ceux aussi qui dirigent les élections et qui ont
« des motifs pour préférer un procédé qui leur facilite le triom-
« phe des listes. Or, cette raison pourra être très concluante,
« non dans l'intérêt public, mais dans l'intérêt des partis.
« Puisque nous sommes sous un régime dont la base est l'in-
« tervention du corps électoral dans les affaires publiques, la
« complexité ne peut être une raison pour condamner un sys-
« tème électoral, une fois qu'on en peut attendre la vérité des
« élections, et on ne peut alléguer l'embarras des électeurs, lors-
« qu'il s'agit d'exercer le plus important des droits, qui est en
« même temps un devoir du citoyen. » L'orateur a ensuite invo-
qué en faveur du vote uninominal l'opinion de l'éminent propor-
tionnaliste italien, Francesco Genala, qui considère ce vote comme
de beaucoup préférable au scrutin individuel de district, et encore
aux votes limité et cumulatif, lesquels ont tous les défauts du vote
uninominal, sans en avoir les avantages les plus importants. Enfin,
passant à un autre ordre de considérations, l'orateur craint que
l'abrogation du vote uninominal dans les élections municipales ne
soit le précurseur d'autres réformes, c'est-à-dire qu'après cela on
ne le supprime dans les élections provinciales, puis aussi dans les
circonscriptions uninominales pour les élections générales et qu'on
ne revienne de cette façon au scrutin de liste, tout cela afin de
donner plus de force aux chefs des partis et d'en augmenter
l'autorité (1).

(1) Séances des 27 mai et 2 juin 1886.

Qu'il nous soit permis de témoigner ici de notre reconnaissance envers
cet illustre sénateur pour l'honneur qu'il nous a fait, en citant aussi devant
le Sénat l'opinion, que nous avons exprimée dans l'*Annuaire de législation
étrangère* de 1884, en faveur du vote uninominal.

Contre le vote uninominal, M. Franco de Sá, dont les sympathies pour la cause de la représentation proportionnelle sont connues, faisait remarquer que ce mode de votation ne donnait point lieu à la représentation des idées d'un parti ni à celle des intérêts des localités, se prêtant toutefois aux manœuvres et vues des meneurs d'élections, dont le triomphe appartient aux plus habiles ou moins scrupuleux. D'ailleurs, on le sait, pour être élu sous ce système, il faut atteindre le quotient; or, cela est impossible pour tous les candidats, d'après la nature même du procédé; le ballottage devient donc indispensable, et cette opération électorale est embarrassante et incommode pour le peuple. Ce grave défaut, quand même il n'y en aurait pas d'autres, suffirait à faire repousser un pareil système. Voilà pourquoi, en 1882, l'orateur étant au pouvoir, on avait tâché de réformer la loi en proposant aussi d'abord l'ajournement des élections municipales (1). Cependant si l'on voulait, ce qu'on ignorait encore, remplacer le vote uninominal par un procédé inférieur, dans ce cas l'orateur serait forcé de voter contre l'ajournement (2).

Bien qu'il ne soit pas partisan du vote uninominal, M. le vicomte de Paranaguá pense que, puisqu'il est la loi du pays, on n'en doit pas hâter la réforme sans une expérience bien faite. Cette loi a été à peine exécutée une fois; pourquoi ne pas tenter une deuxième épreuve? Les coalitions et l'intervention indue ne peuvent prospérer avec le vote uninominal; celui-ci laisse peut-être quelque chose au hasard et la pression gouvernementale, quand même elle deviendrait importante, ne pourra obtenir autant qu'elle le désire; elle sera naturellement arrêtée par les difficultés qu'elle aura à vaincre et cela, de l'avis de l'orateur, qui n'appuie pas la situation actuelle, est une raison de plus qui pèse dans son esprit. Il croit que, dans l'actualité, le vote uninominal donnera un résultat plus spontané que si l'on rétablit le régime des listes. L'expérience n'est pas faite, et bien que l'orateur appartienne à une école différente de celle des ministres, il est d'avis qu'on ne doit pas précipiter les réformes. Il s'agit d'une loi récente; si elle n'a pas donné déjà tout le résultat qu'on en devait espérer dans la première élection, il faut attendre la deuxième (3).

D'accord avec le précédent orateur, M. F. Octaviano pense aussi que l'expérience n'est pas faite sur le vote uninominal; il n'a pas

(1) V. note 2, p. 61.

(2) Séance du 31 mai 1886.

(3) Séance du 2 juin.

été son panégyriste, mais il s'étonne que les hommes, qui dans leurs progrès et réformes veulent se montrer réfléchis, se sentent découragés, dès une première expérience. Il semble qu'on n'agisse point avec prudence en abolissant le vote uninominal; il n'a pas donné ses résultats; le pays n'était pas, ou selon l'expression conventionnelle, les partis n'étaient pas préparés; ils ont été pris à l'improviste; on peut dire que les votes ont été combinés de rue à rue, de groupe à groupe. Aujourd'hui du temps s'est écoulé; que les chefs de parti qui trouvent, eux, que cette élection n'a pas produit un bon effet, s'efforcent de porter remède aux inconvénients en rassemblant leurs forces et en prenant des mesures, mais qu'on ne vienne pas déjà demander une nouvelle loi (1).

Enfin, M. Dantas, dans le rapport de la commission spéciale, dont nous allons bientôt parler, se prononçait pour le vote limité (2).

Le Président du Conseil ayant déclaré que, puisque le nouveau projet sur l'ajournement des élections municipales ne pourrait avoir un effet utile avant la prochaine élection des conseils municipaux le 1^{er} juillet, cette discussion était tout à fait inutile, le Sénat rejeta le projet (3).

Alors, dans cette même séance, la commission spéciale déposa, comme amendement substitutif de la proposition de 1882, un nouveau projet de réforme du système des élections municipales et des juges de paix.

Sans parler des différentes dispositions de ce long projet, tendant surtout à mieux régler la procédure électorale, nous dirons, pour ce qui concerne la représentation proportionnelle, que l'amendement substitutif revenait au vote *limité* pour les élections municipales : chaque électeur devrait voter pour un chiffre de noms correspondant aux deux tiers du nombre total des membres composant le conseil municipal; si le nombre excédait le multiple de trois, l'électeur devrait ajouter aux deux tiers un ou deux noms selon l'excédant. Pas d'élections supplémentaires; les vacances des conseillers municipaux, en cas de cessation de fonctions pour un motif quelconque, seraient remplies par ceux qui viennent à la suite dans l'ordre des suffrages à concurrence du nombre de ceux qui composent le conseil; à défaut de ce nombre, on procéderait à l'élection de nouveaux conseillers pour remplir les vacances.

(1) Séance du 2 juin.

(2) Séance du 4 juin.

(3) Séance du 4 juin.

Quant à l'élection des juges de paix, l'amendement ne portant aucune disposition spéciale à cet égard, laissait conséquemment subsister la loi en vigueur, c'est-à-dire le *scrutin de liste* (1).

Les débats sur l'amendement commencèrent sans retard ; ils ont été, comme les précédents, considérables et solennels, d'autant plus que les graves questions de l'extension des cadres électoraux, de l'admission des étrangers (non naturalisés) à l'exercice du droit de vote en matière municipale, enfin de la réorganisation, complète même, de l'administration communale, avaient été posées et pressées chaleureusement par plusieurs sénateurs de l'opposition libérale.

La représentation proportionnelle était forcément appelée aux débats. La question principale était le maintien ou l'abolition du vote uninominal et l'adoption d'un autre procédé afin de le remplacer ; les opinions se partagèrent comme toujours.

Le Président du Conseil, M. le baron de Cotegipe, pense que ce vote est généralement condamné. Son résultat, en ce qui concerne les municipalités, s'est montré complètement inefficace ; l'élection ne représente pas vraiment l'opinion des communes, mais plutôt celle de petits groupes, de coteries qui n'appartiennent à aucun parti. L'orateur a voté, il est vrai, pour cette méthode dans les débats sur la loi de 1881, mais il a changé d'opinion ; il s'est mépris sur cette question. Son illusion est venue de la supposition que les partis se rangeraient, partageant le vote, selon leurs forces, mais cela n'est pas arrivé. L'expérience, surtout dans la capitale de l'Empire, a été déplorable ; il en cite les chiffres électoraux et conclut que le système doit être réformé. Dans les petites communes où l'électorat est plus restreint, il y a eu des représentants à 6, 5, 4, et jusqu'à 3 voix. Ainsi, il convient de remplacer cette méthode qui donne un quotient si inférieur par un autre qui au moins représente la majorité, sans que toutefois la minorité ne manque pas de représentation. On parle du scrutin de liste ; il aurait préféré le vote complet au système actuel, si la passion politique ne risquait pas de s'insinuer dans toutes les institutions, jusque dans les municipalités ; mais comme législateur, il est forcé d'avoir égard à l'état du pays, à ses mœurs et à son degré de civilisation ; il ne peut pas légiférer pour une situation complètement imaginaire (2).

D'accord avec cette opinion se sont prononcés d'autres sénateurs,

(1) Rapport déposé le 4 juin, M. Fausto de Aguiar, rapporteur. Rapport séparé de MM. Dantas et Meira de Vasconcellos, qui opinent toutefois pour le vote limité. M. Leão Velloso a signé, divergent de ses collègues.

(2) Séance du 15 juin.

bien que de l'opposition libérale. Ainsi : M. Meira de Vasconcellos reconnaît que le vote uninominal, comme on l'a vu pratiquement, empêche l'homogénéité des conseils municipaux et des Assemblées provinciales. C'est pour ce motif qu'il avait voté autrefois en faveur de ce procédé ; cependant on ne peut se dissimuler les graves inconvénients qu'il présente à côté de ses avantages. On y marche vraiment dans les ténèbres ; il se prête admirablement aux manœuvres des plus rusés et cela ne peut convenir aux grands et légitimes intérêts populaires. Si la pensée dominante est, comme il lui semble, de garantir la prépondérance des majorités sans étouffer les minorités, le vote *limité* remplit ce but et on ne peut pas vraiment le considérer comme démoralisé depuis la réforme de 1875, car les conditions de l'électorat étaient alors anormales (1).

M. Franco de Sá trouve que le système du vote uninominal n'est pas bon en théorie et qu'on a déjà vu ses inconvénients dans la pratique. Ce vote a pour but d'assurer la représentation des minorités, mais dans l'élection municipale, il n'assure que le triomphe de minorités très restreintes qui n'ont pas le droit d'imposer leur opinion. La doctrine de la représentation des minorités est raisonnable, lorsqu'il s'agit de minorités considérables, représentant des intérêts respectables, d'une certaine importance. — Mais les minorités trop fractionnées, qui ne représentent que des intérêts de petits groupés ou de quelques individus, ne peuvent être appelées à la gestion des affaires publiques ; au lieu d'être salutaire, leur influence est funeste. Le vote uninominal aura pour effet, la plupart des fois, d'investir de ce droit les représentants de minorités insignifiantes, en écartant des citoyens importants. Il est à souhaiter, il est vrai, que dans la gestion des affaires municipales la passion politique ne domine point ; mais la prédominance de ces intérêts illégitimes, d'individus ou de petits groupes est encore plus nuisible. Dans l'élection municipale il y a un intérêt politique bien entendu. L'administration municipale est, pour ainsi dire, l'école primaire politique où le citoyen, s'occupant d'intérêts qu'il connaît de près, peut acquérir l'esprit civique, l'amour de la cause publique ; l'expérience du maniement de ces affaires le rend apte à des affaires plus importantes. Il y a conséquemment dans les élections municipales un intérêt politique, bien qu'il soit différent de celui qui agite les citoyens lors du choix pour les assemblées législatives. Cela étant, nous devons souhaiter que dans les élections municipales les intérêts collectifs aient la prépondérance ainsi que l'action des

(1) Séance du 15 juin.

hommes les plus influents, les plus respectés et les plus dignes de la confiance des habitants de la commune, et c'est le contraire de cela que nous avons vu dans la pratique du vote uninominal. — L'orateur réclame d'ailleurs, comme il n'a cessé de le faire, l'extension des cadres électoraux, car c'est là une nécessité vraiment urgente; quel que soit le système que l'on adopte, ajoutait-il, même celui de la liste incomplète ou de la majorité, on verra des conseillers municipaux élus par un nombre insignifiant de voix. Que cette extension soit réalisée au moins pour l'électorat municipal : cela fait, le vote uninominal même pourra continuer, sans produire des résultats aussi fâcheux; mais si l'on change ce procédé, en adoptant un autre meilleur, comme celui du vote limité, et si l'on étend les cadres électoraux en même temps, on fera une réforme salutaire, importante, qui suffira à elle seule pour recommander le Corps législatif dans cette session à la reconnaissance de la nation (1).

M. Affonso Celso opine aussi pour le vote limité; il le préfère au vote uninominal, dont les graves inconvénients s'étaient manifestés; le vote limité remplit les deux conditions principales de tout gouvernement libre : assurer la prépondérance de l'opinion en majorité et permettre que la minorité aie des représentants au sein des corporations électives, toutes les fois qu'elle n'est pas une fraction insignifiante. Mais, ayant demandé en même temps pourquoi la commission spéciale ne l'avait pas appliqué à l'élection des juges de paix (2), on a répondu à cette question comme on l'avait fait dans une des sessions précédentes (3).

Bien que siégeant dans le rang des conservateurs, M. Correia s'écarte de l'opinion du Président du Conseil des ministres, ainsi que des sénateurs libéraux précédents. Il rappelle au Sénat un amendement qu'il avait déposé dans une des sessions antérieures sur les districts municipaux et le vote limité, rien que par esprit de conciliation, vu les divergences soulevées alors et afin de maintenir autant que possible le vote uninominal; mais il avait déclaré aussi maintenir ses opinions. L'argument contre le vote uninominal, ajoutait-il, basé sur le nombre restreint d'électeurs présents dans quelques communes n'est pas concluant; cela ne dépend pas du système de votation adopté ou que l'on adoptera, mais d'autres causes, qui ne peuvent disparaître que par une action lente et complexe. Que ceux qui pensent qu'il doit y avoir représentation

(1) Séance du 16 juin.

(2) Séance du 11 juin.

(3) Séance du 11 juin, M. Fausto de Aguiar; du 14 juin, M. Ignacio Martins. V. note 4, p. 62.

seulement et exclusivement pour la majorité se prononcent contre le vote uninominal, cela se comprend, mais la même chose ne peut arriver à ceux qui croient inique l'exclusion systématique des minorités; ceux-ci doivent pousser le principe salubre à ses conséquences légitimes. Pourquoi, en effet, permettre de siéger dans les conseils municipaux comme représentants de la minorité ceux seulement qui représentent le tiers de l'électorat? Pourquoi ne pas avoir égard à d'autres fractions numériquement inférieures, mais pareillement dignes de se faire entendre dans ce qui concerne les intérêts municipaux? Il y a, par exemple, dans une commune de 700 électeurs, 300 d'un parti, 250 de l'autre et 450 d'un tiers-parti. Pourquoi faire figurer dans le conseil les deux premiers partis seulement et exclure le troisième? L'orateur a été toujours adversaire du régime des listes; dans les corporations électives il frappe d'atrophie l'expression de la pensée en minorité, en produisant des homogénéités fâcheuses et contraires à la réalité des choses; il ne voit aucune raison pour cet empressement à condamner le vote uninominal. L'orateur compare les élections d'autrefois avec celles qui ont lieu sous le régime actuel, en mettant en évidence les résultats acquis dans l'intérêt de la représentation des minorités. On dit que le vote uninominal est condamné par l'expérience: mais quelle expérience? Il a été mis en pratique dans tout l'Empire, et il n'y a pas eu une seule réclamation; on allègue toujours comme preuve de ce qu'il a été nuisible l'élection de la capitale de l'Empire; mais là même, c'est à d'autres causes et notamment au mauvais système de l'administration municipale qu'il faut attribuer les faits déplorable qui se sont produits. L'orateur persiste donc dans l'opinion qu'il avait énoncée auparavant, et n'ayant pas entendu présenter des motifs suffisants pour rejeter le vote uninominal, il demande la permission de s'écarter de l'opinion qu'il sait être professée par un grand nombre de ses collègues (1).

Un amendement a été alors proposé en faveur du scrutin de liste. M. Siqueira Mendes qui le déposait, se prononçait non seulement contre le vote uninominal, mais contre le vote limité. Les minorités, selon son opinion, ne devaient être représentées que par l'emploi de moyens naturels et non artificiels; ces moyens naturels sont de laisser à la minorité les sièges de suppléants ou immédiats dans la votation (2).

M. Soares Brandão, au contraire, pense qu'il n'existe pas d'argu-

(1) Séance du 16 juin.

(2) Séance du 18 juin.

ments décisifs contre le vote uninominal; il ne peut condescendre à une réforme qu'il croit inopportune. L'argument tiré du nombre restreint d'électeurs qui ont concouru au vote peut être détruit par le fait contraire qui pourra se produire; mais l'abstention des électeurs peut être attribuée, parmi d'autres causes, au manque d'éducation politique. En opposition aux défauts imaginaires du système du vote uninominal, ses avantages sont intuitifs; avec pleine connaissance et conscience de son choix, le citoyen élit celui qu'il croit le plus apte, sans avoir à obéir à la cabale des listes. De tous les systèmes de votation, il est peut-être celui qui assure le plus la représentation proportionnelle du peuple. L'orateur ne comprend pas cet empressement à vouloir le condamner avant d'en avoir étudié les effets. L'exemple de ce qui s'est passé dans la capitale de l'Empire, tout à fait exceptionnel, ne peut tirer à conséquence, et on peut lui opposer les bons résultats acquis ailleurs. Le vote limité, qui du reste n'assure que la représentation d'une minorité supérieure à un tiers, a été déjà éprouvé et ses conséquences n'ont été que mauvaises (1).

M. Carrão demande où et comment le vote uninominal a produit les fâcheux effets dont on a parlé; on a fait mention spéciale du conseil communal de la capitale de l'Empire, mais il y voit cependant des hommes de mérite et de probité, et s'il y en a de mauvais, on ne peut point attribuer le mal seulement au système électoral, car il a servi pour nommer les uns et les autres. Il faut rappeler ici que dans l'opinion de plusieurs sénateurs, et encore des deux partis politiques, le vote uninominal n'a produit aucun résultat nuisible dans les provinces. On veut revenir au vote incomplet, mais celui-ci a des inconvénients sérieux; puis il donne, comme fait le projet, l'avantage à la majorité, lorsqu'on fixe le nombre de voix, celui des conseillers municipaux n'étant pas exactement d'un multiple de trois. Avec l'adoption de ce mode de votation, dont le but est de maintenir le parti conservateur, les minorités libérales seront supplantées dans la lutte comme elles l'ont déjà été (2).

M. Nunes Gonçalves s'était prononcé autrefois en faveur du vote uninominal, d'autant plus que l'expérience n'avait pas été suffisante; mais vu le travail de la commission consacrant le vote limité, vu l'épreuve subie par la loi et après mûre réflexion, il s'est décidé pour cette dernière méthode. Le vote uninominal, à son avis, tend à supprimer la représentation municipale. Il croit donc préférable

(1) Même séance.

(2) Séance du 22 juin.

le vote incomplet ; il a l'avantage de donner l'accès de la représentation aux opinions de la minorité, la délibération, bien entendu, appartenant à la majorité (1).

M. Ottoni persiste dans l'opinion qu'il a émise pendant cette discussion ; il pense que l'on n'a pas assez d'expérience du système du vote uninominal pour le condamner ; c'est là toute la vérité (2).

M. Silveira Martins se prononce pour le vote uninominal ; il n'a pas été, comme on l'a dit, condamné par l'expérience, car, en somme, on n'allègue toujours qu'un seul exemple, celui de la capitale de l'Empire, mais contre cet argument on peut invoquer celui de plusieurs élections municipales qui ont réussi dans les provinces. Le vote uninominal n'a pas été inventé pour supprimer les partis, et il ne parviendra jamais à le faire ; le but de ce système est d'un ordre plus élevé ; c'est celui de garantir les opinions en minorité et de permettre que, sans prépondérance dans les délibérations, les idées nouvelles puissent se faire jour dans les corps électifs. On se trompe d'ailleurs en disant qu'avec ce système de vote il n'y a pas de discipline possible dans les partis, c'est justement le contraire ; c'est en présence de ce système que les chefs de parti doivent connaître bien plus l'esprit et la force des groupes qu'ils dirigent ; c'est alors qu'il leur convient bien plus de faire des calculs ou combinaisons en vue d'assurer le triomphe du parti (3).

Enfin, après ces longs débats, qui traînaient depuis quatre ans, le Sénat vient de rejeter, dans la séance du 23 juin dernier, non seulement l'amendement substitutif de la commission proposant le vote limité, mais aussi le projet primitif et tous les amendements déposés. D'après cette importante délibération, qui est un triomphe pour la cause de la représentation proportionnelle, le système du vote uninominal a été maintenu tel qu'il avait été formulé dans la loi électorale de 1881 (4).

(1) Même séance.

(2) Même séance. V. notes 1, p. 63 et 2, p. 64.

(3) Même séance.

(4) Quelques jours après cette délibération du Sénat, la deuxième épreuve de la loi de 1881, en ce qui concerne les élections municipales, était faite, le 1^{er} juillet, dans tout l'Empire. V. note 1, p. 59.

Dans la capitale de l'Empire, d'après le dépouillement fait par le conseil municipal, le nombre des électeurs présents serait de 4,364 sur 7,698 inscrits et le quotient pratique de 207 voix ; ce conseil déclarait donc conseillers municipaux seulement 4 candidats qui avaient atteint le quotient. Conséquemment, pour remplir les 17 sièges vacants, un deuxième scrutin a eu lieu, aux termes de la loi, parmi les 34 candidats qui, dans l'ordre de la votation, venaient immédiatement après les quatre élus ; le résultat a été favorable aux conservateurs, ceux-ci ayant obtenu 10 sièges et

Le *vote cumulatif* a été pour la première fois l'objet d'une proposition, non moins importante que la précédente, déposée en 1883 devant la Chambre des députés. D'après cette proposition les provinces, qui nomment deux ou trois députés actuellement, constitueront un seul district électoral ; les autres provinces seront partagées en districts de trois députés, et là où le nombre de ceux-ci ne sera pas un multiple de trois, il y aura des districts de deux ou d'un seul député, selon les cas. Chaque électeur disposera d'autant de votes que le nombre de députés du district, et pourra, dans les districts de trois, s'il ne veut pas voter pour trois candidats, donner tous ses votes à un seul, ou à deux. La pluralité relative réglera l'élection, de manière que les citoyens ayant obtenu le plus grand nombre de voix dans chaque district, en nombre égal à celui des députés à élire, seront considérés comme élus.

« Le but principal du projet, disait M. J. Tavares en exposant

les libéraux 7. Mais des réclamations ayant été produites contre l'élection, l'autorité judiciaire, qui en avait été saisie, prononça un jugement confirmé par la Cour d'Appel de Rio, déclarant de nul effet l'élection du quatrième candidat premièrement élu, puisque le nombre des bulletins valables avait été réellement, non de 4,364, mais de 4,384, soit pour le quotient 208 voix, et par suite de nul effet aussi le deuxième scrutin qui, d'après la nullité déclarée, devait s'opérer sur 36 candidats. Ce deuxième scrutin ayant eu lieu le 23 novembre, par vote uninominal (de 4,140 électeurs présents) et à la majorité relative, les 18 sièges vacants ont été remplis par 11 conservateurs et 7 libéraux ; des conseillers municipaux élus, le plus avantageux a réuni 243 voix et le moins avantageux 119.

Le recensement de ce deuxième scrutin a aussi donné lieu à une réclamation au sujet de l'exclusion faite, d'ailleurs sans raison plausible, par le conseil municipal, des votes d'une section d'une des paroisses de la capitale. L'autorité judiciaire, saisie de cette affaire, a admis la réclamation et la Cour d'Appel de Rio, qui a confirmé ce jugement, vient d'ordonner un nouveau recensement, dans lequel on doit comprendre les votes de ladite section paroissiale. Par suite de cette décision, les deux candidats auxquels elle profitera par l'adjonction de ces voix étant conservateurs, et l'un des deux qui seront exclus de la liste étant libéral, le groupe des libéraux aura à perdre une voix dans le conseil municipal.

Le conseil municipal n'étant donc pas homogène, comme on le voit, puisqu'un tiers environ de sièges appartient aux libéraux, on peut dire que la deuxième épreuve de la loi a été encore favorable au système du vote uninominal. Les mêmes causes, qui agirent dans la première épreuve, en juillet 1882, se sont reproduites en 1886. Il y a eu encore là — des abstentions nombreuses, de la moitié, presque, de l'électorat, — de la dissidence au sein même des partis, — peut-être même manque de combinaisons adaptées au système : de là dispersion des voix, fâcheuse pour tous les candidats, car le quotient signifie un groupe, et si, contre et au delà de ce que permet la force du parti, plusieurs groupes se forment, ceux-ci évidemment ne peuvent atteindre le but. D'ailleurs, les élections des capitales et des grands centres de

« les motifs de sa proposition, est de remplacer par des districts
« plus larges le système des circonscriptions uninominales, qu'il
« considère comme irrationnel, absurde, et qui a donné des résul-
« tats détestables, non seulement au Brésil, mais dans tous les
« pays où il a été adopté... Ce système a brisé les liens les plus
« étroits de solidarité et de fraternité politique; or le jeu régulier
« de notre régime ne peut se passer de partis puissants et bien
« organisés... Une autre idée du projet, ajoutait-il, vise à assurer
« la représentation des minorités; ce principe se trouve depuis
« longtemps dans notre législation électorale, et je pense qu'il doit
« être maintenu, sinon pour d'autres motifs, au moins pour l'effet
« bienfaisant qu'il produit, en modérant la lutte entre les partis
« et en nous préservant d'une Chambre d'une seule opinion, ainsi
« que des gouvernements sans contrôle, qui sont en général des
« gouvernements détestables. Parmi les procédés employés pour
« faire une réalité de ce droit de la représentation des minorités,
« je préfère le vote *cumulatif*, parce qu'il est plus efficace que le
« vote *limité*, moins embarrassant et d'une pratique moins difficile

population sont justement celles qui souvent présentent de grandes anomalies.

Aussi, d'après les renseignements, quoique bien incomplets, sur les élections municipales, dans les provinces, peut-on voir que, notamment dans les communes rurales, on a mieux compris le vote uninominal, que déjà, lors du premier scrutin, un grand nombre de membres de chaque conseil municipal ont été élus, enfin que le résultat, en général, n'annonce pas des conseils municipaux d'une seule nuance partout, comme autrefois.

Ajoutons que l'un des trois premiers conseillers municipaux élus en juillet étant décédé, l'élection supplémentaire pour ce siège a eu lieu le 19 décembre, l'écart entre les voix obtenues par le candidat conservateur et son concurrent libéral, n'étant pas considérable.

En effet, le nombre des électeurs présents a été à peine de 2010, ce qui révèle l'abstention de plus des deux tiers du corps électoral de la commune de Rio. Le candidat conservateur a obtenu 852 voix et le candidat libéral 760; le conseil municipal cependant, puisqu'aucun de ces candidats n'avait pour lui la majorité absolue, vient de décider, contre la jurisprudence dont nous avons fait mention (p. 56, note 2), et malgré des objections posées lors des débats, que la majorité relative ne devait pas prévaloir, et conséquemment que l'on aurait à procéder à un scrutin de ballottage entre ces deux candidats. Le résultat a été favorable au candidat libéral.

Les incidents dont nous venons de parler, survenus lors des élections municipales de 1886, ne déposent pas assurément contre le système du vote uninominal; ils sont dus à la manière irrégulière dont les recensements ont été faits, à l'interprétation erronée des dispositions légales, à l'oubli des traditions et à d'autres motifs analogues; conséquemment, ils auraient pu se produire avec n'importe quel système. On les eût certes évités si la loi ou le règlement avaient tracé des règles sûres, claires et positives pour guider les conseils municipaux dans ces opérations électorales.

« que le suffrage *uninominal*, lequel exige les quotients électoraux
« et la répétition des scrutins, enfin parce qu'il a sur tous les
« autres l'avantage d'être celui qui se concilie avec la pleine liberté
« qui doit être garantie à l'électeur » (1).

D'après ce projet de loi, qui a été renvoyé aux commissions de constitution et de justice civile, il y aurait dans l'Empire trente-trois circonscriptions à trois députés, et exceptionnellement deux circonscriptions uninominales, et douze à deux députés; la plus grande partie du corps électoral du Brésil jouirait ainsi du vote accumulé, dont l'expérience du reste, malgré ses défauts, a été assez satisfaisante dans les pays où il est aujourd'hui en pratique. Lors de la Conférence internationale tenue par l'Association réformatrice belge à l'occasion des fêtes de l'Exposition d'Anvers en 1885, bien que dans les résolutions, on ait donné la préférence au système d'Hondt, plusieurs orateurs ont parlé en faveur du vote accumulé, et il a semblé obtenir une réelle sympathie. En effet, ce vote offrirait de plus grands avantages pour la représentation des minorités que le vote limité, étant d'ailleurs préférable au système actuel du scrutin individuel de district. « Ce mode de rédaction
« des bulletins électoraux est incontestablement celui qui assure
« le mieux la liberté des électeurs en leur permettant de ne dési-
« gner que des candidats connus d'eux et possédant leur confiance,
« un seul au besoin, et cela sans rien perdre de l'influence exercée
« par eux sur le résultat des opérations » (1).

Aussi dans la session de 1884, une motion, signée par cinquante-quatre députés, était déposée afin que le projet de M. Tavares fût mis à l'ordre du jour (2), mais elle n'eut pas de suite.

Un autre projet, déposé devant les Chambres (3), se rattachant au sujet spécial dont nous nous sommes occupés, porte que l'élection des députés à l'Assemblée générale sera faite à la pluralité relative des voix dans un seul scrutin.

Le but de cette proposition est de supprimer le scrutin de ballottage dans les collèges actuels à député unique. « Il s'explique
« dans d'autres pays, disait son auteur, par la rapidité et la facilité
« des communications. Au Brésil c'est le contraire, et de là des

(1) Chambre des députés, séance du 28 août 1883, M. Joaquim Tavares et autres députés du parti libéral. V. *Annuaire*, XIII, 1884, p. 885.

(1) M. Naville, *Rapport de février 1886 à l'Association réformatrice de Genève*. Cependant nous croyons préférable à tout autre système empirique le vote uninominal, tel qu'il a été formulé par la loi de 1881.

(2) Chambre des députés, séance du 23 juillet.

(3) Chambre des députés, séance du 13 juillet 1885, M. Martim Francisco.

« difficultés pour les électeurs et pour les candidats qui se voient
« dans la nécessité de confier leur cause à d'autres; conséquem-
« ment, au lieu de la représentation des idées politiques, les sim-
« ples aspirations particulières triomphent et l'individu qui aurait
« les meilleurs titres à siéger ici est celui qui court le plus de
« danger d'échouer. Il n'y a vraiment pas de motif pour maintenir
« le ballottage; c'est le scrutin de la haine, de la lutte entre les
« partisans même, de la lutte personnelle, c'est le scrutin où après
« avoir lutté contre un adversaire politique, nous gardons presque
« fatalement la haine de cette lutte, pour ainsi dire domestique,
« et nous cherchons à l'exterminer au moyen de l'élection, en
« donnant satisfaction à ce même adversaire, qui, sans doute, la
« plupart des fois peut être un homme fort estimable, mais qui ne
« représente pas notre groupe politique. »

Ce projet ayant été renvoyé à la commission de constitution n'eut pas de suite.

Mentionnons enfin une proposition de loi déposée par M. Soares de Souza, ministre des finances, dans la dernière session (1886).

Nous avons vu que pendant les débats sur le système des élections municipales, la question de la réorganisation des Conseils municipaux a été vivement agitée au Sénat; écartée par le gouvernement, dont l'intention était de remplir sans retard, au cours de cette même session, la promesse du discours du trône sur ce point, la question arrivait, en effet, devant la Chambre, lors de la troisième lecture d'un grand projet de loi de 1869 sur l'administration locale, dont nous avons eu occasion de parler (1). Ce projet consacrait en matière d'élections municipales le système suivant :

1° Conseillers municipaux, au nombre légal, pouvant être élus parmi les personnes résidant dans la commune ;

2° Conseillers municipaux spéciaux, au delà du nombre légal, un pour chaque paroisse, élus seulement parmi les personnes résidant dans la paroisse.

Pour la nomination des premiers, *scrutin de liste*, contenant les noms des candidats au nombre fixé par la loi pour chaque conseil municipal; pour la nomination du conseiller spécial de chaque paroisse, *scrutin individuel*, le bulletin ne pouvant contenir que le nom d'un candidat résidant dans la paroisse. Lorsque la discussion de ce projet commença, le ministre des finances déposa devant la Chambre un amendement substitutif, dans lequel il maintenait ce système.

(1) *Annuaire*, XIV, 1885, p. 868.

A cette occasion, faisant allusion à la délibération par laquelle le Sénat avait rejeté le projet sur le système des élections municipales, le ministre des finances la regrettait, « car, disait-il, de toutes les méthodes d'élections communales, je n'en connais aucune plus mauvaise que le vote uninominal, tel que nous l'avons. Je suis partisan décidé de la représentation des minorités et je me suis occupé plusieurs fois de cette matière dans et en dehors de la Chambre ; mais, je l'avoue, je pense que les motifs, qui militent en faveur de la représentation des minorités pour les Parlements, ne doivent pas peser du même poids au sujet des élections municipales. Je crois même qu'il conviendrait que chacun des partis se succédât alternativement dans les Conseils municipaux, de manière à permettre à chacun d'eux de montrer ses aptitudes pour l'administration de la commune. En admettant les deux partis dans une proportion quelconque dans ces Conseils, nous allons y introduire une agitation stérile, profondément nuisibles aux intérêts de la commune. Il vaut bien mieux que la responsabilité de l'administration revienne tour à tour à chacun des partis, libre des entraves que l'esprit tracassier des partis a suscitées, afin de troubler l'ordre dans les Conseils et d'en gêner l'action. Le gouvernement accepte donc pour cette sorte d'élections la *liste complète* » (1).

La discussion de ce projet de loi, d'une nécessité impérieuse pour l'administration municipale et paroissiale, ayant été ajournée, n'a pas été reprise pendant le reste de la session.

Ici se termine l'aperçu sommaire de ce qui, dans la longue période de bien plus d'un demi-siècle, écoulée depuis la promulgation de la Constitution jusqu'à présent, s'est passé dans l'Empire sud américain à l'égard des différents systèmes proposés ou adoptés pour le mode de votation dans les élections politiques et administratives. Le Brésil, comme on l'a vu, n'est pas resté étranger au grand mouvement imprimé par les philosophes et les publicistes modernes à la question de la représentation du pays par le pays ;

(1) Chambre des députés, séance du 27 juillet.

au contraire, — bien avant d'autres nations, — il y a pris part et même une grande part. Je suis heureux de l'avoir consigné ici.

Au Brésil comme ailleurs, l'étude de la représentation vraie est faite depuis longtemps : « L'impression qui est résultée de la Conférence d'Anvers, en 1883, disait tout récemment le digne secrétaire de la *Société française pour l'Étude de la représentation proportionnelle*, est que la question est mûre pour l'application. La « recherche théorique a été poussée aussi loin qu'il est possible ; « les procédés d'application ont été discutés, pesés et vérifiés. Il « dépend maintenant d'hommes convaincus et libéraux de les « faire entrer dans la pratique » (1).

Et que peut-on craindre de la mise en œuvre d'un de ces procédés, quel qu'il soit ? Les débats du Parlement brésilien, dont nous venons de tracer le résumé, dissipent toute crainte. En effet, de deux choses l'une : ou les minorités, agissant régulièrement dans la sphère d'institutions constitutionnelles, qui vont devenir bientôt séculaires, ne prétendent que plaider au sein des corps délibérants leurs intérêts, bien qu'opposés, légitimes et alors la discussion ne ne peut que gagner en importance et en utilité, par le choc des opinions divergentes ; ou bien au contraire elles ne se proposent que d'attenter à l'ordre public, en franchissant les limites imposées, non seulement par la loi, comme par la raison et alors, nous osons le dire, elles sont condamnées d'avance dans les pays où, comme au Brésil, il n'y a, nous semble-t-il, rien à réclamer en fait de libertés publiques.

Mais en supposant même que des minorités turbulentes puissent éclore dans de tels pays, et qu'elles aient la chance d'un triomphe aussi inattendu qu'improbable, ce serait le cas de leur appliquer ce qu'un administrateur éminent disait de sa patrie : « Que l'on persiste, faisait-il remarquer, à n'accorder de représentants qu'aux « majorités, et la Belgique sombrera ; qu'au contraire, on attribue « à chacun de nos partis politiques la part de la représentation « nationale à laquelle son importance lui donne droit, et, chacun « pouvant poursuivre législativement la réalisation de ses aspirations, le pays sera sauvé, nul n'ayant droit de se plaindre d'avoir « été frappé d'ostracisme. Les idées subversives ne deviennent dangereuses que quand elles sont celles de la majorité, et le meilleur « moyen de se garer des minorités factieuses, c'est de les appeler à

(1) Maurice Vernes, Rapport à la deuxième assemblée générale de la *Société française pour l'Étude de la représentation proportionnelle* (décembre 1885).

NOTE (p. 76).

Après la publication de cette Étude, des renseignements nous sont parvenus sur l'incident, dont est resté dépendant le résultat définitif des élections municipales de 1886 à la capitale de l'Empire, à savoir : l'élection supplémentaire qui a eu lieu le 19 décembre par suite du décès d'un des conseillers municipaux élus pour le nouveau conseil.

Le président du conseil municipal, lorsque le recensement de cette élection fut terminé, délibéra, comme nous l'avons dit, de faire procéder à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui avaient réuni le plus grand nombre de voix et ce, pour le motif qu'aucun d'eux n'avait eu en sa faveur la majorité absolue.

Recours a été interjeté par un électeur, d'abord de cette délibération devant l'autorité judiciaire, qui l'a rejeté, et puis de ce jugement devant la Cour d'Appel de Rio. Celle-ci, par un vrai arrêt de doctrine du 11 février dernier (1887), a jugé, à l'unanimité, que le ballottage n'aurait pas du avoir lieu. « La règle générale, établie par les lois, règlements et statuts concernant les élections des corporations et associations publiques et privées, a dit la Cour d'Appel, parmi d'autres considérants, est celle de la majorité relative. Le principe de la majorité absolue pour l'élection des députés généraux et celui du quotient pour les députés provinciaux et conseillers municipaux sont des exceptions à cette règle et elles sont applicables seulement aux cas où la loi le détermine ainsi expressément; il est conséquemment évident que dans les cas omis, le principe général de la majorité relative doit prévaloir, d'autant plus que, même dans les élections municipales, la loi prescrit que dans l'hypothèse de l'article 183, § 5 du règlement du 13 août 1881 (*défaut pour le ballottage du nombre au moins double des membres restant à élire*) on doit avoir égard à la majorité relative, et dans ce cas, comme dans celui de l'article 206 (*élections supplémentaires*), on peut voter librement pour un citoyen quelconque. » La Cour a donc ordonné que le recensement fait lors du premier tour de scrutin serait considéré comme définitif, le candidat le plus avantage en voix devant siéger en qualité de conseiller municipal.

L'arrêt de la Cour d'Appel de Rio du 11 février est venu confirmer encore une fois la jurisprudence antérieure et en même temps la doctrine du texte de cette Étude (p. 56 et note 2) quant à la majorité relative requise par la loi en matière d'élections supplémentaires pour les sièges des députés provinciaux et des conseillers municipaux.

« intervenir; leurs actes seront la condamnation la plus sûre de
« leurs théories » (1).

— Faisons donc des vœux pour que l'honneur des premiers
essais de la *représentation vraiment proportionnelle* revienne aussi
au Brésil, comme il a déjà celui d'avoir été le *premier des grands*
Etats qui, pour l'ensemble de ses élections représentatives, a brisé le
joug des majorités électorales.

(1) *Revue de Belgique*, 15 juillet 1886, p. 277.





TABLE

	Pages.
INTRODUCTION. — But restreint de cette notice	1
I. — Législation électorale du Brésil; ses différentes phases depuis la promulgation de la Constitution de l'Empire. — Mode d'élection : suffrage indirect en 1824 et années suivantes; suffrage direct depuis 1881. Renvoi. — Coup d'œil général sur la marche des idées en matière de représentation des minorités depuis les institutions primitives jusqu'à l'époque actuelle. Renvois pour les détails aux paragraphes suivants.	2
II. — Instructions provisoires de 1824 pour les opérations électorales. — Mode de votation; scrutin de liste pour toute espèce d'élections. — Modifications apportées à ces instructions par le règlement de 1842. — Effets pratiques de ce règlement.	4
III. — Loi électorale de 1846, la première dans l'Empire. — Principe de la représentation des minorités; son application partielle dans la constitution des juntas de recensement et des bureaux des assemblés primaires. — Encore le scrutin de liste pour toute espèce d'élections. — Effets pratiques de la loi. — Le scrutin individuel de district; accentuation du mouvement pour son adoption.	6
IV. — Loi électorale de 1855. — Adoption du scrutin individuel de district, mais seulement pour l'élection des députés généraux; représentation de la minorité en majorité dans le district électoral. — Dispositions de la loi concernant le scrutin individuel. — Vote limité, la première fois admis, pour la constitution des bureaux des collèges électoraux. — Effets pratiques de la réforme.	9
V. — Loi électorale de 1860. — Districts à deux et trois députés; retour au scrutin de liste. — Maintien de la législation antérieure pour toutes les autres élections. — Premiers débats, mais incidents, sur la représentation proportionnelle dans les Chambres. — Effets pratiques de la loi. — Mouvement pour la représentation proportionnelle. Renvoi.	14
VI. — La représentation proportionnelle en dehors du Parlement. — Les proportionnalistes brésiliens, Nabor Cavalcanti et Alencar; leurs travaux. — Propositions Nabor Cavalcanti. — Projet de loi Alencar sur la représentation des partis. Renvoi. — Proposition ministérielle formulée, mais pas déposée, sur le vote limité. — Programme du parti libéral en 1869; vote limité dans les districts de plus de deux députés.	17
VII. — La représentation proportionnelle au Parlement depuis la loi de 1860. — Programme du parti progressiste et Nabuco de Araujo;	

représentation des minorités au moyen du vote limité. — Propositions de loi déposées devant les Chambres concernant la représentation, soit des minorités, soit proportionnelle. Unité de vote avec un minimum de suffrages, combinée, pour les élections complémentaires, avec l'unité de collège restreinte aux grandes circonscriptions. — Vote limité. — Système du quotient ou de la représentation personnelle. — Représentation des partis ou scrutin de liste au quotient électoral. — Projet de loi de 1873, basé sur la pluralité simple, source de la réforme de 1875, consacrant le vote limité. Renvoi. . . 26

VIII. — Loi électorale de 1875. — Projet de loi de 1873 portant la pluralité simple, déposé par le ministre de l'intérieur; exposé des motifs. — Grand rapport de la commission spéciale de la Chambre; système Baily proposé dans un amendement substitutif. — Résumé des débats pendant les sessions de 1874 et 1875. — Différents procédés suggérés et amendements déposés. — Adoption du vote limité par la Chambre. — Le vote limité est adopté aussi par le Sénat. — Dispositions de loi concernant le mode de votation. — Tableau du nombre de noms à inscrire dans le bulletin pour députés généraux et provinciaux, d'après le système de la loi. — Éloges donnés par M. Naville à l'esprit de la réforme. — Effets pratiques de la loi. . . 34

IX. — Loi électorale de 1881 en vigueur. — Projet de loi du gouvernement pour la réforme constitutionnelle qui n'a pas abouti. Autre projet de loi déposé aussi par le gouvernement, pour la réforme du système électoral; son adoption. — Grandes réformes dans le mode d'élection et dans la procédure des opérations électorales: suffrage direct. — La représentation proportionnelle et les débats; critique et défense. — Application de principes au mode de votation; scrutin individuel de district pour l'élection des députés généraux; vote uninominal et quotient pratique comme un minimum pour les élections provinciales et municipales. — Dispositions légales concernant le mode de votation. — Effets de la loi dans les dernières élections. — Tableau déterminant le nombre de districts électoraux et des membres des Assemblées provinciales attribués à chaque district. . . . 46

X. — Dispositions législatives en matière électorale postérieures à la loi de 1881, mais ne concernant point le mode de votation établi. — Différentes propositions déposées devant les Chambres en matière de représentation des minorités. — Réforme du système des élections municipales et résumé des débats au Sénat à ce sujet depuis 1882 jusqu'à présent; vote limité; scrutin individuel dans des districts municipaux; critique et défense du système actuel de l'unité de vote avec la base du quotient; nouvelle proposition de vote limité; amendement pour le scrutin de liste; rejet par le Sénat de la réforme proposée ainsi que de tous les amendements. — Elections municipales en 1886 à la capitale de l'Empire. — Vote cumulatif. — Suppression du scrutin de ballottage. — Proposition du ministre des finances sur le scrutin de liste combiné avec le scrutin individuel pour les élections municipales. — Conclusion. 61

