

Belgique

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Belgique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 5-1989, 1991. Principe d'égalité et droit de suffrage. pp. 221-229;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1991.1091>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1991_num_5_1989_1091

Fichier pdf généré le 14/06/2018

BELGIQUE

*par Francis DELPÉRÉE **

L'élection fait partie du droit commun des peuples libres. Elle s'impose comme procédé normal de sélection des autorités investies de la fonction délibérante.

Serait-ce faire preuve, néanmoins, d'un goût excessif du paradoxe que de soutenir que, si l'élection vise à assurer la liberté des électeurs et des élus, elle n'a pas la prétention d'assurer entre eux l'égalité ? Comment le pourrait-elle ? Au soir des élections, il y a des vainqueurs et des vaincus. Dans les assemblées nouvellement composées, il y a des courants d'idées représentés et d'autres exclus. Parfois même la technique électorale retenue prend-elle à dessein ses distances vis-à-vis de l'égalité et de son corollaire la proportionnalité.

En somme, l'inégalité règne en maître. La lutte électorale sert à sélectionner ses plus forts et non à récompenser les plus faibles. Elle révèle une majorité et une minorité — également respectables mais elle ne leur confère pas les mêmes responsabilités. Que peut signifier, dans ce contexte, un discours sur l'égalité ? Que peut dire à ce propos le juge de l'égalité qu'est le juge constitutionnel ? Comment la Cour d'arbitrage de Belgique peut-elle, dans le domaine électoral, exercer ses attributions ? Deux questions retiennent, en particulier, l'attention. La première ouvre une réflexion sur les structures de l'Etat ; la seconde sur le statut des citoyens.

I - LES STRUCTURES DE L'ETAT

Des questions importantes de droit électoral sont soulevées par les requêtes expédiées les 25, 28 et 29 mars 1989 et enregistrée sous les numéros de rôle 132, 133 et 134. Ces recours en annulation mettent en doute la validité de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen. Elles

* Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain.

ont fait l'objet d'un premier arrêt de la Cour d'arbitrage, le 27 avril 1989 (arrêt n° 9/89). Mais la décision rendue se prononce uniquement sur les demandes de suspension de la loi incriminée — ces demandes sont rejetées et le scrutin du 18 juin 1989 a lieu comme prévu —. Un second arrêt aura à se prononcer au fond. Sans vouloir préjuger le sens de la décision qui sera rendue à ce moment, il est permis de rassembler ici quelques éléments de réflexion qui peuvent éclairer le débat.

Dans quels termes le problème constitutionnel se pose-t-il ? L'acte portant élection des représentants à l'assemblée (européenne) au suffrage universel direct précise, dans son article 2, que « le nombre des représentants élus dans chaque Etat membre est fixé ainsi qu'il suit ; Belgique 24... » (*JO* du 8 octobre 1976, n° L.278). Il précise, dans son article 7, alinéa 2 que « jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme et, sous réserve des autres dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales ».

A chaque élection européenne, la Belgique a adopté une loi de circonstance. C'est la loi du 16 novembre 1978 (*Moniteur belge* du 23 décembre) — amendée le 28 mai 1979 —. C'est celle aussi du 27 février 1984 (*Moniteur belge* du 6 mars). C'est encore celle du 23 mars 1989 (*Moniteur belge* du 25 mars). Ces trois lois se prononcent sur une même question qui est celle de la détermination des collèges électoraux.

Puisque 24 représentants sont à désigner à la faveur des élections qui se déroulent en Belgique, il y a lieu de préciser s'ils le seront dans un ou dans plusieurs collèges. Si la seconde solution est retenue, il y aura lieu aussi d'indiquer combien d'élus sont à choisir dans chacun des collèges.

Un accord politique se fait jour à l'occasion de la constitution du gouvernement Tindemans IV en 1977. A l'annexe II de la déclaration déposée par le gouvernement le 7 juin 1977 (*Annales parlementaires* de la Chambre, 7 juin), il est précisé que, sur les 24 représentants attribués à la Belgique, 13 seront néerlandophones et 11 francophones. Cette répartition n'a de sens, cependant, que si deux conditions sont remplies. La première, c'est que les candidats déclinent leur appartenance linguistique avant le scrutin. La seconde c'est que les électeurs de l'une et de l'autre communautés se déterminent pour les candidats de leur groupe. A cet effet, la Belgique est divisée en deux collèges électoraux, l'un néerlandais, l'autre français. Elle est aussi divisée en trois circonscriptions : la circonscription électorale flamande qui comprend les arrondissements électoraux appartenant entièrement à la région linguistique néerlandaise ; la circonscription électorale wallonne qui comprend les arrondissements électoraux couvrant les régions linguistiques française et allemande ; la circonscription électorale bruxelloise qui coïncide avec l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Il est admis que les électeurs de la circonscription électorale francophone appartiennent de plein droit au collège français et ceux de la circonscription électorale flamande au collège néerlandais. Par contre, les électeurs de la circonscription électorale bruxelloise appartiennent, sans doute, à l'un des collèges mais ils déterminent eux-mêmes cette appartenance par le

vote ; eux seuls sont autorisés à voter, à leur gré, en faveur des listes présentées devant le collège français ou devant le collège néerlandais (technique du bulletin disposé « tête-bêche »)¹.

La même solution est retenue pour les élections de 1984 et de 1989. L'article 10, alinéa 1er de la loi du 23 mars 1989 l'exprime en des termes précis : « Il y a deux collèges électoraux, l'un français, l'autre néerlandais. Les électeurs du collège électoral français élisent 11 représentants, ceux du collège électoral néerlandais, 13 ». C'est cette disposition qui fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage.

Les arguments invoqués par les requérants se résument en une phrase. Le découpage électoral méconnaît le principe d'égalité. Il donne à une voix exprimée dans le collège électoral néerlandais un poids différent de celle procurée dans le collège électoral français. Un éditorialiste de la presse flamande le rappelait récemment : « Le 18 juin, 62 % des suffrages ont... été exprimés dans le collège néerlandophone pour 38 % dans le collège francophone... En chiffres absolus, cela signifie qu'un euro-parlementaire flamand représente 281 454 électeurs contre 203 671 un élu francophone... Une différence que la Flandre ne peut accepter... »². De cette manière, la loi incriminée s'inscrit en violation des articles 6 et 6bis de la Constitution qui établissent la règle d'égalité des citoyens devant la loi et qui prohibent toute discrimination.

Le même raisonnement peut être exprimé de manière plus précise. Le système électoral mis en place instaurerait entre les électeurs du collège néerlandais et ceux du collège français des différenciations inadmissibles. Celles-ci ne se justifieraient pas par des considérations objectives. A supposer même que la composition de deux collèges distincts, fondés sur des liens d'appartenance communautaire, puisse paraître justifiée, il reste que cette distinction ne peut conduire à une répartition déséquilibrée des sièges. Le défaut de proportionnalité serait, en l'occurrence, révélateur d'une discrimination qui n'est pas tolérable.

L'argumentation est-elle entièrement convaincante ? On peut s'attacher à en examiner les éléments selon les procédures de l'analyse exégétique. « Les Belges sont égaux devant la loi » précise l'article 6 de la Constitution. « La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques », ajoute l'article 6bis. Quant à l'article 107ter, §2, al.2, il établit la règle selon laquelle la Cour d'arbitrage « statue par voie d'arrêt sur :... 2° la violation par

¹ Sur cette question, F. DELPEREE, *Le Parlement européen pour quoi faire ?*, Bruxelles, Labor, 1984, p. 54.

² E. VERTONGHEN, Editorialiste du « Nieuwe Gids », in *La Libre Belgique* du 26 juin 1989. L'auteur termine un article intitulé « Pas de rançon pour le 15-9 » par ces mots : « Dans les prochains mois, un ajustement des sièges pour les prochaines élections européennes est inévitable. Il s'agit d'une simple question de justice démocratique. La Flandre ne doit donc pas y mettre de prix. En Wallonie et à Bruxelles, on doit savoir que ce temps est révolu ».

une loi, un décret ou une règle visés à l'article 26bis, des articles 6, 6bis et 17... » ³.

Plusieurs questions viennent, dans cette perspective, à l'esprit.

- L'article 6 de la Constitution — dont la rédaction est inchangée depuis le 7 février 1831 — consacre le principe d'égalité des individus. La même disposition vaut-elle pour les groupes, pour les collectivités, pour les Communautés ? De quelle manière un électeur qui a pu exercer son droit électoral en toute liberté est-il atteint par le sort qui sera réservé aux voix d'un groupe d'autres électeurs ?

- L'article 6 de la Constitution consacre le principe de l'égalité juridique. La loi doit être la même pour tous, afin que des situations identiques soient réglées de manière identique. L'égalité juridique est la source de la sécurité juridique. La Constitution fonde ainsi une société sans privilèges dont les membres savent dès le départ qu'aucun d'entre eux ne sera, à raison du droit, avantagé ou désavantagé par rapport aux autres. Nous écrivons à ce sujet : « La règle d'égalité juridique n'est pas exempte cependant d'ambiguïté. Car quel en est l'objet précis ? A première vue, la Constitution veut que des situations similaires soient traitées de manière identique et que des situations différentes soient traitées de manière distincte. Mais, tel est le problème, quand deux situations sont-elles similaires et quand sont-elles distinctes ?... Il faut donc s'efforcer de tracer une ligne de démarcation entre la différenciation, admise et tolérable, et la discrimination, illégale et inadmissible » ⁴.

La même règle vaut-elle pour l'égalité politique ? Peut-on passer sans nuance du domaine des droits de l'homme à celui du droit des citoyens ?

- L'article 6 de la Constitution consacre le principe d'égalité devant la loi. Le droit consacre ainsi l'égalité des justiciables, des contribuables, des candidats à un emploi public... Ni privilèges, ni discriminations. Mais, pour utiliser une expression consacrée, l'égalité devant la loi implique-t-elle l'égalité dans la loi ? Requiert-elle que l'œuvre législative établisse des conditions similaires pour l'exercice des droits également reconnus à tous les citoyens ?

- L'article 6 de la Constitution consacre le principe d'égalité devant la loi. Cette loi c'est évidemment la loi belge. Mais le terme de loi doit-il être entendu dans un sens restrictif, comme l'œuvre du pouvoir législatif tel qu'il est défini par l'article 26 de la Constitution — les deux Chambres et le Roi — ? Gagne-t-il au contraire à être compris dans une signification plus large, comme la règle juridique — de quelque nature qu'elle soit — qui s'impose aux citoyens ? Doit-elle intégrer la norme de droit international, et spécialement celle qui fait obligation à la Belgique d'organiser des élections européennes ? Et, dans cette perspective, n'y a-t-il pas déjà violation du principe d'égalité dans l'acte organique ? S'il y a disproportion entre les

³ L'article 17 de la Constitution belge consacre la liberté de l'enseignement et n'est donc en rien impliqué dans cette discussion.

⁴ Sur ce thème, F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, t. I, n° 110.

communautés française et flamande, n'y a-t-il pas disproportion aussi entre la France, l'Espagne, la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg ?

- L'article 6 de la Constitution doit être lu de concert avec l'article 6bis de la même Constitution. Les discriminations sont prohibées. Mais lesquelles ? S'agit-il des différenciations inadmissibles au regard de la protection des seules minorités idéologiques et philosophiques ? Comment concilier ces dispositions constitutionnelles et celles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ?

- Les articles 6 et 6bis de la Constitution établissent le principe de l'égalité juridique. Ils abolissent toute forme de privilège. Ils interdisent toute forme de discrimination. Mais d'autres dispositions constitutionnelles, spécialement celles qui — sur un point ou sur un autre — traitent du régime des élections n'ont-elles pas pour objet ou pour effet d'organiser, au profit de catégories particulières de citoyens, des régimes distincts ? Que penser, par exemple, de l'article 53, 2° de la Constitution. qui précise que le Sénat se compose notamment de membres élus par les conseils provinciaux dans la proportion d'un sénateur sur 200 000 habitants. La règle d'égalité politique est, de cette manière, parfaitement respectée. Il n'empêche que la règle connaît deux tempéraments. D'une part, il est précisé que « tout excédent de 125 000 habitants au moins donne droit à un sénateur de plus ». D'autre part, le même article indique que « chaque conseil provincial nomme au moins trois sénateurs ». On a relevé que les dispositions profitaient évidemment aux provinces les moins peuplées — celle de Luxembourg compte environ 225.000 habitants —⁵.

Sur chacun de ces thèmes, la discussion peut se poursuivre de manière approfondie. Elle permettra alors de cerner, de manière technique, quelques concepts importants de droit public.

Parmi les questions qu'il conviendra d'approfondir, figure notamment celle de savoir ce qu'est un collège électoral. Si des analyses de proportionnalité sont établies, doivent-elles se faire en tenant compte des électeurs recensés ou des électeurs effectifs ? Doivent-elles, au contraire, se référer aux chiffres de la population ? Comment établir des calculs fiables de proportion dans un système où l'une des circonscriptions électorales, soit la circonscription bruxelloise, compte près d'un million d'habitants — soit 10 % de la population du Royaume étant entendu que les électeurs bruxellois choisissent *librement* le collège dans lequel ils entendent exercer leur droit électoral ? Faudra-t-il établir un recensement de la population, comme le prescrit, pour les élections législatives, l'article 49, §3, al. 2 de la Constitution ?

A mon sens, le problème se pose néanmoins en termes différents. Une réalité ne peut être perdue de vue. *L'organisation des élections est tributaire de l'organisation de l'Etat.*

Dans un Etat unitaire, la loi est, par définition, la même pour tous. La loi électorale doit donc s'attacher à placer les élus et les éligibles — quels

⁵ F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, t. II, n° 308.

qu'ils soient et où qu'ils soient disséminés sur le territoire — dans les mêmes conditions. La lutte électorale se fait à armes égales. La loi doit donc s'efforcer de gommer les régimes particuliers — sous forme de prime ou de désavantage —. L'idée « un homme, une voix » gagne à être appliquée de la manière la plus concrète qui soit : avant, pendant et après le scrutin.

Dans un Etat composé, la réalité est tout autre. La loi — en tout cas celle de l'Etat — reste la même pour tous. Mais elle doit tendre à assurer non pas l'égalité de tous les citoyens, mais l'égalité — absolue ou pondérée — des composantes de l'Etat. Elle doit placer les collectivités qui forment l'Etat dans des situations comparables. Il est clair que, dans ce contexte, une situation prévaut. Les droits de l'individu, en particulier le droit à un suffrage égalitaire, entrent en conflit avec les droits de la collectivité, notamment le droit à une organisation égalitaire de l'Etat. Ou, pour exprimer la même idée sous une autre forme, l'idée d'égalité entre les citoyens se heurte ici à la règle fondatrice de l'Etat fédéral, à savoir la règle d'égalité des composantes au sein de ce type d'Etat.

Il est vain à ce propos de se demander si telle est bien la situation en République fédérale d'Allemagne, aux Etats-Unis, en Australie...⁶. Il suffit d'observer que l'Etat belge s'est, depuis 1970, engagé dans une révision de ses structures qui organise un Etat de type fédéral. Celui-ci est, pour l'essentiel, constitué sur base de deux grandes communautés — la française et la flamande —⁷.

En termes d'organisation, cet Etat est doté de structures dont la Constitution précise elle-même qu'elles doivent être, pour partie, composées selon le principe de la parité : ainsi selon l'article 86bis de la Constitution, le Conseil des ministres comprend autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise. Ce même Etat est pourvu d'institutions, et notamment d'assemblées élues, où la règle de la majorité est tempérée : ainsi certaines lois, votées dans les matières que la Constitution détermine et appelées pour cette raison « lois spéciales », doivent recueillir, au sein de chaque assemblée, une majorité des deux tiers, mais aussi la majorité dans chacun des deux groupes linguistiques de parlementaires.

Cet Etat est encore pourvu d'institutions dont les lois organiques, adoptées elles-mêmes à une majorité spéciale, prescrivent qu'elles doivent être composées selon le principe de la parité — c'est le cas pour la Cour d'arbitrage dont on sait qu'elle comprend six juges d'expression française et six d'expression néerlandaise —⁸ et ⁹.

⁶ Dans son étude sur « La Cour suprême et la représentation politique aux Etats-Unis. Nouvel essai sur le gouvernement des juges », Paris, LGDJ, 1972, p. 171, Pierre VIALLE relève à ce sujet que « dans les arrêts sur le découpage des circonscriptions électorales, la philosophie politique de la Cour suprême est contraire à ce qu'elle devrait être dans un Etat fédéral ».

⁷ F. DELPEREE, « Où va la Belgique ? », *Journal des tribunaux*, 1982, p. 216 ; du même auteur, « La réforme de l'Etat I. La voie fédérale », *Journal des tribunaux*, 1989, p. 2.

⁸ Sur ce thème, voy. Centre d'études constitutionnelles et administratives de Louvain, *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, p. 67. On écrit à ce sujet : « La composition paritaire

C'est dans ce contexte qu'il convient, à mon sens, d'examiner la validité de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen. Ou bien l'idée prévaut que la Belgique reste un Etat unitaire ; toute atteinte aux règles de la stricte représentation proportionnelle est, dans ces conditions, inadmissible. Ou bien il est admis que la Belgique devient, chaque jour un peu plus, un Etat fédéral ; la pondération des règles de la représentation proportionnelle peut, dans ce nouveau cadre institutionnel, être tolérée, voire encouragée ¹⁰.

II. LE STATUT DES CITOYENS

Le citoyen dispose de deux droits : l'électorat et l'éligibilité.

Dans une société démocratique, ces droits doivent être exercés de manière libre. Une question se pose dans ce contexte. Dans quelle mesure les sondages, en particulier ceux qui interviennent dans les jours qui précèdent le scrutin, ne sont-ils pas de nature à fausser le libre choix des électeurs et la libre désignation des élus ? Ces questions n'ont pas encore fait l'objet d'un examen par la Cour d'arbitrage. Dans la mesure où les dispositions de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion prêtent aujourd'hui à critiques et où des modifications législatives pourraient intervenir en cette matière, il n'est pas interdit de penser que le juge constitutionnel pourrait être amené à connaître un jour de recours en annulation contre une loi qui statuerait en cette matière. Dans l'hypothèse, par exemple, où la loi nouvelle permettrait la divulgation, la diffusion ou le commentaire des sondages relatifs à des élections en toute période, ne risque-t-elle pas de compromettre l'égalité qui doit présider aux relations entre les candidats ?

Cette question apparaît à l'occasion d'un arrêt du Conseil d'Etat du 17 février 1989.

Le contentieux des élections communales revient, au premier degré, à la députation permanente du conseil provincial. L'appel est déféré au Conseil

de la Cour ... doit être comprise dans cette perspective ... institutionnelle. Elle est révélatrice de la structure dualiste d'une société politique » (*ibidem*).

9 Sur l'application des techniques de parité, à Bruxelles, voy. également Centre d'études constitutionnelles et administratives de Louvain, *La région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 69.

10 En ce sens, la règle d'égalité des Belges devant la loi, telle qu'elle est consacrée par l'article 6 de la Constitution, se démultiplie. Elle prend une triple signification. Il s'agit d'abord de la règle d'égalité individuelle devant la loi communautaire et régionale, dans les matières qui sont de la compétence de ces collectivités particulières. Il s'agit ensuite de la règle d'égalité individuelle devant la loi nationale dans les autres matières, c'est-à-dire dans celles qui relèvent de la compétence de la collectivité générale. Il s'agit encore de la règle d'égalité entre les communautés devant la loi nationale — que d'aucuns qualifieront à ce moment de loi fédérale, par excellence — dans les domaines où celle-ci établit les règles d'organisation qui doivent présider à l'équilibre des relations entre les communautés au sein de l'Etat.

d'Etat. Celui-ci est appelé à se prononcer sur la validité des élections qui ont eu lieu dans la ville de Mons, le 9 octobre 1988. « Il ressort de l'instruction que, au cours de la période de 30 jours qui précéda les élections communales du 9 octobre 1988, deux sondages relatifs aux intentions des électeurs montois ont été publiés, de nombreux commentaires publiés précédemment étaient donnés dans la presse locale et de multiples allusions à ces sondages ont été faites par les journalistes et par des hommes politiques ». La section d'administration du Conseil d'Etat rappelle à ce propos les termes de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 : « Il est interdit de divulguer, de diffuser ou de commenter, par quelque moyen que ce soit, les résultats de sondages relatifs à ces élections ». Elle tient compte aussi de l'article 74bis de la loi électorale communale qui veut que « les élections ne peuvent être annulées tant par la députation permanente que par le Conseil d'Etat, que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes ». Compte tenu des éléments du dossier, le Conseil d'Etat en arrive à la conclusion que la publication des sondages peut, en principe, avoir une influence sur la dévolution des mandats dans un conseil communal et que, en conséquence, les élections communales qui ont eu lieu à Mons doivent être annulées.

Mais le raisonnement ne s'arrête pas là. L'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 est-il conforme à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? Est-il compatible avec le droit de toute personne à la liberté d'expression, étant entendu que ce droit comprend la communication des informations ou des idées « sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques » ? Le Conseil d'Etat observe à cet égard que « l'exercice de ces libertés peut être soumis à des restrictions si celles-ci constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». Aucune de ces finalités particulières ne peut être envisagée en la circonstance. A la suggestion de l'auditeur Leroy (un extrait du rapport de l'auditeur Leroy est publié au *Journal des tribunaux*, 1989, p. 255), le Conseil d'Etat considère que l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 est incompatible avec une disposition de droit international directement applicable. Nulle sanction ne peut donc frapper le fait de publier un sondage peu avant les élections, et à plus forte raison celui de le commenter. En conséquence « les élections communales qui ont eu lieu à Mons le 9 octobre 1988 sont validées ».

L'arrêt du Conseil d'Etat du 17 février 1989 aura vraisemblablement des suites. L'article incriminé de la loi relative à la publication des sondages d'opinion ne doit-il pas être abrogé à la faveur d'une modification de cet instrument législatif ? Différents auteurs se sont déjà prononcés en ce sens.

On n'est pas sûr néanmoins que le problème soit posé en des termes corrects. Faut-il nécessairement considérer que l'interdiction de publier un sondage, durant les quelques jours qui précèdent des élections, soit contraire à l'article 14 de la Constitution belge qui proclame la liberté de manifester ses

opinions, à l'article 18 de la même Constitution qui établit les principes de la liberté de la presse et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui établit les règles de la liberté d'expression ?

A notre sens, le problème est autre. L'électorat est certes un droit. Ce droit appartient à tous. Telle est la règle dans une société démocratique qui cherche à associer le plus grand nombre au fonctionnement du système politique. Mais l'électorat est aussi une fonction. La capacité électorale du citoyen peut être assimilée à une faculté individuelle. C'est à condition d'admettre que ce droit n'est pas inné à la personne humaine, comme une sorte de parcelle démembrée de la souveraineté nationale. Ce droit est créé, organisé et donc conféré par la Constitution. L'exercice de ce droit est, par surcroît, ordonné à une finalité particulière : sélectionner ceux qui assureront la fonction délibérante dans diverses assemblées politiques. Comme le relevait déjà Carré de Malberg, le droit de suffrage permet d'exercer « une fonction constitutionnelle » ¹¹.

Si on admet que l'électorat est une fonction — ce qui n'est guère discutable en droit belge, puisque le principe du vote obligatoire est inscrit dans l'article 48 de la Constitution —, il faut admettre que la charge doit être assurée dans des conditions qui préservent le libre arbitre de l'électeur. Des mesures qui restreignent la publication des sondages durant une période restreinte et qui évitent ainsi que soit faussé le libre arbitre du citoyen sont des mesures qui sont prises dans l'intérêt même de la fonction.

La décision du 17 février 1989 paraît, à cet égard, trop absolue.

¹¹ F. JONGEN « A propos de la publication de sondages en campagne électorale », *Journal des Procès*, 1985, n° 71, 13-126 ; L. NEELS, « De grondwettelijke vrijheid van drukpers als titelpagina-Naschrift », *R.W.*, 1985-86, 553 ; I. OPDEBEEK en F. REYNTJENS, « Kroniek van grondwettelijk en administratief recht (1986 en 1987) », *R.W.*, 1987-88, 1393 ; F. REYNTJENS, « Bekendmaking van opiniepeilingen », *R.W.*, 1985-86 ; 2448-2449 ; K. RIMANQUE, « De grondwettelijke vrijheid van drukpers als titelpagina », *R.W.*, 1985-86, 475 ; D. VOORHOOF « Verkiezingen, opiniepeilingen en de media », *T.B.P.*, 1987, 72-83.