

CHAPITRE 5

LES CONDITIONS D'ÉLECTORAT

PAR

XAVIER MINY

BOURSIER FRESH DU FONDS DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE-FNRS À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

HÉLÈNE ORBAN

ANCIENNE ASSISTANTE À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

SOFIA VANDENBOSCH

DOCTORANTE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Toute élection nécessite de définir au préalable le corps électoral, c'est-à-dire d'identifier les individus appelés à émettre un vote lors du scrutin. *Gouvernement du peuple par le peuple*, selon la formule consacrée, la démocratie représentative repose en réalité sur une distinction entre le peuple passif, destinataire des normes, et le peuple actif, plus restreint, qui est titulaire des droits politiques⁽¹⁾. Si le droit de vote est, selon la Cour constitutionnelle, un « droit politique fondamental de la démocratie représentative »⁽²⁾, certaines conditions délimitent, en Belgique comme dans les autres États, la portion de la population qui prend véritablement part au processus électoral⁽³⁾. L'objet du présent chapitre consiste à énumérer les exigences auxquelles un individu doit satisfaire dans l'ordre juridique belge pour pouvoir bénéficier de cet aspect du *ius suffragii*.

(1) Voy. H. Kelsen, *La démocratie, Sa nature – sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 16-19.

(2) Voy. not. C.A., 26 février 2003, arrêt n° 30/2003, considérant B.4.3.

(3) Voy. P. WIGNY, *Droit constitutionnel – Principes et droit positif*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 412.

En Belgique, les principales élections organisées afin de permettre à la population active d'élire un organe représentatif sont les élections européennes, les élections fédérales, les élections régionales et communautaires ainsi que les élections provinciales et communales. Pour ces différents scrutins, la capacité électorale s'articule autour de quatre critères similaires ; nous analyserons successivement ceux-ci en apportant les distinctions qui s'imposent pour chaque niveau électoral. Ainsi, nous commencerons par présenter le critère de la nationalité (I), avant d'examiner celui de l'âge (II), du domicile (III) et, enfin, celui relatif à la jouissance des droits civils et politiques (IV).

I. – LA NATIONALITÉ

La première condition qu'il convient de remplir pour bénéficier du droit de vote est de posséder la *nationalité* belge.

La nationalité en tant que condition électorale interagit avec des notions telles que la *citoyenneté* et la *souveraineté*. La souveraineté de la Belgique lui garantit l'exclusivité et la totalité des compétences sur son territoire et sur la population qui y réside, de telle sorte qu'elle s'oppose à ce que d'autres États puissent y intervenir. Par son article 33, qui dispose que « tous les pouvoirs émanent de la Nation », et son article 42, en vertu duquel « [l]es membres des deux Chambres représentent la Nation », la Constitution lie intrinsèquement l'exercice de la souveraineté à la *Nation* belge qui regroupe l'intégralité des personnes qui ont détenu, détiennent et détiendront la nationalité et qui sont de la sorte titulaires d'une parcelle de ladite souveraineté⁽⁴⁾. Pour Oscar Orban, la souveraineté nationale trouve son expression la plus flagrante dans le développement du principe électif⁽⁵⁾. La nationalité, définie en droit international comme « le lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence d'intérêts et de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs »⁽⁶⁾, est le critère qui permet d'identifier, au sein des membres de la population, le groupe des *citoyens* – pour reprendre un concept pour le moins flou⁽⁷⁾ – qui

(4) J. J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence et de la législation*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1876, p. 106.

(5) O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 1, *Introduction et théories fondamentales*, Liège et Paris, H. Dessain et Giard & Brière, 1906, p. 281.

(6) C.I.J., 6 avril 1955, arrêt *Nottebohm* (2^e phase), *Liechtenstein c. Guatemala*, *Rec.*, 1955, p. 23.

(7) Voy. D. LOCHAK, « La citoyenneté : un concept juridique flou », in D. COLAS, C. EMERI et J. ZYLBERBERG, *Citoyenneté et Nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, pp. 179-207.

jouissent du droit de participer, par le biais du vote, à la manifestation du pouvoir souverain de l'État.

Toutefois, le fait que certaines personnes résident durablement sur le territoire de l'État belge sans en être ressortissantes alors qu'elles sont soumises à ses lois a engendré un certain nombre de débats sur la délimitation classique du corps électoral ainsi que sur l'exigence de nationalité⁽⁸⁾. De ces discussions, plusieurs modifications constitutionnelles et législatives ont étendu le droit d'élire les membres de certaines assemblées à des non-nationaux.

Nous examinerons la condition de nationalité en deux temps : nous exposerons d'abord la règle de principe (A) et présenterons ensuite les exceptions qui ont été introduites au cours des dernières décennies (B).

A. – *Le principe*

Le droit de vote n'appartient en principe qu'aux *Belges*, qu'importe la manière dont ceux-ci ont acquis la nationalité⁽⁹⁾. Ainsi, tout citoyen est susceptible d'être électeur, qu'il soit belge depuis la naissance ou qu'il ait obtenu la nationalité par la suite. En revanche, il doit être en possession de celle-ci le jour où la liste des électeurs est arrêtée. En conséquence, l'acquisition de la nationalité entre ce jour-là et celui du scrutin n'ouvre pas l'accès au droit de vote⁽¹⁰⁾, sauf en ce qui concerne les élections communales et provinciales en Région wallonne dans le cadre desquelles il est permis que cette condition soit remplie « au plus tard le jour de l'élection »⁽¹¹⁾.

(8) Voy. M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Quelle citoyenneté universelle adaptée à la pluralité du monde ? », in S. DAYAN-HERZBRUN et E. TASSIN, *Citoyennetés cosmopolitiques, Tumultes*, n° 24, Paris, Kimé, mai 2005, pp. 165-178.

(9) Voy. art. 61 de la Constitution (ci-après, Const.), art. 1^{er}, § 1^{er}, 1°, du Code électoral (*M.B.*, 15 avril 1894, ci-après, C. élect.) ; art. 25, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*M.B.*, 15 août 1980, ci-après, LSRI), l'art. 13, al. 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (*M.B.*, 12 janvier 1989, ci-après, L.S.Bxl), art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1°, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*M.B.*, 25 mars 1989), art. 3, § 1^{er}, 1°, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone (*M.B.*, 20 juillet 1990, ci-après, loi du 6 juillet 1990), art. L4121-1, § 1^{er}, 1°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (*M.B.*, 12 août 2004, ci-après, CWADEL), art. 8, 1°, et art. 10 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 (*M.B.*, 25 août 2011, ci-après, le décret du 8 juillet 2011) et art. 1^{er}, § 1^{er}, 1°, du Code électoral communal bruxellois (*M.B.*, 28 février 2006, ci-après, C.E.C.B.).

(10) Voy. art. 1^{er}, §§ 2 et 3, C. élect. ; art. 25, § 1^{er}, al. 3, LSRI ; art. 13, al. 2, L.S.Bxl ; art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 2, de la loi du 23 mars 1989 ; art. 3, § 2, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. 9, al. 1^{er}, du décret flamand du 8 juillet 2011 et art. 1^{er}, § 2, C.E.C.B.

(11) Voy. art. L4121-1, § 1^{er}, 1°, CWADEL.

Le collège communal ou le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune dresse, pour les élections européennes, communales et régionales, la liste des électeurs belges le premier jour du deuxième mois qui précède celui au cours duquel l'élection du parlement concerné a lieu⁽¹²⁾. Dans le cadre des élections fédérales, le collège arrête la liste des électeurs le quatre-vingtième jour qui précède celui de l'élection⁽¹³⁾. En ce qui concerne, enfin, les élections communales et provinciales, le collège dresse la liste des électeurs communaux le 1^{er} août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu⁽¹⁴⁾. Il convient enfin de noter que, lorsque les élections pour la Chambre des représentants ont lieu à la même date que celles fixées pour le renouvellement du Parlement européen, la liste des électeurs belges inscrits aux registres de la population d'une commune belge, dressée pour l'élection du Parlement européen, tient lieu de liste des électeurs pour l'élection de la Chambre des représentants⁽¹⁵⁾. Il en va de même en ce qui concerne les élections du Parlement des entités fédérées⁽¹⁶⁾.

Fort logiquement, la perte et la déchéance de la nationalité belge ont des répercussions sur l'exercice du droit de vote⁽¹⁷⁾. Aussi, sont rayés de la liste des électeurs ceux d'entre eux qui, entre la date à laquelle cette liste est dressée et le jour de l'élection, perdent la nationalité belge.

B. – *Les exceptions*

L'intégration de la Belgique dans l'Union européenne est à l'origine de *trois exceptions* portées au principe selon lequel il est nécessaire d'être Belge pour pouvoir voter. Les deux premières en sont des conséquences directes alors que la troisième a bénéficié d'une réflexion supplémentaire.

Premièrement, dans le cadre des *élections européennes*, les ressortissants de l'Union qui résident sur le territoire belge peuvent élire des parlementaires européens sur les listes belges, même si la nationalité du

(12) Voy. art. 3, al. 1^{er}, de la loi du 23 mars 1989 ; art. 3, al. 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand (*M.B.*, 14 janvier 1989, ci-après, loi du 12 janvier 1989) ; art. 7, § 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 et art. 2, al. 1^{er}, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*M.B.*, 20 juillet 1993, ci-après, loi du 16 juillet 1993).

(13) Voy. art. 10, § 1^{er}, al. 1^{er}, C. élect. Dans le cas d'une dissolution anticipée de la Chambre des représentants, la liste des électeurs est arrêtée à la date de l'arrêté royal fixant la date de l'élection.

(14) Voy. art. 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, C.E.C.B. ; art. 16, § 1^{er}, al. 1^{er}, du décret du 8 juillet 2011 et art. L.4122-2, § 1^{er}, CWADEL.

(15) Voy. art. 10, § 3, C. élect.

(16) Voy. art. 33 et 40 de la loi du 12 janvier 1989, art. 61 et 67 de la loi du 6 juillet 1990 et art. 40 et 41 *septies* de la loi du 16 juillet 1993.

(17) Voy. P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 147.

Royaume leur fait défaut⁽¹⁸⁾. À partir des élections de 1984, et à l'instar des Pays-Bas, la Belgique avait étendu le droit de vote pour les élections européennes aux nationaux d'un autre État membre de l'Union résidant en Belgique si cet État membre ne leur reconnaissait pas le droit de participer à l'élection européenne prévue dans leur propre pays⁽¹⁹⁾. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht du 7 février 1992, les *citoyens européens*, c'est-à-dire toutes les personnes possédant la nationalité d'un État membre⁽²⁰⁾, peuvent voter aux élections européennes dans leur État de résidence⁽²¹⁾. Pour exercer son droit de vote en faveur des candidats figurant sur les listes belges, le ressortissant européen doit s'inscrire sur la liste des électeurs qui résident sur le territoire d'une commune et introduire auprès de celle-ci une demande écrite précisant qu'il ne souhaite exercer qu'en Belgique son droit de vote dans le cadre du scrutin européen et qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans son État d'origine⁽²²⁾.

Deuxièmement, en ce qui concerne les *élections communales*, le droit belge a dû être adapté pour satisfaire aux engagements européens. Le Traité de Maastricht reconnaît en effet à tout citoyen de l'Union qui réside dans un État membre dont il n'est pas le ressortissant le droit de voter aux élections locales dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État⁽²³⁾. Cette nouvelle exception à l'obligation de disposer de la nationalité belge pour jouir du droit de vote concerne, on l'aura constaté, une institution purement interne à l'ordre juridique national. En d'autres termes, en procédant de la sorte, le législateur européen a brisé le dogme selon lequel l'octroi de droits politiques est inextricablement lié à l'obtention préalable de la nationalité de l'État concerné. Après quelques années d'atermoiements et de controverses politiques et juridiques sensibles, la Belgique a finalement honoré ses obligations européennes en

(18) Voy. art. 1^{er}, § 2, al. 1^{er}, 2^o, de la loi du 23 mars 1989. À ce sujet, voy. not. St. ADAM, « Les droits de vote et d'éligibilité aux élections européennes et la citoyenneté de l'Union : enseignements et critiques à la lumière d'une jurisprudence récente de la Cour de justice », *C.D.P.K.*, 2007, pp. 287-305.

(19) Voy. la loi du 27 février 1984 relative à l'élection du Parlement européen (*M.B.*, 6 mars 1984).

(20) Voy. art. 20 du TFUE.

(21) Voy. art. 22.2 du TFUE et la directive 93/109/CE du Conseil de l'Union européenne, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre actuel ou futur dont ils ne sont pas ressortissants (*J.O.C.E.*, n° L 329 du 30 décembre 1993). Ladite directive a été transposée dans la législation électorale belge par la loi du 11 avril 1994 modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*M.B.*, 3 mai 1994).

(22) Voy. art. 1^{er}, § 3, de la loi du 23 mars 1989.

(23) Voy. art. 22.1 du TFUE et la directive 94/80/CE du Conseil de l'Union européenne, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (*J.O.C.E.*, n° L 368/38 du 31 décembre 1994). À ce sujet, voy. not. M.-Fr. VERDIER, « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne », *R.T.D.E.*, 1999, vol. 35, n° 1, pp. 59-80.

modifiant l'article 8 de la Constitution, permettant au législateur fédéral de réaliser l'extension exigée par le droit européen⁽²⁴⁾.

Outre les autres conditions électorales communes à l'ensemble des électeurs, les ressortissants européens doivent, au préalable, s'inscrire comme électeurs auprès de la commune de leur résidence principale⁽²⁵⁾. Une telle demande d'inscription sur la liste peut être introduite à tout moment auprès de la commune, sauf durant la période qui s'écoule entre le jour de l'établissement de cette liste, soit le 1^{er} août, et le jour de l'élection en prévision de laquelle ladite liste est établie ; la demande doit donc être introduite, au plus tard, le 31 juillet de l'année du scrutin. L'obligation de voter s'applique également aux ressortissants européens dans l'hypothèse où leur demande d'inscription aurait été agréée par le collège communal ou le collège des bourgmestre et échevins, autorité chargée de vérifier si le demandeur remplit les conditions de l'électorat. Si la demande d'inscription est refusée, le ressortissant européen peut entamer la procédure de réclamation et de recours prévue à l'article 1^{er}*bis*, § 3, de la loi électorale communale. L'agrément en qualité d'électeur reste valide aussi longtemps que l'intéressé continue à réunir les conditions de l'électorat et n'a pas renoncé à sa qualité d'électeur, faculté qui n'est pas ouverte durant la période, déjà mentionnée, qui s'étend du jour de l'établissement des listes au jour du scrutin proprement dit. En pratique, 87.858 ressortissants européens ont participé aux élections communales du 8 octobre 2000. Ils étaient 120.826 à être inscrits pour les élections communales de 2012.

Enfin, le droit de vote aux élections communales octroyé aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union constitue la troisième exception au critère de la nationalité. En Belgique, les débats qui ont accompagné l'obligation supranationale d'octroyer aux ressortissants de l'Union européenne le droit de vote aux élections locales ont été prolongés par une réflexion sur la possibilité d'étendre cette prérogative

(24) Voy. art. 8, al. 3, Const., tel que modifié le 11 décembre 1998 (*M.B.*, 15 décembre 1998) ainsi que la loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 (*M.B.*, 30 janvier 1994) ayant inséré l'article 1^{er}*bis* dans la loi électorale communale du 4 août 1932 (*M.B.*, 12 août 1932, ci-après L.E.C.). À ce sujet, voy. not. D. DELVAX, « La nationalité comme condition d'exercice des droits de vote et d'éligibilité », in *Les élections dans tous leurs états : bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 21-101.

(25) Voy. le modèle figurant à l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 25 mai 1999 fixant le modèle de la demande que les citoyens non belges de l'Union européenne établis en Belgique doivent introduire auprès de la commune de leur résidence principale s'ils souhaitent être inscrits sur la liste des électeurs dressée en prévision des élections communales, ainsi que les modèles de la décision par laquelle le collège des bourgmestre et échevins soit agréé cette demande, soit la rejette (*M.B.*, 3 juin 1999).

aux *autres étrangers* résidant en Belgique. Ainsi, l'article 8, alinéa 4, de la Constitution prévoit que le droit de vote aux élections communales peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne⁽²⁶⁾. Avec l'adoption de la loi du 19 mars 2004⁽²⁷⁾, le législateur fédéral a ainsi amplement relativisé la condition de la nationalité pour les élections communales, dépassant le cadre de l'Union européenne. L'on notera que la nationalité des étrangers est sans objet quant à l'octroi du droit de vote dès lors que chaque ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne peut voter en Belgique, même si son État d'origine n'octroie pas un droit équivalent aux Belges qui y résident et même s'il bénéficie dans un même temps du droit de vote pour les élections locales dans son propre État.

Pour bénéficier du droit de vote, le ressortissant d'un État tiers – ou l'apatride⁽²⁸⁾ – qui réside en Belgique doit non seulement remplir les autres conditions liées à la capacité d'électeur, mais aussi s'être inscrit comme électeur au préalable, en introduisant une demande dans sa commune de résidence en ce sens⁽²⁹⁾, sur la base d'un formulaire type mis à sa disposition⁽³⁰⁾. Au moment de l'introduction de la demande, il doit par ailleurs faire valoir cinq années ininterrompues de résidence principale en Belgique dans le cadre d'un séjour légal. Il doit en outre faire une déclaration par laquelle il s'engage à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après CEDH).

Pour le surplus, les règles qui encadrent l'inscription sont quasiment identiques à celles relatives aux ressortissants européens, notamment en ce qui concerne l'obligation de vote⁽³¹⁾, le renoncement à la qualité

(26) Voy. art. 8, al. 4, Const., tel que modifié le 11 décembre 1998 (*M.B.*, 15 décembre 1998). On notera qu'une disposition transitoire empêchait de consacrer trop rapidement cette extension.

(27) Voy. la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (*M.B.*, 23 avril 2004) qui insère notamment un article 1^{er}ter dans la L.E.C.

(28) On signalera toutefois que le libellé de l'article 1^{er}ter de la L.E.C., ainsi que le formulaire prévu pour l'inscription aux élections impliquent d'indiquer la *nationalité* du candidat, ce qui peut laisser accroire à l'exclusion des apatrides. Au cours des élections communales de 2012, 41 apatrides étaient cependant bel et bien inscrits sur les listes électorales. Voy. les statistiques officielles des électeurs (situation au 1^{er} août 2012) de la Direction générale Institutions et population, disponibles sur <http://elections.fgov.be/stat/fr/state/c/nat.php?lev=1&ins=1&rg=3> (consulté le 17 mars 2018). Il conviendrait, selon nous, que le législateur fasse preuve de davantage de clarté sur cette question.

(29) Voy. la circulaire du 30 janvier 2006 relative à l'inscription des citoyens étrangers qui résident en Belgique et qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne comme électeurs en prévision du renouvellement ordinaire des conseils communaux.

(30) Voy. l'arrêté royal du 13 janvier 2006 fixant le modèle de la demande que les citoyens non belges hors Union européenne qui ont établi leur résidence principale en Belgique doivent introduire auprès de la commune de cette résidence principale s'ils souhaitent être inscrits sur la liste des électeurs dressée en prévision des élections communales (*M.B.*, 20 janvier 2006, 3^e éd.).

(31) Sur la question du vote obligatoire, voy. la contribution de M. REUCHAMPS, S. DEVILLERS, D. CALUWAERTS et Fr. BOUHON.

d'électeur, la durée de validité de l'agrément, et les possibilités de recours en cas de refus d'inscription au registre des électeurs de la part des autorités communales. L'on notera cependant que l'exigence relative au domicile est entendue plus strictement pour les ressortissants d'un État tiers à l'Union⁽³²⁾. Dans les faits, 17.065 nouveaux électeurs ont participé aux élections communales de 2006⁽³³⁾. Ils étaient 20.571 inscrits lors des élections communales de 2012.

L'octroi du droit de vote aux ressortissants étrangers qui résident en Belgique appelle une remarque complémentaire. Conformément aux Accords du Lambermont, conclus en 2001, la législation provinciale et communale a, à quelques exceptions près, été transférée aux Régions. Il en résulte que chacune des trois Régions est exclusivement compétente pour la réglementation des élections locales. Depuis le 1^{er} janvier 2015, la Communauté germanophone est également compétente concernant les élections communales dans les neuf communes germanophones⁽³⁴⁾. Toutefois, le pouvoir fédéral demeure compétent pour la législation relative à l'inscription des citoyens étrangers aux élections communales. Autrement dit, cette prérogative des ressortissants étrangers est régie par le législateur fédéral alors que les législateurs des entités fédérées sont compétents pour réglementer l'exercice du droit de vote des autres électeurs communaux⁽³⁵⁾. Cette imbrication des compétences ne joue pas en faveur de la cohérence du système électoral et pourrait avoir pour effet regrettable que des différences apparaissent dans les conditions d'exercice du droit de vote des ressortissants étrangers par

(32) Voy. *infra*, point III.B.

(33) Sur ce premier scrutin, voy. P. BLAISE, J. FANIEL et V. DE COOREBYTER, « Les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006 », *CRISP*, 2006, n° 1921, pp. 9-11 ; B. RENAULD, « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », in L. LE HARDY DE BEAULIEU (dir.), *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2006, pp. 5-23 et id., « Les critères de l'électorat : nationalité, résidence, ... ? Citoyenneté ! », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, spéc. pp. 1297-1301.

(34) Voy. le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*M.B.*, 16 juin 2004) modifié par le décret du 28 avril 2014 (*M.B.*, 4 juin 2014) ainsi que le décret du 21 novembre 2016 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ce qui concerne les élections au conseil communal (*M.B.*, 22 décembre 2016).

(35) Le législateur fédéral a régionalisé les règles relatives à l'électorat communal et provincial (voy. art. 6, § 1^{er}, VIII LSRI, art. 4 L.S.Bxl et art. 5 L. Germ.). Cependant, les alinéas 3 et 4 de l'article 8 de la Constitution exigent l'intervention du législateur fédéral pour ouvrir le droit de vote à des résidents non belges (voyez le mot « loi » à une époque où le constituant connaît l'existence d'autres normes législatives). On notera que les trois réglementations régionales qui organisent les élections communales se réfèrent, pour ce qui est du droit de vote des étrangers, au contenu des dispositions fédérales, soit par un simple renvoi d'article (voy. art. L4121-1, § 1^{er}, 1^o, al. 2, CWADEL), soit par une retranscription du texte législatif (voy. art. 1^{er}bis et 1^{er}ter C.E.C.B.), soit par une référence à l'article de loi, associée à un résumé des règles de procédure (voy. art. 11 à 14 du décret flamand du 8 juillet 2011).

comparaison avec celui des citoyens belges, et ce en fonction de la commune dans laquelle ils résident.

II. — L'ÂGE

La législation belge soumet le droit de vote à une condition relative à l'âge. Ce faisant, elle entend réserver ce droit à des citoyens suffisamment matures pour participer à la chose politique ; la condition d'âge présume de manière irréfragable l'incapacité des plus jeunes à former une opinion politique suffisamment éclairée pour participer au processus électoral.

À l'heure actuelle, il faut être âgé de 18 ans accomplis pour obtenir la qualité d'électeur et ce, quelle que soit l'élection concernée⁽³⁶⁾. Cette condition doit être remplie le jour du scrutin ; les citoyens qui atteignent l'âge requis après la confection des listes d'électeurs ou même après l'envoi des convocations électorales font donc partie de l'électorat⁽³⁷⁾.

À l'origine, les règles relatives à l'âge étaient plus sévères : le droit de vote était réservé à certains citoyens âgés de 21 ans au moins pour les élections communales⁽³⁸⁾ et de 25 ans au moins pour les élections législatives et provinciales⁽³⁹⁾. L'abaissement de l'âge du vote à 18 ans a été acquis en 1969 pour les élections communales⁽⁴⁰⁾, et en 1981 pour

(36) Voy. art. 61 et 67 Const. ; art. 25, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, LSRI ; art. 13, al. 1^{er}, L.S.Bxl ; art. 3, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. L4121-1, § 1^{er}, 2^o, CWADEL ; art. 8, 2^o, et art. 10 du décret flamand du 8 juillet 2011 ; art. 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, C.E.C.B. et art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o, de la loi du 23 mars 1989. Il existe toutefois une exception à cette obligation en ce qui concerne les élections communales de 2018 de la ville de Gand. À cette occasion et pour la première fois, les personnes âgées de 16 et 17 ans pourront voter à distance, par le biais d'un formulaire électronique. Leur vote n'est toutefois pas obligatoire et ne sera pas pris en compte pour déterminer le résultat des élections. Il s'agit d'une initiative pilote qui s'insère dans le cadre plus large d'une réflexion autour de l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans, voy. *De Morgen.be*, 23 octobre 2017, « 16-jarige Gentenaars krijgen digitaal stemrecht », disponible sur <https://www.demorgen.be/politiek/16-jarige-gentenaars-krijgen-digitaal-stemrecht-b10c0dbe/> (consulté le 5 février 2018).

(37) Voy. art. 1^{er}, § 2, C. élect. ; art. 25, § 1^{er}, al. 3, LSRI ; art. 13, al. 2, L.S.Bxl ; art. 3, § 2, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. L4121-1, § 1^{er}, 2^o, CWADEL ; art. 9, al. 2, du décret flamand du 8 juillet 2011 ; art. 1^{er}, § 2, C.E.C.B. et art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 2, de la loi du 23 mars 1989.

(38) Voy. art. 7, 1^o, de la loi communale du 30 mars 1836 (*Bull. off.*, n^o XVII).

(39) Voy. art. 5, al. 1^{er}, de la loi provinciale du 30 avril 1836 (*Bull. off.*, n^o XXI) et art. 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, de la loi électorale du 3 mars 1831 pour la formation de la Chambre des représentants et du Sénat (*Bull. off.*, n^o XIX). On notera que, de la fin du XIX^e siècle jusqu'après la Première Guerre mondiale, l'âge minimal pour voter a été augmenté à 30 ans en ce qui concerne l'élection des sénateurs. Sur ce point, voy. l'art. 1^{er} de la loi du 12 avril 1894 relative à la formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives (*M.B.*, 15 avril 1894) et l'art. 1^{er} de la loi du 9 mai 1919 sur la formation des listes électorales en vue du renouvellement des Chambres législatives, *M.B.*, 12-13 mai 1919).

(40) Voy. la loi du 1^{er} juillet 1969 fixant l'âge de l'électorat à 18 ans pour les conseils communaux (*M.B.*, 12 juillet 1969).

les élections nationales et provinciales⁽⁴¹⁾. En ce qui concerne les élections communautaires, régionales et européennes, la condition d'âge a été fixée à 18 ans dès leur première organisation.

L'âge requis pour voter aux élections européennes est fixé par le législateur belge car l'Union laisse cette question à l'appréciation des États membres. Parmi ceux-ci, la tendance générale consiste à fixer la condition d'âge à 18 ans, à l'exception de l'Autriche qui, depuis 2007, a ouvert le droit de vote aux jeunes dès l'âge de 16 ans pour l'ensemble des scrutins⁽⁴²⁾. Certaines dérogations au droit de vote à 18 ans existent également en Allemagne, en Slovénie, en Suisse et au Royaume-Uni, quoique exclusivement au niveau local. Ces exceptions démontrent qu'une réflexion est engagée dans plusieurs États afin d'évaluer l'opportunité d'abaisser l'âge du droit de vote.

Les instances internationales semblent promouvoir un tel abaissement. Dans une résolution non-contraignante du 11 novembre 2015, le Parlement européen invite ainsi les États membres à fixer l'âge minimum pour voter aux élections européennes à 16 ans. Il invoque la nécessité d'harmoniser la condition de l'âge requis pour obtenir le droit de vote afin d'assurer une réelle égalité entre les citoyens européens en matière électorale⁽⁴³⁾. Au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire estime qu'une telle mesure permettrait de faire entrer « le discours intergénérationnel dans les parlements et d'amener les thématiques propres à la jeunesse à l'ordre du jour du débat politique »⁽⁴⁴⁾.

En Belgique, la question de l'abaissement du droit de vote en deçà de 18 ans se pose également mais divise la classe politique. Cette possibilité a déjà fait l'objet de propositions de loi à l'initiative de certains

(41) Révision constitutionnelle du 28 juillet 1981 (*M.B.*, 1^{er} août 1981). Depuis la loi du 26 juillet 1948 fixant la composition du corps électoral provincial (*M.B.*, 9-10 août 1948), l'article 1^{er} de la loi électorale provinciale renvoyait, sur ce point, aux conditions requises pour être électeur aux Chambres législatives.

(42) Voy. la *Wahlrechtsänderungsgesetz 2007* (*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, 29 juin 2007, teil I). Plus étonnant, en Allemagne, le mouvement nommé « *Kinderwahlrecht jetzt!* » (« droit de vote pour les enfants, tout de suite ») défend un droit de vote... dès la naissance. En fait, plutôt que d'accompagner les nourrissons dans l'isolement, il s'agit de donner plus de poids électoral aux familles et aux parents, en conférant à ces derniers l'exercice du droit de vote de leurs enfants, voy. à ce sujet, F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité L'élection des assemblées législatives nationales en droit allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 134-136.

(43) Voy. Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne », 11 novembre 2015, *JO*, C-366, 27 octobre 2017, pp. 7-18, point 15.

(44) Conseil de l'Europe, Commission des questions politiques et de la démocratie, *Rapport « Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans »*, 22 mars 2011, Doc. 12546, p. 7.

partis, tant francophones⁽⁴⁵⁾ que néerlandophones⁽⁴⁶⁾. Abaisser l'âge du droit de vote présente, pour ses partisans, au moins deux vertus majeures : elle permet, d'une part, d'impliquer davantage les jeunes dans les affaires publiques et, d'autre part, elle accroît le caractère démocratique du régime politique en élargissant le corps électoral. Les mineurs d'âge demeurent en effet actuellement la plus large portion du corps social exclue de la collectivité politique. Une telle mesure soulève toutefois d'importantes questions relatives au degré de discernement et à la capacité des plus jeunes à comprendre les enjeux politiques liés au processus électoral. Des sondages semblent par ailleurs montrer que les jeunes eux-mêmes sont souvent réticents à l'idée de bénéficier du droit de vote et qu'une grande part de leurs hésitations provient d'un manque d'informations⁽⁴⁷⁾. En l'état du droit positif, les jeunes âgés de 16 et 17 ans peuvent toutefois voter à l'occasion de consultations populaires communales⁽⁴⁸⁾.

(45) Dans le cadre de la présente législature, une proposition de décret du 13 juin 2017 visant à abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans pour les élections communales a été déposée par des députés du parti Ecolo, partisan de l'abaissement de la majorité électorale depuis de nombreuses années. Cette proposition a toutefois été écartée lors d'un vote en séance plénière, eu égard, principalement, au caractère imminent des échéances électorales communales, voy. *Doc. Parl. w.*, 9 janvier 2018, n° 837/6, p. 4. D'autres initiatives visant à abaisser l'âge de l'obligation de vote pour les différentes institutions parlementaires ont également été entreprises au sein de la Chambre des représentants par le parti Ecolo/Groen, voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., 15 juillet 2015, n°s 1266/1, 1267/1, 1268/1 et 1269/1.

(46) Au sein du Parlement flamand, la question de l'abaissement de l'âge du droit de vote a également été débattue. Elle ne s'est toutefois pas concrétisée par l'adoption d'un décret en ce sens, voy. *Het Laatste Nieuws*, « Stemrecht op zestien definitief van de baan », 6 juin 2017, disponible sur <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/stemrecht-op-zestien-definitief-van-de-baan-adca25d3> (consulté le 5 février 2018). L'Open-VLD est par ailleurs à la source d'une proposition de révision de la Constitution, de même que diverses propositions de loi visant à fixer à 16 ans l'âge du droit de vote. Voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., 12 janvier 2017, n° 2254/1, *Doc. parl.*, Ch. repr., 12 janvier 2017, n° 2255/1 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., 12 janvier 2017, n° 2256/1 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., 12 janvier 2017, n° 2257/1.

(47) Voy. not. R. HUDON et B. FOURNIER, « À quel âge est-on prêt à voter ? La participation des jeunes à la vie collective », *Perspectives électorales/Electoral Insight*, 2003, vol. 5, n° 2, pp. 36-41 et B. FOURNIER, M. REUCHAMPS et E. FLABA, « L'intérêt politique des jeunes : une conception multidimensionnelle », in M. JACQUEMAIN et P. DELWIT (dir.), *Engagements actuels, actualité des engagements*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2010, pp. 69-94. Le dernier sondage en Belgique francophone a été réalisé par le Conseil de la jeunesse durant les mois de juillet et août 2015 et interroge 1046 personnes. Il ressort de celui-ci que 79 pourcents des personnes sondées sont contre l'abaissement de l'âge du droit de vote. 21 pourcents se prononcent en faveur d'un tel abaissement, voy. Conseil de la jeunesse, « Résultat de la prise d'avis des jeunes sur le droit de vote à 16 ans, juillet et août 2015 », disponible au lien suivant : <http://www.conseildelajeunesse.be/wp-content/uploads/2015/10/Voter-%C3%A0-16-ans-texte-de-synth%C3%A8se.pdf> (consulté le 5 février 2017).

(48) Pour la Région wallonne, art. L1141-5, § 1^{er}, 2^o, CWADEL ; pour la Région flamande, l'art. 209, § 1^{er}, 2^o, du décret communal du 15 juillet 2005 (*M.B.*, 31 août 2005) ; pour la Région de Bruxelles-Capitale, art. 322, § 1^{er}, 2^o, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (*M.B.*, 3 septembre 1988). En ce qui concerne la consultation provinciale, voy. pour la Région wallonne, art. 119, § 1^{er}, 2^o, du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (*M.B.*, 30 mars 2004) ; pour la Région flamande, art. 202, § 1^{er}, 2^o, du décret provincial du 9 décembre 2005 (*M.B.*, 29 décembre 2005).

III. – LE DOMICILE

Il convient maintenant d'envisager la condition d'électorat relative au lieu de domicile des individus. Elle consacre l'exigence d'une proximité géographique entre les électeurs et les organes qu'ils élisent, puisque ceux-ci adoptent des normes juridiques qui ont principalement vocation à s'appliquer sur une aire géographique déterminée, l'assise territoriale de l'entité en question, et à l'ensemble de la population qui y réside. Par conséquent, de nombreux États conditionnent les droits politiques à la résidence sur leur sol. Les premières observations que nous ferons sur le sujet ont trait aux principes qui régissent cette condition (A). Dans un deuxième temps, nous mentionnerons certaines hypothèses dans lesquelles le législateur a dérogé aux règles de base (B).

A. – *Le principe*

La législation électorale n'octroie le droit de vote qu'aux personnes qui sont « inscrit[es] aux registres de population d'une commune belge », ce qui suppose d'avoir établi son domicile sur le territoire de la Belgique. La condition est consacrée par cette formule générale pour les élections fédérales et européennes⁽⁴⁹⁾. La règle est plus précise pour les autres élections car celles-ci concernent des entités qui ne sont compétentes que sur certaines portions du territoire belge ; les législations qui les concernent exigent donc un lien avec l'une des communes de l'entité concernée⁽⁵⁰⁾. Par exemple, seuls les individus inscrits dans une commune située en Région wallonne peuvent participer à l'élection des parlementaires wallons.

L'inscription dans un registre communal doit être réalisée au plus tard à la date à laquelle la liste des électeurs est arrêtée⁽⁵¹⁾. On soulignera que le lien communal requis n'est, en principe, pas soumis à une durée minimale. En effet, la Constitution a été révisée en 1988 pour supprimer la règle insérée en 1893 selon laquelle la domiciliation supposait d'habiter de manière effective et continue⁽⁵²⁾ dans la même commune depuis un certain temps (initialement, cette période était d'un an, puis de six mois à partir de 1921)⁽⁵³⁾.

(49) Voy. art. 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, C. élect. et art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o, de la loi du 23 mars 1989.

(50) Voy. art. 25, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, LSRI ; art. 13, al. 1^{er}, L.S.Bxl ; art. 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. L4121-1, § 1^{er}, 3^o, CWADEL, art. 8, 3^o et art. 10 du décret flamand du 8 juillet 2011 et art. 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, C.E.C.B.

(51) Voy. art. 1^{er}, § 2, C. élect. ; art. 25, § 1^{er}, al. 3, LSRI ; art. 13, al. 2, L.S.Bxl ; art. 3, § 2, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. L4121-1, § 1^{er}, 2^o, CWADEL ; art. 9, al. 1^{er}, du décret flamand du 8 juillet 2011 ; art. 1^{er}, § 2, C.E.C.B. et art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 2, de la loi du 23 mars 1989.

(52) Voy. *Ann. parl.*, Sénat, sess. ord. 1892-1893, séance du 27 avril 1893, spéc. p. 310.

(53) Voy. la révision constitutionnelle du 7 juillet 1988 (*M.B.*, 9 juillet 1988). L'objectif visé par cette mesure était d'écarter les vagabonds du droit de vote, voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles, Anthémis et Larcier, 2014, p. 204.

À ce stade, il convient de préciser que l'électeur vote en principe dans la commune dans laquelle il est inscrit aux registres de la population. Il existe cependant une exception : lors des élections législatives et européennes, les électeurs qui sont domiciliés dans les communes de Fourons et de Comines-Warneton peuvent, en vertu de la loi de « pacification communautaire » du 9 août 1988, exercer leur droit de vote, soit dans leur commune, soit respectivement à Aubel ou à Heuvelland⁽⁵⁴⁾.

B. – *Les exceptions*

Il existe deux dérogations aux principes susmentionnés qui encadrent la condition d'inscription au registre de la population d'une commune belge pour être électeur.

La première d'entre elles correspond davantage à une nuance qu'à une exception à proprement parler. L'extension du droit de vote à des *électeurs non belges* pour les *élections communales* a en effet entraîné certaines adaptations de la condition relative au domicile. D'une part, l'ancrage en Belgique de ces individus, européens ou non, n'est pas nécessairement établi par une inscription au registre de la population ; elle peut aussi l'être par l'intermédiaire du registre des étrangers⁽⁵⁵⁾. D'autre part, l'exigence d'une durée minimale a été réintroduite pour les électeurs qui sont ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Au moment de leur demande d'inscription sur les listes électorales, les ressortissants non européens doivent prouver qu'ils résident depuis cinq ans au moins en Belgique, et ce, de manière principale et ininterrompue⁽⁵⁶⁾. Dans le silence de la loi, une circulaire du 30 janvier 2006 a précisé que l'intégralité de cette période devait être couverte par un séjour légal⁽⁵⁷⁾. Quelques exceptions permettent de comptabiliser les périodes au cours desquelles le ressortissant étranger a séjourné sans titre de

(54) Voy. la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux (*M.B.*, 13 août 1988) qui insère notamment un art. 89bis dans le Code électoral.

(55) Voy. art. 1^{er}bis et 1^{er}ter de la L.E.C.

(56) Voy. art. 1^{er}ter, 2°, de la L.E.C. À ce sujet, voy. B. RENAULD, « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », in L. LE HARDY DE BEAULIEU (dir.), *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2006, spéc. pp. 17-20.

(57) Voy. la circulaire du 30 janvier 2006 relative à l'inscription des citoyens étrangers qui résident en Belgique et qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne comme électeurs en prévision du renouvellement ordinaire des conseils communaux (*M.B.*, 3 février 2006, 2° éd.).

séjour, notamment lorsqu'une procédure d'asile se conclut par un avis positif⁽⁵⁸⁾.

Outre cette première singularité propre aux électeurs étrangers domiciliés en Belgique, il convient d'indiquer que la condition de domicile connaît des exceptions pour *les Belges qui sont établis de façon durable à l'étranger*⁽⁵⁹⁾. La première concerne les élections européennes ; la seconde a trait aux élections fédérales.

Les Belges expatriés dans un autre État membre de l'Union ont pu élire des représentants belges pour le *Parlement européen* dès le scrutin de 1984⁽⁶⁰⁾, avant même que le droit européen ne crée l'obligation pour les États membres de prévoir cette possibilité. La loi du 23 mars 1989 reprend pour l'essentiel cette faculté⁽⁶¹⁾.

Ceux qui souhaitent devenir électeurs doivent introduire une demande en ce sens auprès du poste consulaire de carrière belge dont ils relèvent. À cette occasion, le poste consulaire doit s'assurer du caractère effectif de la résidence du candidat-électeur dans cet autre État et vérifier qu'il n'a pas manifesté sa volonté d'y exercer son droit de vote⁽⁶²⁾ puisque les Belges résidant dans un autre État membre de l'Union peuvent s'y inscrire comme électeurs. Si ledit poste consulaire refuse de reconnaître au demandeur la qualité d'électeur, une procédure de recours est organisée par la loi⁽⁶³⁾.

Depuis 2016, la reconnaissance d'un droit de vote pour les élections européennes aux Belges expatriés n'est plus limitée à ceux qui résident dans un État de l'Union⁽⁶⁴⁾. En effet, les citoyens belges qui vivent en dehors de l'Union européenne et qui se sont inscrits dans un poste

(58) Voy. la circulaire ministérielle du 4 septembre 2017 relative aux élections communales du 14 octobre 2018 - Inscription des citoyens étrangers sur les listes électorales, disponible sur : http://www.elections.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/communales2018/fr/elections-communales-20181014-inscription-citoyens-etrangers.pdf (consulté le 2 janvier 2018).

(59) À ce sujet, voy. not. D. DELVAX, « La nationalité comme condition d'exercice des droits de vote et d'éligibilité », in *Les élections dans tous leurs états : Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 21-101 ; P. BLAISE, J. BRASSINE DE LA BUISSIÈRE et V. DE COOREBYTER, « Les réformes électorales sous la législature 1999-2003 », *CRISP*, 2003, n° 1790-1791 ; Fr. DELPÉRIE, « Actualités électorales », *J.T.*, 2003, pp. 181-185 ; Fr. VANDEVENNE, « L'électeur du bout du monde. Le point sur le droit de vote des Belges de l'étranger », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 335-367 et P. BLAISE, « Le vote des Belges de l'étranger », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2310, 2016, pp. 5-64.

(60) J. GÉRARD-LIBOIS, « Les élections pour le Parlement européen (juin 84) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1040, 1984, pp. 18-19.

(61) Voy. art. 1^{er}, § 2, al. 1^{er}, 1^o, de la loi du 23 mars 1989.

(62) Voy. art. 5 à 8 de la loi du 23 mars 1989.

(63) Voy. art. 180bis, §§ 4 et 6, C. élect.

(64) Voy. la loi du 17 novembre 2016 modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*M.B.*, 20 décembre) et art. 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 23 mars 1989.

consulaire seront *d'office* considérés comme électeurs pour désigner les membres du Parlement européen. Une différence de traitement s'opère donc entre les Belges qui résident dans un État non membre de l'Union européenne et ceux qui résident dans un État de l'Union. Dans le premier cas, les Belges inscrits dans un poste consulaire sont soumis à l'obligation de vote pour l'élection européenne pour autant qu'ils remplissent les conditions d'électorat tandis que, dans la seconde hypothèse, ils ne sont soumis à l'obligation de voter qu'à partir du moment où ils se sont inscrits pour l'élection du Parlement européen. Pour le gouvernement, « [c]ette différence de traitement entre les Belges dans et hors Union européenne peut en effet se justifier de manière objective. Si l'on suit la philosophie de la directive qui favorise l'intégration européenne en permettant à un Européen d'exercer son droit de vote suivant les règles applicables dans son pays de résidence, il faut lui permettre de ne pas participer à l'élection lorsque son pays de résidence permet cette possibilité et n'oblige pas le vote »⁽⁶⁵⁾.

En ce qui concerne les *élections fédérales*, le régime applicable pour les élections européennes a sans doute fait office de source d'inspiration pour le législateur belge, sans entraîner un changement simultané pour autant. Après le rejet de plusieurs propositions dans les années 1990, une loi a finalement été adoptée en 1998 afin de permettre aux Belges résidant à l'étranger de voter aux élections fédérales⁽⁶⁶⁾. Force est de constater que peu de Belges expatriés s'étaient alors effectivement rendus aux urnes lors du scrutin suivant. Sur quelque 560 000 ressortissants belges établis dans le monde⁽⁶⁷⁾, seuls 38 ont introduit une demande pour participer au scrutin fédéral du 13 juin 1999 auprès du Ministère des Affaires étrangères, lequel n'en approuva que 18. La cause principale de ce désintérêt résidait dans les modalités restrictives offertes aux électeurs pour exprimer leur vote⁽⁶⁸⁾. Dès lors, bien que cette première loi ait été globalement avalisée par la Cour constitutionnelle⁽⁶⁹⁾, le législateur en a intégralement revu le régime successivement en 2002⁽⁷⁰⁾, en

(65) *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 2032/1, 13 septembre 2016, p. 5.

(66) Voy. la loi du 18 décembre 1998 modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales (*M.B.*, 31 décembre 1998). Voy. également P. BLAISE, « Le vote des Belges de l'étranger », *op. cit.*, pp. 11-15.

(67) *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1742/3, 15 octobre 1998, p. 11.

(68) À ce sujet, voy. not. Fr. VANDEVENNE, « L'électeur du bout du monde. Le point sur le droit de vote des Belges de l'étranger », *op. cit.*, pp. 351-352.

(69) C.A., 4 octobre 2000, arrêt n° 100/2000.

(70) Loi du 7 mars 2002 modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales et instaurant la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration (*M.B.*, 8 mai 2002).

2012⁽⁷¹⁾ et, enfin, en 2016⁽⁷²⁾, dans l'optique de simplifier les modalités de vote et d'encourager un plus grand taux de participation des électeurs expatriés⁽⁷³⁾. L'on remarque ainsi que ces derniers ne sont plus soumis à une déclaration sur l'honneur visant à établir que le droit de leur État de résidence ne leur octroie pas un droit de vote similaire aux élections législatives de cet État.

Désormais, en vertu de l'article 180 du Code électoral, tous les Belges inscrits aux registres de la population tenus dans les postes consulaires belges à l'étranger et qui remplissent les autres conditions de l'électorat, sont soumis à l'obligation de voter⁽⁷⁴⁾ et sont donc tenus de s'inscrire comme électeur auprès d'une commune belge. La loi permet au Belge qui réside à l'étranger et qui s'inscrit comme électeur de ne plus devoir effectuer la démarche à chaque élection, sauf s'il n'est plus immatriculé dans le poste consulaire, s'il n'a pas voté à l'élection précédente ou s'il a choisi de voter par correspondance lors des précédentes élections et n'a pas confirmé son mode de vote dans les délais prévus.

Que ce soit pour les élections européennes ou fédérales, les critères de rattachement à une commune d'inscription sont imposés. Ces critères permettent de désigner la circonscription électorale à laquelle l'électeur-expatrié est rattaché et de déterminer de la sorte les candidats à l'égard desquels il devra se prononcer. Il s'agit, dans l'ordre, de la commune du dernier domicile en Belgique, du lieu de naissance, du dernier domicile du père ou de la mère de la personne concernée, du lieu de résidence de son époux, ou de son précédent époux, ou de sa/son partenaire dans une cohabitation enregistrée, du lieu de résidence d'un parent jusqu'au troisième degré, et enfin du lieu de naissance ou de résidence d'un ascendant. Si aucun de ces critères ne suffit pour rattacher le ressortissant concerné à une commune belge, il est par défaut rattaché à la commune de Bruxelles. Par ailleurs, les électeurs ont le choix entre cinq méthodes de vote⁽⁷⁵⁾ : le vote en personne en Belgique, le vote par procuration en Belgique dans la commune de rattachement,

(71) Loi du 19 juillet 2012 portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger (*M.B.*, 22 août 2012).

(72) Loi du 17 novembre 2016 modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*M.B.*, 20 décembre 2016).

(73) Voy. la loi du 7 mars 2002 modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales et instaurant la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration (*M.B.*, 8 mai 2002).

(74) Avis du Conseil d'État n° 51 196/AG du 2 mai 2012 sur une proposition de loi portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2011-2012, n° 2139/002).

(75) Voy. art. 180bis à 180septies C. élect. insérés par la loi du 7 mars 2002, *contra* l'ancien art. 147ter C. élect. tel qu'il était libellé à l'art. 5 de la loi du 18 décembre 1998.

le vote en personne au poste consulaire de carrière, le vote par procuration au poste consulaire, et le vote par correspondance⁽⁷⁶⁾. Le mode de vote choisi pour les élections européennes doit toutefois être identique à celui de l'élection de la Chambre.

Pour ce qui est de la participation aux autres élections belges, plusieurs propositions de loi sont actuellement en réflexion au Parlement en vue d'introduire des changements dans plusieurs directions. L'accord du Gouvernement fédéral du 10 octobre 2014 précise ainsi que « [l]e gouvernement est attentif aux intérêts spécifiques des Belges qui résident, vivent et travaillent de manière permanente ou temporaire à l'étranger. Il veillera à les impliquer davantage dans la politique de notre pays. Le gouvernement s'emploiera à étendre leur droit de vote aux élections régionales ». La possibilité de reconnaître aux Belges expatriés le droit de vote également pour les élections régionales et communautaires est discutée⁽⁷⁷⁾. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt précité relatif à la loi de 1998, semble d'ailleurs inviter le législateur à agir en ce sens sur la base de l'expérience acquise au niveau des élections fédérales⁽⁷⁸⁾.

La possibilité, pour un individu qui réside à l'étranger, de voter pour les élections de son pays d'origine ne va pas nécessairement de soi, et demeure débattue, à plus forte raison dans un contexte de mobilité internationale accrue⁽⁷⁹⁾. Certains États, tels que le Royaume-Uni, le Danemark et le Canada, ont d'ailleurs limité les droits politiques de leurs ressortissants expatriés⁽⁸⁰⁾. Validant le retrait du droit de vote aux expatriés qui vivent à l'étranger depuis plus de cinq ans, la Cour d'appel

(76) En ce qui concerne la cinquième méthode, le Conseil d'État a invité le législateur à la prudence eu égard au principe constitutionnel qui veut que le vote soit secret (art. 62, al. 3, Const.). Voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2000-2001, n° 50-1378/1, p. 30.

(77) À ce sujet, voy. les nombreuses propositions citées par Fr. VANDEVENNE, « L'électeur du bout du monde. Le point sur le droit de vote des Belges de l'étranger », *op. cit.*, pp. 359-365. Plus récemment, voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 54/2246, 24 décembre 2016. Les dispositions relatives au vote des Belges résidant à l'étranger continuent en effet à relever de la sphère de compétences de l'Autorité fédérale.

(78) C.A., 4 octobre 2000, arrêt n° 100/2000, considérant B.20.

(79) La Commission européenne des droits de l'homme ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme ont par ailleurs formulé quatre critères pour justifier le non-octroi du droit de vote à des ressortissants expatriés. Voy. not. Comm. C.E.D.H., 28 février 1979, *X. c. Royaume-Uni*, req. n° 7730/76 et 21 mai 1997, *Luksch c. Allemagne*, req. n° 27614/95. Voy. également Cour eur. D.H., 7 septembre 1999, *Hilbe c. Liechtenstein*, req. n° 31981/96 et 19 octobre 2004, *Melnitchenko c. Ukraine*. Sur cette jurisprudence, voy. Fr. VANDEVENNE, « L'électeur du bout du monde. Le point sur le droit de vote des Belges de l'étranger », *op. cit.*, spéc. pp. 339-343. Voy. également Cour eur. D.H., 8 juillet 2010, *Sitaropoulos et autres c. Grèce* et 15 mars 2012, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, req. 42202/07.

(80) Voy. section 1^{ère} et 2^e, Representation of the People Act 1985 ; section 1^{ère}, Chapitre 1^{er}, § 2, lov om valg til Folketinget ; partie 1^{ère} (11), loi électorale du Canada (L.C. 2000, ch. 9).

de l'Ontario a jugé, dans un arrêt *Frank v. Canada* du 20 juillet 2015 que :

« *Permitting all non-resident citizens to vote would allow them to participate in making laws that affect Canadian residents on a daily basis, but have little to no practical consequence for their own daily lives. This would erode the social contract and undermine the legitimacy of the laws. The legislation is aimed at strengthening Canada's system of government and is demonstrably justified in a free and democratic society* »⁽⁸¹⁾.

Quant à la Commission européenne, elle a invité, en 2014, les États membres à permettre à leurs ressortissants qui exercent leur droit de libre circulation dans l'Union de conserver leur droit de vote aux élections nationales s'ils peuvent prouver la persistance de leur intérêt pour la vie politique de leur pays, notamment en demandant à rester inscrits sur les listes électorales⁽⁸²⁾.

IV. — LA JOUISSANCE DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

La dernière condition d'électorat a trait à la jouissance des droits civils et politiques. Ce critère est de nature quelque peu différente de ceux que nous avons précédemment examinés : il ne vise pas à définir « qui a le droit de vote » mais plutôt « qui en est privé ». En principe, les personnes qui remplissent les précédents critères jouissent du droit de vote, mais des causes particulières peuvent en empêcher l'exercice ou en entraîner la perte.

Pour pouvoir participer à l'élection de ses représentants, un individu doit être en pleine *possession* de son droit de vote. Pour les élections fédérales, la Constitution prévoit que les citoyens ne doivent pas se trouver dans « l'un des cas d'exclusion prévus par la loi »⁽⁸³⁾. Cette condition provient de la première révision constitutionnelle, en 1893, qui consacre parallèlement le suffrage universel plural⁽⁸⁴⁾. Lors de la création des différentes entités fédérées, le législateur a étendu cette condition aux élections de leur organe législatif⁽⁸⁵⁾. En ce qui concerne les élections

(81) *Frank v. Canada (Attorney General)*, 2015 ONCA 536.

(82) Communiqué de presse du 29 janvier 2014, « Privation du droit de vote : la Commission prend des mesures pour défendre le droit de vote des citoyens de l'UE résidant à l'étranger », disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-77_fr.htm (consulté le 17 mars 2018).

(83) Art. 61 et 67 de la Constitution.

(84) On notera que les législations antérieures à la révision constitutionnelle de 1893 prévoyaient déjà des privations du droit de vote bien que la loi fondamentale n'y faisait pas référence. En ce sens, voy. not. *Ann. parl.*, Ch., sess. 1892-1893, séance du 28 mars 1893. Voy. aussi art. 5 de la loi électorale du 3 mars 1831 pour la formation de la Chambre des représentants et du Sénat (*Bull. off.*, n° XIX).

(85) Voy. art. 25, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, LSRI ; art. 13, al. 1^{er}, L.S.Bxl ; art. 3, § 1^{er}, 4°, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. L4121-1, § 1^{er}, 4°, CWADEL ; art. 8, 4°, et art. 10 du décret flamand du 8 juillet 2011 ; art. 1^{er}, § 1^{er}, 4°, C.E.C.B. et art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4°, de la loi du 23 mars 1989.

européennes, la loi prévoit que la déchéance du droit de vote prononcée dans l'État d'origine d'un ressortissant européen l'empêche également d'élire des candidats figurant sur des listes belges⁽⁸⁶⁾.

Le Code électoral établit une dichotomie entre les causes d'exclusion définitive et les causes de suspension temporaire⁽⁸⁷⁾. L'exclusion définitive du droit de vote a trait aux personnes qui, à la suite d'une condamnation, sont privées du droit de vote à perpétuité⁽⁸⁸⁾. Les causes de suspension sont de deux ordres : elles résultent soit d'une incapacité civile⁽⁸⁹⁾, soit d'une condamnation pénale⁽⁹⁰⁾. Dans tous les cas, l'existence de l'une de ces causes d'exclusion doit être vérifiée au jour du scrutin⁽⁹¹⁾.

Nous examinerons d'abord le régime de la déchéance civile du droit de vote (A) avant d'aborder celui de la déchéance politique (B).

A. – *L'incapacité civile*

Contrairement à l'incapacité politique, l'incapacité civile ne vise pas à sanctionner un individu ou à l'exclure de la communauté politique en raison des actes qu'il a posés. Il s'agit plutôt de s'assurer que « seuls les citoyens à même de mesurer les conséquences de leurs décisions et de faire des choix éclairés et judicieux puissent participer à la conduite des affaires publiques »⁽⁹²⁾. Dans un arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*⁽⁹³⁾, rendu le 20 mai 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il s'agissait là d'un but légitime. Partant de ce postulat, la juridiction strasbourgeoise reconnaît qu'il appartient « au législateur de décider des procédures à mettre en place pour apprécier l'aptitude à voter des personnes mentalement handicapées »⁽⁹⁴⁾.

(86) Voy. art. 1^{er}, § 2, al. 2, de la loi du 23 mars 1989.

(87) Voy. art. 6 à 7bis C. élect. et, pour des dispositions qui s'y réfèrent, voy. art. 25, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, LSRI ; art. 13, al. 1^{er}, L.S.Bxl ; art. 3, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 6 juillet 1990 ; art. 15 du décret flamand du 8 juillet 2011 et art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4^o, de la loi du 23 mars 1989.

(88) Voy. art. 6 C. élect.

(89) Voy. art. 7, al. 1^{er}, 1^o, C. élect. La privation du droit de vote subsiste le temps que dure l'incapacité civile.

(90) Voy. art. 7, al. 1^{er}, 2^o et 3^o, C. élect.

(91) Voy. art. 1^{er}, §§ 2 et 3, C. élect.

(92) Cour eur. D.H., 20 mai 2010, arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*, § 38.

(93) Sur cet arrêt, voy. N. HERVIEU, « Droit de vote et handicap mental (CEDH, 20 mai 2010, *Alajos Kiss c. Hongrie*) », *Combat pour les droits de l'Homme*, 30 mai 2010, disponible sur <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2010/05/30/droit-de-vote-et-handicap-mental-cedh-20-mai-2010-alajos-kiss-c-hongrie/> (consulté le 1^{er} février 2018) et J. DOS SANTOS, « La privation du droit de vote frappant les incapables majeurs devant la Cour européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme, *Alajos Kiss c. Hongrie*, 20 mai 2010 », *R.T.D.H.*, 90/2012, pp. 347-376.

(94) Cour eur. D.H., arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie*, préc., § 41.

La Cour pose toutefois une importante limite à la large marge d'appréciation qu'elle laisse au législateur national : à l'instar de ce qu'elle avait jugé précédemment en matière d'incapacité politique, elle se prononce contre le caractère automatique de la privation du droit de vote lorsqu'un régime de protection s'applique à une personne vulnérable. La Cour critique vivement la pratique qui consiste à traiter l'ensemble des personnes souffrant de troubles mentaux ou intellectuels de manière homogène, sans procéder à une évaluation concrète de leur capacité à avoir une opinion politique éclairée par le biais d'une procédure judiciaire individualisée. En conséquence, le régime des privations systématiques du droit de vote applicables aux personnes sous régime de protection juridique est contraire à l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH⁽⁹⁵⁾.

En droit belge, pareille automaticité s'appliquait dans le cadre de différents régimes d'incapacité⁽⁹⁶⁾. À l'inverse, le régime de l'administration provisoire, qui était de loin le plus fréquemment appliqué, ne prévoyait pas la possibilité de confisquer le droit de vote aux personnes auxquelles il était appliqué, alors que cela s'avérerait opportun dans certains cas. À la faveur d'une profonde réforme visant à moderniser le régime des incapacités civiles, le législateur belge s'est conformé à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. En vertu de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine⁽⁹⁷⁾, le juge de paix énonce désormais au cas par cas les actes que la personne vulnérable n'est plus en mesure de poser seule. Il se fonde pour ce faire sur une liste établie à l'article 492/1, §§ 1^{er} et 2, du Code civil. Si le juge ne se prononce pas sur une catégorie d'actes énoncés dans ladite liste, l'individu est réputé capable juridiquement dans ces domaines⁽⁹⁸⁾.

(95) La Cour parvient aux mêmes conclusions dans deux arrêts similaires, voy. Cour eur. D.H., 23 septembre 2014, arrêt *Gajcsi c. Hongrie*, et Cour eur. D.H., 21 octobre 2014, *Harmati c. Hongrie*.

(96) Il s'agissait des interdits judiciaires, des aliénés séquestrés, des mineurs protégés et des personnes internées en application de la loi de défense sociale du 9 avril 1930, en vertu de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1976 apportant des modifications à la législation électorale, (*M.B.*, 29 juillet 1976).

(97) *M.B.*, 19 mars 2013. Sur cette loi, voy. N. GALLUS et T. VAN HALTEREN, *Le nouveau régime de protection des personnes majeures : analyse de la loi du 13 mars 2013*, 2014, Bruxelles, Bruylant, 271 p. ; N. DANDOY, *La protection des personnes majeures Dix-huit mois de pratique*, CUP, 2016, Bruxelles, Larcier, 203 p. ; N. DELAHAYE, *La protection judiciaire et extrajudiciaire des majeurs en difficulté*, Bruxelles, Larcier, 2016, 507 p.

(98) Voy. art. 492/1, § 1^{er}, al. 2, et § 2, al. 1^{er}, C. civ. La capacité juridique d'une personne protégée est désormais présumée tandis que l'incapacité constitue l'exception. À l'inverse, sous l'ancien régime de l'administration provisoire, l'incapacité était la règle à défaut de précision du juge (anc. art. 488bis, F, § 3, C. civ.). voy. F. DEGUEL, « La loi réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine : vers une simplification ? », *R.G.D.C.*, 2013, p. 136.

Le droit de vote ne figure toutefois pas sur la liste visée à l'article 492/1 du Code civil⁽⁹⁹⁾. Il appartient donc au juge d'ajouter dans l'ordonnance relative à la personne vulnérable qu'elle n'est, le cas échéant, pas en mesure de prendre part au vote. Si le juge procède à une telle précision, ni la personne de confiance ni l'administrateur ne pourront se substituer à la personne vulnérable dont ils ont la charge et exercer le droit de vote en son nom. Ceci s'explique en raison du caractère éminemment personnel de l'acte qui consiste à désigner le candidat ou la liste politique qui emporte sa préférence⁽¹⁰⁰⁾.

Pour certains types d'actes qui, à l'instar de l'exercice du droit de vote, ne peuvent être accomplis ni par l'administrateur ni par la personne de confiance, la personne protégée peut entamer des démarches afin d'être autorisée par le juge de paix à poser l'acte qui lui est en principe interdit⁽¹⁰¹⁾. Le droit de vote ne tombe cependant pas dans ce régime, ce qui a été déploré par le Conseil d'État⁽¹⁰²⁾. Y.-H. Leleu constate à cet égard qu'« (a)ucune règle n'est prévue pour sortir de l'impasse si le juge a décidé, alors qu'il n'en était pas obligé, que la personne n'était pas capable d'[exercer le droit de vote] »⁽¹⁰³⁾. Une seule possibilité est offerte à la personne vulnérable afin qu'elle puisse de nouveau exercer son droit de vote : la levée de l'interdiction, telle qu'elle est prévue à l'article 492/4 du Code civil⁽¹⁰⁴⁾. Nous pouvons nous interroger sur la conformité de cette solution juridique à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH puisqu'aucun mécanisme personnalisé ne permet au juge de constater que l'état général d'une personne vulnérable s'est suffisamment amélioré pour qu'elle puisse à nouveau exercer son droit de vote.

(99) La proposition de loi mentionnait pourtant expressément l'exercice des droits politiques parmi les éléments à propos desquels l'ordonnance du juge de paix devait se prononcer, voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., 30 novembre 2011, n° 1009/1, pp. 87-89. Il en a été retiré suite à un amendement en ce sens de la Députée Diane Déom, qui se prévalait de l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU, en vertu duquel « il ne convenait pas de restreindre l'exercice des droits politiques des personnes handicapées », voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., 30 novembre 2011, n° 1009/4, p. 6. La nouvelle mouture de la loi n'a toutefois pas été jusqu'à retirer la possibilité pour le juge de paix de prononcer une interdiction d'exercer ses droits politiques à la personne vulnérable comme le suggérait l'amendement, voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., 30 novembre 2011, n° 1009/4, p. 7.

(100) L'article 497/2 du Code civil exclut expressément que « l'exercice des droits politiques visés à l'article 8, alinéa 2, de la Constitution fasse l'objet d'une assistance ou d'une représentation par l'administrateur ».

(101) Il en va, par exemple, du consentement à mariage, de la demande de divorce, de la reconnaissance d'enfants, des donations ou de la rédaction d'un testament, pour lesquels une procédure particulière existe qui permet au juge de paix de lever l'interdiction de sorte que la personne vulnérable puisse les exécuter.

(102) Voy. C.E., avis n° 50.186/2 et 50.187/2 du 12 octobre 2011, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2011, n° 1009/3, p. 7.

(103) Y.-H. LELEU, *Droit des personnes et des familles*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 245.

(104) Voy. art. 7 C. élect.

En vertu de l'article 7 du Code électoral, une autre catégorie de personnes est frappée de la suspension des droits électoraux en raison de son état de santé. Il s'agit des personnes internées par application de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement. Aux termes de son article 1^{er}, cette loi vise l'internement de personnes atteintes d'un trouble mental prononcé en tant que « mesure de sûreté destinée à la fois à protéger la société et à faire en sorte que soient dispensés à la personne internée les soins requis par son état en vue de sa réinsertion dans la société ». Il s'agit d'interner, à des fins curatives, un individu qui s'est rendu coupable d'une infraction portant atteinte ou menaçant l'intégrité physique ou psychique des tiers. Au vu de l'état de santé mentale de l'auteur de l'infraction, il ne s'agit toutefois ni d'une déclaration de culpabilité ni d'une peine⁽¹⁰⁵⁾. La suspension des droits électoraux assortit cette mesure de plein droit en raison de l'état psychique de l'individu qui conduit le juge à prononcer l'internement.

B. – *L'incapacité politique*

L'incapacité politique vise à priver de leur droit de vote les personnes qui sont considérées comme indignes d'être membre du corps électoral, en raison d'actes qu'elles ont posés et pour lesquels elles ont été condamnées pénalement. Le régime de l'incapacité politique a profondément évolué à l'aube du XXI^e siècle, sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'Homme. Sans qu'il nous soit permis de revenir sur sa jurisprudence abondante dans les limites de la présente contribution⁽¹⁰⁶⁾, nous rappellerons simplement qu'aux termes de l'arrêt *Hirst c. Royaume-Uni*, la Cour de Strasbourg a considéré qu'« il n'est nullement question qu'un détenu soit déchu de ses droits garantis par la Convention du simple fait qu'il se trouve incarcéré à la suite d'une condamnation »⁽¹⁰⁷⁾. En conséquence, une interdiction générale, automatique et indifférenciée d'exercer son droit de vote appliquée à tous les détenus sans exception viole l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH⁽¹⁰⁸⁾ ;

(105) F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal*, t. IV, *La peine*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 1191.

(106) D'autres auteurs ont détaillé la saga judiciaire relative au droit de vote des personnes privées de liberté qui divise la Cour européenne des droits de l'Homme et le Royaume-Uni, voy. not. B. PASTRE-BELDA, *Les droits de l'homme des personnes privées de liberté*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 745 p. ; N. HERVIEU, « Le droit de vote des détenus : histoire sans fin pour un contentieux décisif (Cour eur. D.H., Gde Ch., arrêt *Scoppola* (n° 3) c. *Italie*, 22 mai 2012) », *R.T.D.H.*, n° 94/2013, pp. 433-456.

(107) Cour eur. D.H., 6 octobre 2005, arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), § 70.

(108) *Ibid.*, § 82.

les législations nationales qui assortissent systématiquement une peine de prison d'une interdiction de voter sont dès lors prohibées⁽¹⁰⁹⁾.

Une question demeurerait toutefois : cette interdiction de lier de manière automatique privation du droit de vote et peine privative de liberté signifie-t-elle que l'intervention d'un juge est nécessaire pour individualiser la mesure qui vise à priver le détenu de son droit de vote ? On pouvait le penser⁽¹¹⁰⁾. Un arrêt de section le confirme par ailleurs en 2010 :

« *Under the Hirst test, besides ruling out automatic and blanket restrictions it is an essential element that the decision on disenfranchisement should be taken by a judge, taking into account the particular circumstances, and that there must be a link between the offence committed and issues relating to elections and democratic institutions* »⁽¹¹¹⁾.

Un arrêt ultérieur met cependant un terme à cette jurisprudence embryonnaire. Dans l'affaire *Scoppola c. Italie III*, la Cour valide le régime italien en vertu duquel la privation du droit de vote s'applique à toute personne condamnée à une peine privative de liberté de trois ans ou plus et dont la durée varie en fonction de la peine infligée⁽¹¹²⁾. Ainsi, dès lors que la législation nationale n'assortit pas systématiquement une condamnation pénale de la privation du droit de vote, mais fait dépendre celle-ci de la nature et de la gravité de l'infraction commise, l'État respecte le prescrit de l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH. Dans un arrêt *Delvigne*⁽¹¹³⁾, la Cour de justice de l'Union européenne, après s'être déclarée compétente pour apprécier la législation électorale française sur le régime des incapacités, parvient à la même conclusion que son homologue strasbourgeoise. Ainsi, une législation qui prévoit la limitation du droit de vote appliquée de plein droit suite à une condamnation pénale est proportionnée, « dès lors qu'elle prend en compte la nature et la gravité de l'infraction pénale commise ainsi que la durée de la peine »⁽¹¹⁴⁾. En outre, la Cour remarque que le droit français prévoit la possibilité, pour la personne condamnée, de solliciter devant une juridiction « le relèvement de la peine complémentaire de dégradation civique conduisant à la privation de son droit de vote »⁽¹¹⁵⁾.

(109) À l'époque où l'arrêt est rendu, treize États membres assortissent l'ensemble des peines privatives de liberté d'une interdiction d'exercer le droit de vote.

(110) Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), préc., § 71 où la Cour affirme que : « [c]omme dans d'autres contextes, un tribunal indépendant appliquant une procédure contradictoire offre une solide garantie contre l'arbitraire ».

(111) Cour eur. D.H., 8 avril 2010, arrêt *Frodl c. Autriche*, § 34.

(112) Cour eur. D.H., 18 janvier 2011, arrêt *Scoppola c. Italie* (n° 3).

(113) C.J.U.E., arrêt du 6 octobre 2015, *Delvigne*, aff. C-650/13, EU:C:2015:648.

(114) *Ibid.*, n° 49.

(115) *Ibid.*, n° 51.

En droit belge, la Cour constitutionnelle a rendu deux arrêts en écho à la jurisprudence *Hirst*⁽¹¹⁶⁾. En conséquence, en avril 2009, le législateur belge a réformé le régime de la privation du droit de vote suite à une condamnation pénale en vue de supprimer le caractère automatique de la mesure⁽¹¹⁷⁾. Désormais, la privation du droit de vote, qu'elle soit définitive ou temporaire, constitue une peine accessoire, prononcée par le juge⁽¹¹⁸⁾. Ce dernier ne peut ordonner une telle peine qu'après s'être interrogé sur son opportunité en mettant en balance « le souci d'écarter des urnes les citoyens indignes et celui de ne pas les priver de manière disproportionnée d'un droit aussi fondamental que le droit de vote »⁽¹¹⁹⁾. Cette réforme met fin au système antérieur qui, depuis la fin du XIX^e siècle, envisageait la privation du droit de vote comme une mesure attachée à certaines condamnations pénales qui était automatiquement prononcée – sans débat judiciaire spécifique⁽¹²⁰⁾. Il n'est pas certain que la réforme conduise à une forte réduction des cas de privation du droit de vote car les hypothèses dans lesquelles elle peut être prononcée ont été multipliées. Certaines limites antérieures ont ainsi été supprimées : la possibilité pour les juges de prononcer la privation du droit de vote n'est plus limitée par le minimum de la peine applicable et les exceptions qui existaient pour certaines infractions involontaires ont été supprimées. D'un autre côté, le fait que les juges ne sont pas obligés de prononcer cette peine accessoire pourrait en limiter l'utilisation dans la pratique.

Trois précisions s'imposent à propos de cette réforme. Premièrement, la nouvelle réglementation ne s'applique qu'aux personnes qui sont condamnées pénalement *après* l'entrée en vigueur de la loi⁽¹²¹⁾. La Cour constitutionnelle a validé la disposition transitoire, tout en précisant que

(116) C.A., arrêt n° 187/2005, 14 décembre 2005, spéc. le considérant B.5.11. Sur cet arrêt, voy. les observations de N. BANNEUX, « Condamnation pénale et privation du droit de vote : à propos de l'arrêt 187/2005 de la Cour d'arbitrage », *J.L.M.B.*, 2006, pp. 546-548 et C. const., arrêt n° 80/2010, considérant B.5.1., al. 3. La Cour y reprend – et traduit – les propos de la Cour européenne. Voy. Cour eur. D.H., 8 avril 2010, *Frodl c. Autriche*, § 35 (seulement disponible en anglais).

(117) Voy. la loi du 14 avril 2009 portant diverses modifications en matière électorale (*M.B.*, 15 avril 2009). À ce sujet, voy. N. BANNEUX, « La privation du droit de vote après la loi du 14 avril 2009 », *J.T.*, 2009, pp. 610-612.

(118) La loi modifie notamment les art. 6 à 9bis C. élect. et les art. 31 à 33bis C. pén. Sur les difficultés pour calculer la durée de l'interdiction temporaire, voy. not. H.-D. BOSLY, « La durée de la peine accessoire de l'interdiction des droits », in F. VERBRUGGEN, R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE et B. SPRIET (dir.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, t. 1., Louvain, Universitaire Pers, 2005, pp. 301-312.

(119) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2008-2009, n° 52-1799/1, p. 7.

(120) Voy. les art. 20 à 23 de la loi du 12 avril 1894 et les anciens art. 6 et 7 C. élect. Pour une description de la législation belge relative aux incapacités politiques depuis 1831, voy. F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droit allemand, belge et britannique*, op. cit., pp. 207-208.

(121) On notera que certains doutes peuvent émerger quant à l'application de la nouvelle réglementation vis-à-vis des condamnations postérieures à la loi mais qui portent sur des faits antérieurs. À ce sujet, voy. not. N. BANNEUX, « La privation du droit de vote après la loi du 14 avril 2009 », op. cit., pp. 611-612.

les suspensions qui ont été indûment appliquées sur la base de l'ancien article du Code électoral peuvent être attaquées devant les juridictions judiciaires⁽¹²²⁾. Deuxièmement, le régime belge, adopté avant l'arrêt *Scoppola*, édicte un régime plus favorable que celui exigé par la Cour européenne des droits de l'Homme. Enfin, le droit de grâce demeure inapplicable à la déchéance du droit de vote, de sorte que le Roi ne peut pas autoriser une personne condamnée à récupérer son droit de vote⁽¹²³⁾.

EN GUISE DE CONCLUSION

Pour bénéficier de cette prérogative fondamentale que constitue le droit de vote, il faut remplir quatre conditions. Nous avons vu que celles-ci sont globalement similaires pour l'ensemble des élections organisées en Belgique, bien que chaque niveau connaisse certaines spécificités. L'un des traits majeurs des réformes relatives au droit de vote est sans conteste l'élargissement progressif du corps électoral, chacune des conditions précitées s'étant assouplie au cours du temps. Comme le souligne M. Eudes, « d'une simple compétence reconnue aux membres d'une communauté considérés comme les plus aptes à juger du bien commun, il est progressivement devenu un véritable droit de l'homme pouvant être revendiqué par tous »⁽¹²⁴⁾.

Ainsi, entre 1831 et 1893, le suffrage était censitaire et masculin : le droit de vote était réservé à certains hommes qui payaient un impôt suffisamment élevé. Autrement dit, le genre, de même que le cens électoral constituaient des conditions d'électorat. Suite à la révision constitutionnelle de 1893, le système a évolué vers un suffrage dit universel tempéré par le vote plural : tous les hommes belges pouvaient participer aux élections mais certains d'entre eux disposaient d'une ou de deux voix supplémentaires, en raison de leur situation sociale, familiale ou pécuniaire⁽¹²⁵⁾. Ces critères de distinction ont été supprimés après la Première Guerre mondiale, suite à laquelle le suffrage universel pur et simple est consacré pour les hommes⁽¹²⁶⁾. Il n'en a toutefois pas été de

(122) C. const., 1^{er} juillet 2010, arrêt n° 80/2010, considérant B.5.7.

(123) Art. 8 C. élect.

(124) M. EUDES, « Vers l'abolition des dernières restrictions au droit de vote ? », *Rev. trim. dr. eur.*, n° 67/2006, p. 594.

(125) Voy. la révision constitutionnelle du 7 septembre 1893 (*M.B.*, du 9 septembre).

(126) À la suite d'une modification législative, les élections de 1919 se déroulent déjà en accordant une voix à chaque homme belge (voy. la loi du 9 mai 1919 sur la formation des listes électorales en vue du renouvellement des Chambres législatives, *M.B.*, 12-13 mai 1919). Toutefois, ce changement n'est inscrit dans la Constitution qu'en 1921 (voy. la révision constitutionnelle du 7 février 1921, *M.B.*, 10 février 1921). Les élections du 16 novembre 1919 ont donc été organisées en violation des règles constitutionnelles applicables à l'époque.

même pour les femmes belges. Celles-ci ont certes pu voter à partir de 1920 pour les élections communales⁽¹²⁷⁾ mais elles ont dû attendre 1948 pour voter aux élections nationales et provinciales. Cette année-là, le genre a cessé d'être une condition d'électorat⁽¹²⁸⁾.

L'action combinée du pouvoir constituant et du législateur a, par la suite, étendu le droit de vote aux personnes qui ne disposent pas de la nationalité belge mais qui résident sur le territoire belge depuis suffisamment longtemps pour revendiquer un droit à la participation active à la politique de leur commune. Il en est de même pour les ressortissants de l'Union européenne qui, en qualité de citoyens européens, font partie d'un projet commun qui leur donne accès au droit de vote pour les élections européennes et pour les élections communales. Les dernières réformes visent à étendre le droit de vote aux Belges qui ne sont pas domiciliés sur le territoire de leur État. Enfin, les modifications législatives relatives à la capacité civile et politique constituent également un assouplissement des normes antérieures, visant à octroyer le droit de vote à un plus grand nombre de bénéficiaires.

Ces changements – ou, à tout le moins, une partie d'entre eux – étaient nécessaires pour conférer à l'État belge le caractère démocratique qu'on lui connaît à l'heure actuelle. Si le suffrage universel n'implique pas que tout le monde puisse être électeur, il signifie à tout le moins que nul ne peut être exclu de la vie politique sans motif raisonnable. Comme l'affirme la Cour européenne des droits de l'homme, « le droit de vote ne constitue pas un privilège. Au XXI^e siècle, dans un État démocratique, la présomption doit jouer en faveur de l'octroi de ce droit au plus grand nombre »⁽¹²⁹⁾. Incontestablement, l'ensemble des réformes qu'a connues le droit électoral belge relatif aux conditions de l'électorat participe à accroître la représentativité des organes élus, en élargissant le corps électoral. Le mouvement de réforme n'est probablement pas encore achevé, en attestent les différentes propositions relatives à l'âge, mais aussi à l'octroi du droit de vote aux ressortissants de pays tiers et aux Belges de l'étranger pour les élections des entités fédérées.

(127) Voy. l'art. 1^{er} de la loi du 15 avril 1920 relative à la formation des listes des électeurs communaux et modifiant certaines dispositions de la loi du 12 septembre 1895 (*M.B.*, 18 avril 1895). Dès 1919, un nombre limité de femmes obtient un droit de vote pour l'ensemble des élections, à savoir les mères et les veuves – non remariées – des militaires et des civils tués durant la guerre ainsi que les femmes emprisonnées ou condamnées pour des motifs d'ordre patriotique.

(128) Voy. la loi du 27 mars 1948 attribuant le droit de vote aux femmes pour les Chambres législatives (*M.B.*, 22 avril 1948) et la loi du 26 juillet 1948 fixant la composition du corps électoral provincial (*M.B.*, 9-10 août 1948).

(129) Cour eur. D.H., 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), § 59.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ADAM, St., « Les droits de vote et d'éligibilité aux élections européennes et la citoyenneté de l'Union : enseignements et critiques à la lumière d'une jurisprudence récente de la Cour de justice », *C.D.P.K.*, 2007, pp. 287-305.
- BANNEUX, N., « Condamnation pénale et privation du droit de vote : à propos de l'arrêt 187/2005 de la Cour d'arbitrage », *J.L.M.B.*, 2006, pp. 546-548.
- BANNEUX, N., « La privation du droit de vote après la loi du 14 avril 2009 », *J.T.*, 2009, pp. 610-612.
- BLAISE, P., BRASSINE DE LA BUISSIÈRE, J. et DE COOREBYTER, V., « Les réformes électorales sous la législature 1999-2003 », *CRISP*, 2003, n^{os} 1790-1791.
- BLAISE, P., FANIEL, J. et DE COOREBYTER, V., « Les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006 », *CRISP*, 2006, n^o 1921, pp. 9-11.
- BLAISE, P., « Le vote des Belges de l'étranger », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n^o 2310, 2016, pp. 5-64.
- BOSLY, H.-D., « La durée de la peine accessoire de l'interdiction des droits », in F. VERBRUGGEN, R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE et B. SPRIET (dir.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Louvain, Universitaire Pers, 2005, t. I, pp. 301-312.
- DELVAX, D., « La nationalité comme condition d'exercice des droits de vote et d'éligibilité », in *Les élections dans tous leurs états : Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 21-101.
- DOS SANTOS, J., « La privation du droit de vote frappant les incapables majeurs devant la cour européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme, *Alajos Kiss c. Hongrie*, 20 mai 2010 », *R.T.D.H.*, 90/2012, pp. 347-376.
- FOURNIER, B., REUCHAMPS, M. et FLABA, E., « L'intérêt politique des jeunes : une conception multidimensionnelle », in M. JACQUEMAIN et P. DELWIT (dir.), *Engagements actuels, actualité des engagements*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2010, pp. 69-94.
- GALLUS, N. et VAN HALTEREN, T., *Le nouveau régime de protection des personnes majeures : analyse de la loi du 13 mars 2013*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 271 p.
- HERVIEU, N., « Le droit de vote des détenus : histoire sans fin pour un contentieux décisif (Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Scoppola* (n^o 3) c. *Italie*, 22 mai 2012 », *R.T.D.H.*, n^o 94/2013, pp. 433-456.
- HUDON, R. et FOURNIER, B., « À quel âge est-on prêt à voter ? La participation des jeunes à la vie collective », *Perspectives électorales/Electoral Insight*, 2003, vol. 5, n^o 2, pp. 36-41.

- PASTRE-BELDA, B., *Les droits de l'homme des personnes privées de liberté*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 745 p.
- RENAULD, B., « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », in L. LE HARDY DE BEAULIEU (dir.), *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2006, pp. 5-23.
- RENAULD, B., « Les critères de l'électorat : nationalité, résidence, ... ? Citoyenneté ! », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, spéc. pp. 1297-1301.
- VANDEVENNE, Fr., « L'électeur du bout du monde. Le point sur le droit de vote des Belges de l'étranger », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 335-367.
- VERDIER, M.-Fr., « Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne », *R.T.D.E.*, 1999, vol. 35, n° 1, pp. 59-80.