

Le vote obligatoire en Belgique : une expérience de 125 ans (1893-2018)

par

Frédéric BOUHON

Professeur à l'Université de Liège

Rapport rédigé en vue de la

**Deuxième Conférence internationale de l'Union Arabe de l'Ordre
administratif en collaboration avec la Commission de Venise**

organisée au

Caire, les 8 et 9 octobre 2018

sur

**« Le vote dans les élections et les référendums –
droit ou obligation ? »**

SOMMAIRE DU RAPPORT :

- Introduction (p. 2)
 - I. L'instauration du vote obligatoire (p. 2)
 - II. L'effet du vote obligatoire (p. 5)
 - III. Les sanctions du vote obligatoire (p. 6)
 - IV. L'effritement du vote obligatoire (p. 9)
 - Annexe : évolution du taux de participation en Belgique (p. 12)
-

Introduction. – Le Royaume de Belgique est l’un des tout premiers États du monde à avoir introduit, dès la fin du 19^e siècle, l’obligation pour les électeurs de se rendre au local de vote lorsqu’un scrutin est organisé. C’est aussi l’un des rares États qui a maintenu cette obligation jusqu’à nos jours, puisqu’on n’en dénombre plus désormais que vingt-sept, dont un nombre important en Amérique latine¹.

Le présent rapport relate succinctement l’expérience belge à ce sujet. Il revient d’abord sur le contexte historique de l’instauration de l’obligation de voter et sur les raisons qui ont convaincu le constituant belge d’adopter ce principe (I). Il se focalise ensuite sur les principaux effets que la règle a déployés, spécialement en ce qui concerne le taux de participation des électeurs aux différents scrutins qui sont organisés dans le pays (II). Le rapport aborde ensuite la question des sanctions qui sont susceptibles d’être infligées à ceux qui transgressent l’obligation et met en évidence l’écart qui existe entre le dispositif légal et la pratique administrative et judiciaire (III). Enfin, la dernière partie du rapport porte sur la remise en cause du principe de l’obligation de voter et sur un certain effritement que ce principe connaît en Belgique depuis quelques années (IV).

Les organisateurs de la conférence ont proposé de traiter de l’obligation de participer aux élections, mais aussi aux referendums. Étant donné que le droit constitutionnel belge laisse peu de place à la démocratie directe, il n’y aura pas lieu de tenir de long propos à ce sujet dans le présent rapport. Nous discuterons toutefois, dans la section IV, de l’absence d’obligation de participer aux consultations populaires qui peuvent être organisées à certains niveaux de pouvoir depuis quelques décennies.

I. L’instauration du vote obligatoire

État pionnier. – L’idée de forcer les électeurs à participer aux élections a été évoquée à plusieurs reprises, au Parlement, dès le milieu du 19^e siècle². Le principe selon lequel « le vote est obligatoire » a finalement été introduit dans la Constitution belge en 1893 (article 48, alinéa 2 ; aujourd’hui, article 62, alinéa 3). Le Royaume de Belgique fait alors office de précurseur dans ce domaine : il est ainsi souvent présenté comme le premier pays du monde à avoir imposé l’obligation de vote au niveau national³, même si la Principauté de Liechtenstein

¹ Voy. les données livrées par International IDEA (Institute for democracy and election assistance) : <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting> (consulté le 21 septembre 2018).

² Notamment en 1858, en 1865 et en 1881 (L. DUPRIEZ, *L’organisation du suffrage universel en Belgique. Vote plural, vote obligatoire, représentation proportionnelle*, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois & des arrêts, 1901, pp. 115-118).

³ J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philologie et d’histoire*, 2004, pp. 247-270, ici p. 268. On évoque parfois le cas, antérieur, de la *Constitution of Georgia* de 1777 qui prévoyait une telle obligation de façon purement théorique, sans toutefois y assortir aucune sanction.

semble l'avoir précédé, en ce qui concerne l'organisation d'une élection indirecte, dès 1862⁴.

Le fait d'avoir instauré le principe de l'obligation de voter dans la Constitution, plutôt que dans une simple loi, démontre par ailleurs l'importance juridique et politique que les autorités belges ont accordé à cette règle à l'époque. Le constituant belge a profité d'une révision qui portait sur d'autres aspects du système électoral pour introduire la nouvelle règle. L'obligation de voter a ainsi été instaurée en même temps que le suffrage universel masculin tempéré par le vote plural et il existe un lien direct entre les deux éléments.

Raisons d'être originelles. – À la fin du 19^e siècle, plusieurs raisons ont conduit les autorités belges à rendre le vote obligatoire. L'une des plus significative était la volonté de la classe politique jusqu'alors dominante (composée du parti catholique et du parti libéral) de limiter l'évolution des rapports de force politiques qu'allait générer la démocratisation des élections en Belgique. Puisque la révision constitutionnelle de 1893 allait permettre à tout homme d'au moins 25 ans de disposer d'au moins une voix⁵, il était hautement probable que le jeune Parti ouvrier belge (POB – ancêtre du Parti socialiste) obtienne aux élections suivantes un nombre de sièges important au sein de la Chambre des représentants et du Sénat. Les auteurs de la révision constitutionnelle craignaient que les électeurs des partis libéral et catholique, qui avaient bénéficié d'un quasi-monopole politique depuis la naissance du Royaume de Belgique, ne soient découragés par l'arrivée massive d'électeurs issus des classes populaires et, par dépit, ne se rendent pas aux locaux de vote. Le gouvernement dirigé par Auguste Beernaert craignait que les électeurs conservateurs – notamment ceux qui disposaient déjà du droit de vote avant la réforme – n'usassent pas assez de leur droit, ce qui eût profité aux « excessifs et [aux] violents, qui, eux, n'ont jamais besoin d'être poussés à se rendre au scrutin »⁶. Conçue comme un instrument permettant de garantir l'expression de la volonté nationale grâce à la participation de tous les électeurs, l'obligation de vote était donc aussi, de l'aveu explicite du gouvernement, une mesure conservatrice⁷.

Il serait toutefois erroné d'affirmer que l'instauration de l'obligation de voter n'était que le fruit de la volonté d'un gouvernement ancré à droite : la

⁴ Voy. le § 87 de la Constitution du 26 septembre 1862.

⁵ Entre 1893 et 1919, la Belgique a connu le système de suffrage universel tempéré par le vote plural. Chaque homme disposait d'une voix, mais il était possible d'obtenir une à deux voix supplémentaires, sur la base de critères liés aux revenus, au patrimoine ou en raison de l'obtention de certains diplômes ou de l'exercice de certaines professions. À ce sujet, voy. par exemple, F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 110-117 et 128-131.

⁶ Ch. repr., *Annales parlementaires*, séance du 30 mai 1893, p. 1540.

⁷ Ch. repr., *Annales parlementaires*, séance du 30 mai 1893, p. 1540. Le taux de participation passa ainsi de 48% en 1892 à 94,6% en 1894. L. VANMAERCKE, « Obligation ou droit de vote », *La Revue Politique*, 1993, liv. 2, pp. 63-78, ici p. 65.

gauche socialiste était également partisane du vote obligatoire, considérant que le suffrage était à la fois un droit et un devoir⁸. Les élites politiques de l'époque y trouvaient par ailleurs un avantage pragmatique : elles ne seraient plus amenées, comme cela se faisait jusqu'alors, à déployer des efforts et à dépenser des sommes considérables – notamment sous la forme de frais de déplacement ou de repas – pour inciter les électeurs, désormais obligés, à se déplacer au lieu du vote⁹.

Enfin, les instigateurs de l'obligation de voter souhaitaient aussi, par-delà les calculs politiques et les inspirations idéologiques, favoriser la participation aux élections. C'était là, selon le chef de cabinet Auguste Beernaert, un objectif à promouvoir pour assurer l'expression véritable de la volonté nationale :

« [Le régime parlementaire] repose sur la volonté nationale exprimée par ceux qui sont appelés à exercer ce droit. Mais, pour que la loi soit l'expression de la volonté nationale, pour que ceux qui ont à la faire la représentent exactement, il faut que cette volonté s'exprime, qu'elle soit manifeste, qu'elle soit connue, et, évidemment, elle ne l'est pas si les électeurs négligent de se rendre au scrutin. Non seulement alors la volonté nationale n'est pas connue, mais de trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l'expression en déplaçant la majorité »¹⁰.

Nous verrons dans la section II, consacrée aux effets du vote obligatoire, que l'objectif d'augmenter la participation électorale a largement pu être atteint, sur le court comme sur le long terme.

Maintien du principe et extension à toutes les élections. – L'introduction de l'obligation de voter dans la Constitution fête ses 125 ans en septembre 2018. Malgré de nombreux débats et des propositions d'abrogation (voy. *infra*, section IV), le principe a été maintenu de manière continue. Si l'obligation constitutionnelle ne concerne en tant que telle que les élections fédérales (c'est-à-dire, de nos jours, les élections de la seule Chambre des représentants), d'autres normes étendent le principe à l'élection des membres de toutes les assemblées directement élues du Royaume¹¹.

⁸ X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 171.

⁹ J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2004, pp. 247-270, ici p. 268.

¹⁰ Ch. repr., *Annales parlementaires*, séance du 30 mai 1893, p. 1540.

¹¹ L'article 26bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles impose le vote obligatoire pour les élections du Parlement wallon et du Parlement flamand. Les Parlements des autres entités fédérées connaissent le même sort en vertu respectivement de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone et de l'article 21 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises. L'obligation de voter est par ailleurs inscrite dans les décrets relatifs aux élections provinciales et communales qui ont été adoptés par les trois Régions (voy. l'art. 249 du décret flamand du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale, l'art. 4111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et l'art. 62, al. 1^{er} du Code électoral communal bruxellois). Enfin, le vote obligatoire est également appliqué pour l'élection du contingent belge de députés européens

II. L'effet du vote obligatoire

Portée du principe constitutionnel – Le principe introduit dans la Constitution en 1893 a favorisé, comme ses auteurs l'espéraient, un meilleur taux de participation aux élections. Avant d'examiner quelques chiffres pour préciser l'ampleur des effets, il est important de préciser que la règle constitutionnelle impose aux électeurs de se rendre au local de vote et de déposer un bulletin dans l'urne. Cependant, rien n'interdit à un électeur de déposer un bulletin blanc (c'est-à-dire sans la moindre expression d'un suffrage) ou un bulletin nul (c'est-à-dire un bulletin vicié – volontairement ou involontairement – qui n'est pas considéré comme valable). Ce dernier point semble d'ailleurs être une condition de la compatibilité des règles électorales avec l'article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, dans une affaire qui concernait l'Autriche, la Commission européenne des droits de l'homme a conclu à la conformité de la règle en cause après avoir pris en compte le fait qu'elle laissait aux électeurs la possibilité de ne voter pour aucun des candidats en lice¹². Cette condition minimale – que l'on retrouve en droit belge – est en effet indispensable pour préserver la liberté des électeurs.

Dès lors, pour examiner correctement l'effet de l'obligation de voter, il convient de distinguer entre le taux de participation *officiel* – qui correspond à la part des électeurs qui se sont effectivement rendus au local de vote – et le taux de participation *réel* – qui correspond quant à lui à la part des électeurs qui ont effectivement exprimé un suffrage, en excluant les bulletins blancs et les bulletins nuls.

Augmentation immédiate du taux de participation. – Pour mesurer la signification concrète de l'introduction du vote obligatoire en Belgique, il est utile de jeter un regard sur l'absentéisme au 19^{ème} siècle. On constate alors que les électeurs censitaires n'étaient pas toujours enclins à exercer leur privilège : selon les scrutins, la part des absents représentait généralement entre 25 et 30 % de l'électorat et atteignait parfois 80 % aux élections partielles¹³.

(art. 39, al. 1^{er}, 1^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen). En droit positif, l'obligation de vote s'applique donc à l'élection de toutes les assemblées politiques sans exception. Sur l'existence d'un éventuel principe général de droit constitutionnel qui imposerait le vote obligatoire, voy. M. KAISER, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *Rev. b. dr. const.*, 1998, pp. 245-265, ici pp. 259-261.

¹² Commission eur. dr. h., décision *X c. Autriche*, 22 mars 1972.

¹³ J. GILISSEN, *Le système représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La renaissance du livre, 1958, pp. 108-109. Voy. aussi J. GERARD-LIBOIS, « Élections et électeurs en Belgique », *Dossiers du CRISP*, 1990, n^o 31, p. 9. Même pour l'élection du Congrès National, en 1830, le taux de participation n'était que d'environ 30.000 votants pour 46.099 électeurs, soit 65 %

Or, dès les élections de 1894, les premières à avoir été organisées après la révision constitutionnelle de l'année précédente, le taux de participation officiel a considérablement augmenté pour atteindre environ 90 %. Si le taux de participation réel restait quant à lui légèrement en deçà de la barre des 90 %, il était toutefois nettement supérieur à ceux qui avaient été enregistrés à toutes les élections antérieures. Il existe un lien de causalité indubitable entre l'adoption de la norme et cette hausse significative de la participation aux élections.

Stabilisation à long terme. – Par ailleurs, les observations sur le long terme permettent de constater que l'effet s'est pérennisé, ainsi que le montre le graphique qui est proposé en *annexe* à la fin du présent rapport¹⁴. Le taux de participation a connu une relative stabilité en se maintenant autour de 90 % pendant les décennies qui ont suivi l'instauration du vote obligatoire. On peut certes observer une tendance légère à la baisse au cours des décennies, mais ce mouvement demeure considérablement moins marqué que dans les démocraties qui ne connaissent pas l'obligation de vote. Ainsi, lors des dernières élections législatives, organisées en 2014, le taux de participation officiel s'élevait encore à 89,37 % des électeurs inscrits, tandis que le taux de participation réel (après soustraction des votes blancs et nuls) atteignait quant à lui 84,21 %¹⁵.

Ces constats permettent de conclure que la règle constitutionnelle continue à avoir un effet majeur. Ceci est d'ailleurs confirmé par les études qui ont cherché à évaluer le taux de participation aux élections que la Belgique connaîtrait si l'obligation venait à être abrogée. Il en ressort en effet qu'environ un électeur sur deux s'abstiendrait de prendre part aux élections fédérales¹⁶.

III. Les sanctions du vote obligatoire

Les sanctions prévues par le droit positif. – L'obligation constitutionnelle dont nous traitons dans ce rapport est assortie de sanctions pénales. Le Code électoral prévoit tout d'abord que « les électeurs qui se trouvent dans

(R. VAN EENO, « De evolutie van de kieswetgeving in België van 1830 tot 1919 », *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1979, pp. 333-352, ici p. 335).

¹⁴ Le document repris dans cette annexe provient de la contribution suivante : M. REUCHAMPS, S. DEVILLERS, D. CALUWAERTS et F. BOUHON, « Le vote obligatoire », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (éds.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 403-422, ici p. 405.

¹⁵ Sur 8.008.776 électeurs inscrits, 7.157.498 personnes se sont présentées au local de vote pour y déposer un bulletin. Parmi ces dernières, 6.744.547 ont déposé un bulletin valable. Ces données sont issues des chiffres officiels du gouvernement fédéral qui peuvent être consultés sur le site internet dédié aux élections du 25 mai 2014 : <http://elections2014.belgium.be/fr/index.html>.

¹⁶ Voy. not. M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, L. DE WINTER, V. JACQUET et C. MEULEWAETER, « Vote obligatoire et abstention dans une perspective multi-niveaux », in K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE, P. BAUDEWYNS et S. WALGRAVE (dir.), *Décrypter l'électeur : le comportement électoral et les motivations de vote*, 2015, pp. 174-191.

l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justifications nécessaires »¹⁷. La loi ajoute qu'il n'y a pas lieu de poursuivre les électeurs qui n'ont pas accompli leur devoir électoral si le juge de paix, d'accord avec le procureur du Roi, admet le fondement des excuses présentées par ces électeurs¹⁸. Les électeurs qui n'ont pas justifié leur absence et ceux dont les excuses n'ont pas été admises peuvent être appelés devant le tribunal de police qui, en cette matière, statue sans appel¹⁹. Enfin, cette juridiction peut infliger aux électeurs concernés une des peines énumérées par le Code électoral²⁰.

La première absence non justifiée est punie, selon les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 40 à 80 euros²¹. En cas de récidive, l'amende pourra être fixée entre 80 et 200 euros²². L'article 210, alinéa 4, prévoit en outre que « si l'abstention non justifiée se produit au moins quatre fois dans un délai de quinze années, l'électeur est rayé des listes électorales pour dix ans ». La sanction « suprême » portée par le droit électoral belge a quelque chose d'ironique puisqu'elle consiste à priver quelqu'un du droit qu'il ne veut pas exercer. Cependant, la même disposition ajoute que, pendant les dix années de radiation des listes électorales, la personne concernée « ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, d'une autorité publique ». Les personnes qui exercent (ou veulent exercer) une profession dans le secteur public sont susceptibles d'être pénalisées par l'application de cette dernière règle²³.

La tendance à la non-application en pratique. – Quoi qu'il en soit, ces sanctions ne sont en pratique que rarement infligées aux électeurs récalcitrants²⁴. Pendant les premières années d'application du système, les condamnations n'étaient déjà pas très nombreuses, mais on pouvait en dénombrer plusieurs centaines, voire quelques milliers après un scrutin ; globalement, on pouvait

¹⁷ Article 207 du Code électoral.

¹⁸ Article 208 du Code électoral.

¹⁹ Article 209 du Code électoral.

²⁰ Article 201 du Code électoral.

²¹ Le Code électoral prévoit cinq à dix francs (belges) ; les montants que nous indiquons sont les montants réels, convertis en euros et multipliés, en application de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, telle que modifiée par l'art. 59 de la loi du 25 décembre 2016 (*Moniteur belge*, 29 décembre 2016). Cette remarque vaut également pour les autres montants indiqués dans le présent chapitre.

²² Voy. la note précédente. La récidive suppose une absence à deux élections d'une même nature. L'absence à une des élections législatives fédérales puis à des élections régionales ou communautaires ne constitue donc pas une récidive.

²³ L. VANMAERCKE, « Obligation ou droit de vote », *La Revue Politique*, 1993, liv. 2, pp. 63-78, ici p. 66 ; M. KAISER, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, pp. 245-265, p. 250, note 16.

²⁴ P. ARNOU, « Sancties op de stemplicht », *Rechtskundig Weekblad*, 1991-1992, pp. 1345-1350 ; P. LEVERT, « Le vote obligatoire », in Centre de droit public de l'ULB, *Les élections dans tous leurs États*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 103-119, p. 115 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 170 ; M. BOSSUYT, « Maintenir l'obligation du vote ? », *R.B.D.C.*, 2014, pp. 313-315.

compter trois condamnations pour mille électeurs, ce qui reste très inférieur au taux d'abstention²⁵. Le caractère dissuasif des sanctions avait pu être considéré comme efficace²⁶. Si l'on se focalise sur les dernières décennies, on peut relever que le taux de poursuite s'élevait à seulement 0,015 % des abstentionnistes en 1985²⁷ et qu'à peine quelques dizaines de condamnations (pour plusieurs centaines de milliers d'électeurs défaillants) ont été prononcées après les élections de 1987²⁸. En ce qui concerne la période plus récente, il est difficile d'obtenir des chiffres précis, ainsi que le révèlent certaines réponses des ministres compétents à des questions parlementaires²⁹. La documentation disponible atteste cependant que les sanctions sont tombées en désuétude³⁰ et que la poursuite des infractions à l'obligation de voter est considérée comme une très faible priorité par les autorités belges, spécialement par le ministère public³¹. Des articles publiés récemment par certains médias vont jusqu'à affirmer qu'aucune condamnation n'a plus été prononcée depuis 2003³². D'autres sources font cependant état de quelques condamnations isolées³³, qui seraient alors les exceptions – discutables – qui viennent confirmer la règle de l'absence de sanction en pratique.

Cette situation peut amener à conclure que l'obligation de voter n'est plus un principe juridique en Belgique et qu'il ne s'agit désormais que d'un précepte moral qui continue à imprégner largement la société belge malgré l'estompement

²⁵ Voy. J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Giard et Brière, 1912, p. 482.

²⁶ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, p. 28.

²⁷ H. DUMONT, « Le droit de vote : obligation ou responsabilité ? », *Les cahiers de la fonderie. Revue d'histoire sociale et industrielle de la Région bruxelloise*, 2004, n° 31, pp. 41-44, ici p. 44.

²⁸ Réponse donnée à la question n° 31 de J.-P. Perdieu du 19 février 1992, QR, Ch., 1991-1992, n° 48-65, p. 6027.

²⁹ Réponse donnée à la question n° 5-4649 de B. Anciaux du 28 décembre 2011, Sénat, 2011-12.

³⁰ H. DUMONT, « Le droit de vote : obligation ou responsabilité ? », *Les cahiers de la fonderie. Revue d'histoire sociale et industrielle de la Région bruxelloise*, 2004, n° 31, pp. 41-44, ici p. 44.

³¹ Réponse donnée à la question n° 213 de F. De Man du 16 janvier 2012, QR, Ch., n° 53-67 ; réponse donnée à la question n° 2048 de K. Gabriëls, QR, Ch., n° 54-130, p. 163.

³² « Hoezo stemplicht? Wie niet gaat stemmen, wordt niet vervolgd », *Knaak*, 11 octobre 2012 (consultable en ligne par le biais du lien suivant : <https://www.knaak.be/nieuws/belgie/hoezo-stemplicht-wie-niet-gaat-stemmen-wordt-niet-vervolgd/article-normal-68413.html>) ; « Pourquoi le vote est-il obligatoire ? », *RTBF*, 30 avril 2014 (consultable en ligne par le biais du lien suivant : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_pourquoi-le-vote-est-il-obligatoire-en-belgique?id=8258602) ;

³³ À l'occasion des élections de 2007, le politologue Pascal Delwit a mené une enquête dont il ressortait qu'une douzaine d'électeurs avaient été condamnés. Les résultats de cette étude ont été relayés par la presse : voy. l'article publié par *Sudinfo*, le 15 mai 2014, et accessible par le lien suivant : <http://www.sudinfo.be/art/1006451/article/2014-05-14/vous-n-allez-pas-voter-la-justice-belge-n-applique-pas-la-loi-sur-l-obligation-d>.

de la norme juridique. Il en découle pour certains que la règle constitutionnelle devrait être abrogée afin d'aligner le dispositif juridique sur la pratique³⁴. Mais il ne s'agit là que d'un aspect de la tendance à l'effritement du vote obligatoire, sujet auquel nous consacrons la dernière section du présent rapport.

IV. L'effritement du vote obligatoire

Remise en cause politique récurrente. – L'obligation de voter soulève des débats idéologiques et philosophiques qui ne sont pas propres à la Belgique et qu'il n'y a pas lieu de relater dans ce rapport. Par-delà la réflexion fondamentale sur la conception de la citoyenneté qu'il induit, le vote obligatoire soulève aussi des questions stratégiques et d'opportunité politique. Il semble que certains partis gagneraient à son abolition, tandis que d'autres profitent de la situation actuelle pour dominer une plus grande part du « marché électoral »³⁵. Dans ce contexte, le caractère obligatoire du vote est régulièrement remis en cause par différents responsables politiques et de nombreuses propositions concrètes de révisions de la Constitution ont été déposées à cette fin³⁶. Cependant, jusqu'à ce jour, aucun consensus politique n'a permis de rassembler au parlement fédéral la majorité des deux tiers qui est nécessaire pour modifier toute disposition constitutionnelle.

Atténuation de l'obligation pour certains électeurs. – Par ailleurs, en droit positif, certaines catégories d'électeurs potentiels ne sont pas véritablement soumises à l'obligation de voter. Il s'agit des étrangers qui, pour certains niveaux de pouvoir, sont autorisés à participer aux élections et des Belges expatriés qui ont eux aussi le droit de prendre part à certains scrutins.

D'une part, en ce qui concerne la première catégorie, les articles 1^{er}bis et 1^{er}ter de la loi électorale communale prévoient la possibilité de s'inscrire comme

³⁴ Voy. par exemple question n° 213 de F. De Man du 16 janvier 2012, QR, Ch., n° 53-67 ; réponse donnée à la question n° 2048 de K. Gabriëls, QR, Ch., n° 54-130, p. 163.

³⁵ Ainsi, dans la partie francophone de la Belgique, en particulier, plusieurs études ont montré que le Parti socialiste (PS) perdrait une part de l'électorat avec la suppression de l'obligation de voter, tandis que les autres partis importants sur la scène politique (MR, CDH et ECOLO) tendraient à y gagner. Voy. M. HOOGHE et K. PELLERIAUX, « Compulsory Voting in Belgium: an Application of the Lijphart Thesis », *Electoral Studies*, vol. 17, n° 4, 1998, pp. 419-424 ; M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, L. DE WINTER, V. JACQUET et C. MEULEWAETER, « Vote obligatoire et abstention dans une perspective multi-niveaux », in K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE, P. BAUDEWYNS et S. WALGRAVE (dir.), *Décrypter l'électeur : le comportement électoral et les motivations de vote*, 2015, pp. 174-191.

³⁶ Voy., par exemple, la proposition de déclaration de révision de l'article 62, al. 3, première phrase, de la Constitution, en vue de supprimer l'obligation de vote du 16 juillet 2004 (*Doc. Parl.*, Sén., session 2003-2004, n° 3-830/1) ou, plus récemment, la proposition de déclaration de révision de l'article 62 de la Constitution en vue de supprimer l'obligation de se présenter aux urnes du 13 septembre 2017 (*Doc. Parl.*, Ch. repr., session 2016-2017, n° 2662/01).

électeur aux élections communales respectivement pour les ressortissants non belges de l'Union européenne et pour les autres étrangers. Il s'agit bien d'une possibilité : les personnes concernées ne sont donc pas obligées de devenir électeurs. Cependant, une fois qu'elles ont acquis cette qualité, elles doivent participer au vote en vertu des dispositions de droit commun (c'est-à-dire des articles 207 à 210 du Code électoral). Par ailleurs, l'article 1^{er}, § 2, 2^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen prévoit que les ressortissants non Belges de l'Union européenne qui ont établi leur résidence effective en Belgique peuvent acquérir la qualité d'électeur. Ici aussi, une fois ce statut acquis, le vote devient obligatoire pour les électeurs concernés³⁷.

D'autre part, les Belges qui se sont installés en dehors des frontières nationales, ne sont obligés de voter que s'ils sont inscrits au registre de la population tenus dans les postes consulaires de carrière belges à l'étranger³⁸ ; or, cette inscription n'est pas obligatoire³⁹. Pourtant, la Section de législation du Conseil d'État a plusieurs fois relevé que l'article 62, alinéa 3, de la Constitution ne permettait aucune dérogation à la règle du vote obligatoire⁴⁰. Idéalement, une révision de la Constitution aurait donc dû être réalisée avant d'étendre le droit de vote aux expatriés⁴¹. Dans un avis plus récent prononcé en assemblée plénière, la Section de législation a cependant revu son appréciation : elle affirme bien entendu toujours que le caractère obligatoire du vote s'applique à tous les électeurs, mais elle prend désormais davantage en considération l'idée que le législateur dispose d'une marge de manœuvre pour déterminer à qui le droit de vote est octroyé⁴².

Absence d'obligation pour les consultations populaires. – Enfin, il nous semble qu'un certain effritement du caractère obligatoire du vote se manifeste dans le fait que certains instruments démocratiques introduits plus récemment dans le système constitutionnel belge ne sont, quant à eux, pas assortis d'un

³⁷ Voy. l'art. 39, al. 1^{er}, 3^o de la loi du 23 mars 1989 précitée.

³⁸ Article 180 du Code électoral.

³⁹ Voy. not. F. VANDEVENNE, « L'électeur du bout du monde. Le point sur le droit de vote des Belges de l'étranger », *Chroniques de Droit Public - Publiekrechtelijke Kronieken*, 2008, pp. 335-367, ici p. 354.

⁴⁰ Avis n° 25.386/2 du 16 avril 1997, *Doc. Parl.*, Sénat, session 1996-1997, n° 1-162/2, pp. 1-3 ; avis du 28 janvier 1998, *Doc. Parl.*, session 1997-1998, n° 1-610/3, p. 2 ; avis du 2 septembre 1998, *Doc. Parl.*, Ch. repr., session 1997-1998, n° 1742/1, pp. 17 et 18. Le fait que les expatriés constituent une catégorie objectivement distincte du reste de l'électorat et l'existence de difficultés pratiques à leur imposer l'obligation ne suffisait donc pas, selon ces avis, à justifier une exception. En ce sens également, voy. P. LEVERT, « Le vote obligatoire », in Centre de droit public de l'ULB, *Les élections dans tous leurs États*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 103-119, p. 111.

⁴¹ Voy. not. l'avis de la Section de législation du Conseil d'État du 28 janvier 1998, précité, p. 3.

⁴² Avis n° 51.196/AG, *Doc. Parl.*, Ch. repr., 2011-12, n° 2139/2, en particulier, p. 11. Sur cette évolution, voy. not. J. VELAERS, « Institutionele vernieuwing : verkiezingen, versterking van het parlement, politieke deontologie en partijfinanciering », in *De zesde Staatshervorming : bevoegdheden, middelen en instellingen*, Mortsel, Intersentia, 2014, pp. 91-149, ici pp. 102-103.

caractère obligatoire. On pense ici en particulier aux consultations populaires (qui se distinguent des referendums par le fait que leur résultat ne lie pas juridiquement les autorités, lesquelles ne sont donc pas obligées de suivre la majorité populaire qui se dégage à l'issue de la consultation).

Ainsi, la participation aux consultations populaires qui peuvent être organisées aux niveaux communal ou provincial⁴³ n'est jamais obligatoire. À cet égard, on peut par exemple s'appuyer sur l'article L1141-5, § 5, du Code wallon de la démocratie locale qui est applicable aux communes de la Région wallonne (au sud de la Belgique) et qui affirme explicitement que « [l]a participation à la consultation populaire n'est pas obligatoire ».

Le même principe s'appliquera vraisemblablement aux consultations populaires régionales que l'article 39*bis* de la Constitution autorise depuis 2014⁴⁴. Le texte constitutionnel ne se prononce pas sur le caractère obligatoire de ces consultations, mais le décret spécial wallon qui vient d'être adopté pour mettre en œuvre ce mécanisme au niveau de la Région wallonne prévoit de la même façon que « [l]a participation à la consultation populaire n'est pas obligatoire »⁴⁵.

Il est remarquable de constater que l'obligation est formellement levée lorsque la population est amenée à participer directement à l'élaboration d'une norme juridique, et donc à avoir une implication politique plus concrète et plus précise que lorsqu'elle est invitée à se choisir des représentants. On pourrait aussi déduire de ces évolutions récentes que l'idée de forcer la participation politique s'estompe dans les mœurs politiques. Cela signifie peut-être en outre que l'obligation constitutionnelle de voter ne serait pas maintenue par les autorités actuelles sans le poids de l'histoire et de la tradition.

⁴³ Voy. l'article 41, al. 5, de la Constitution.

⁴⁴ Voy. la révision de la Constitution du 6 janvier 2014, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

⁴⁵ Article 17, § 4, al. 1^{er}, de la proposition de décret spécial wallon instaurant la consultation populaire régionale, *Doc.*, Parl. wal., 2015-16, n° 559-35. Il s'agit du texte adopté en assemblée plénière le 18 juillet 2018.