

LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES DE L'OBLIGATION DE VOTE

PAR

MICHEL KAISER

« Quiconque entend faire l'analyse des institutions dans une démocratie est tenu de procéder d'abord à un examen critique du système électoral » (1). Ce constat est d'actualité en Belgique. A l'heure où la démocratie traverse une importante crise de légitimité, on assiste à l'émergence ou à la réapparition d'une série de débats relatifs à l'organisation du système électoral. Les questions portant sur l'accès des étrangers aux droits de vote et d'éligibilité (2), la remise en cause — au moins partielle — du système de représentation proportionnelle (3), l'instauration du double vote (4), la suppression de la case de tête ou encore le droit de vote des Belges résidant à l'étranger reviennent régulièrement, depuis les élections législatives de 1991 dans les ordres du jour et autres agendas politiques.

Depuis le dépôt de deux propositions de loi au Sénat, au printemps 1997 (5), le débat relatif au maintien du principe de l'obligation de vote a refait surface, entraînant parfois des réactions d'une certaine virulence (6). Profitant de l'espace de discussion ouvert par ces deux propositions de loi

Michel KAISER est assistant à l'Université Catholique de Louvain et avocat au barreau de Bruxelles.

(1) GROUPE COUDENBERG, *Au nom de la démocratie*, Bruxelles, Coudenberg et Zellik, Roularta, 1991, p. 15.

(2) Voy., par exemple, M. ALALUF, « Les droits politiques des étrangers : débats dans le monde politique belge », in P. MAGNETTE (dir.), *De l'étranger au citoyen*, Bruxelles, De Boeck, 1997, pp. 65-75.

(3) Voy., par exemple, J. SOHIER, « Les lacunes de notre système électoral : des élections trompe-l'oeil ? », *Journ. Proc.*, 1991, n° 204, pp. 11-13.

(4) Voy. F. DELPÉRÉE et F.-X. DUBOIS, « Le double vote ou le vote multiple », *R.B.D.C.*, 1997, pp. 347-360.

(5) Proposition de loi modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales et la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, en vue de la suppression du vote obligatoire, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1996-1997, n° I-598/1 et Proposition de loi modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, en vue de la suppression du vote obligatoire aux élections pour le Conseil de la Région wallonne et le Parlement flamand, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1996-1997, n° I-599/1.

Ces deux propositions ont été déposées, en date du 27 mars 1997, par MM. Guy VERHOFSTADT, Bert ANCIAUX, Jan LOONES et Hugo COVELIERS.

(6) Voy. *Le Soir* du 26 août 1997, p. 3.

visant, à l'initiative de plusieurs sénateurs flamands réunis dans le cadre des travaux dits de la « salle F », à supprimer l'obligation de vote pour les élections provinciales, communales et les élections du Parlement wallon et du Parlement flamand, la présente étude envisage de faire le point sur les enjeux du principe de l'obligation de vote (I) ainsi que sur les perspectives ouvertes par l'éventualité d'une réforme du vote obligatoire (II). Il s'agira d'envisager les aspects juridiques et politiques d'un débat qui n'est certainement pas neuf et qui s'est toujours révélé animé.

I. — LES ENJEUX DE L'OBLIGATION DE VOTE

Afin de mieux appréhender la qualité juridique et l'opportunité politique de la démarche des auteurs des deux propositions de loi déposées au Sénat, il est nécessaire de dresser les contours précis du système en vigueur actuellement et d'évoquer les principaux aspects du débat relatif au vote obligatoire. Il s'agira, dans un premier temps, de rappeler les sources de l'obligation de vote, pour chaque type de scrutin, et la mise en œuvre des sanctions destinées à veiller à son respect (A). Il faudra, dans un second temps, tenter une présentation de synthèse des arguments politiques traditionnellement développés tantôt en faveur, tantôt à l'encontre de l'obligation de vote (B).

A. — *Les enjeux juridiques*

1. *La détermination du principe*

Le principe de l'obligation de vote est inscrit dans la Constitution depuis la révision du 7 septembre 1893 (7). En affirmant que « le vote est obligatoire et secret », l'article 62, alinéa 3 *in limine* énonce deux des fondements essentiels du système électoral en Belgique. Cette disposition vise les élections à la Chambre des représentants. L'article 68, § 2, prévoit, de la même manière, en ce qui concerne les sénateurs élus directs, que « ... le vote est obligatoire et secret » (8).

La Constitution limite donc le principe de l'obligation de vote aux élections à la Chambre des représentants et à la désignation des élus directs au Sénat.

(7) Voy. J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Girard et Brière, 1912, p. 477.

(8) Aucun problème ne se pose relativement à l'obligation de vote en ce qui concerne les sénateurs de droit, le mandat de ceux-ci ne découlant pas d'une élection. La situation est assez similaire pour les sénateurs cooptés puisque l'article 67, § 1^{er}, 6^e et 7^e, prévoit qu'ils sont désignés par d'autres sénateurs. Le principe de l'obligation de vote n'affecte évidemment pas les élections au second degré. Les sénateurs de communauté, pour leur part, sont désignés par les conseils des trois communautés. La question de l'obligation ou de la liberté de vote se pose, ici, en amont, au moment de l'élection des conseils de communauté.

Depuis la réforme institutionnelle de 1993, la Constitution consacre également le principe de l'élection directe des assemblées communautaires et régionales (9). Il y a, cependant, lieu de nuancer le caractère général de cette affirmation. « Il est permis de considérer que la Belgique fédérale comprend aujourd'hui huit collectivités fédérées » (10). Chacune d'entre elles est dotée d'une assemblée législative propre, à l'exception de la Région flamande. Les compétences attribuées à cette dernière sont en application de l'article 137 de la Constitution et de l'article 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980, exercées par le Conseil et le Gouvernement de la Communauté flamande. Le Conseil de la Communauté française ainsi que les assemblées de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune sont composés d'élus régionaux. Les membres de ces assemblées sont donc des élus au second degré.

La question de l'obligation de vote pour les assemblées fédérées ne concerne par conséquent que quatre scrutins. Pour les élections du Parlement wallon et du Parlement flamand, l'article 26*bis in limine* de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'introduit par la loi spéciale du 16 juillet 1993, reprend les termes de l'article 62 de la Constitution : « Le vote est obligatoire et secret ». On retrouve une disposition similaire pour les élections du Conseil régional bruxellois dans l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection au Conseil de la Communauté germanophone.

L'article 62, alinéa 1^{er} de la loi électorale communale du 4 août 1932 affirme que « le vote est obligatoire » mais ne règle pas le caractère secret du vote (11).

Curieusement, aucune disposition n'impose explicitement l'obligation de vote aux élections du conseil provincial. Est-ce à dire que le vote aux élections provinciales est libre ? La réponse à cette question est évidemment négative. Outre l'existence éventuelle d'un principe général d'obligation de vote en droit belge dont il sera question ci-après, diverses dispositions de la loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921 permettent d'affirmer le caractère obligatoire du vote aux élections provinciales. Ainsi, selon l'article 37*ter*, alinéa 1^{er}, *in limine*, « les opérations de vote sont communes aux élections provinciales et communales ». Et l'on vient de rappeler que le vote aux élections communales était obligatoire. Ainsi encore et sur-

(9) M. BAUWENS et A. VERHOEVEN, « Les autorités fédérées », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 125-126.

(10) *Ibid.*, p. 122.

(11) Contrairement aux scrutins fédéral, communautaires et régionaux, le caractère secret du vote ne fait pas l'objet d'une disposition de principe unique dans la loi électorale communale mais « résulte de différentes mesures législatives ou réglementaires qui jalonnent le déroulement des opérations électorales » (M. VERDUSSEN, *Le droit des élections communales*, Bruxelles, Nemesis, coll. Droit et Justice, 1988, p. 110).

tout, l'article 38 rend applicables aux élections provinciales le Titre VI du Code électoral relatif à la sanction de l'obligation de vote. La sanction de l'obligation de vote postule évidemment que le vote soit obligatoire.

On mentionnera encore que, selon l'article 39 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, « la participation au scrutin est obligatoire ». Elle l'est tant pour l'électorat classique (« les électeurs belges inscrits au registre de la population d'une commune belge ») que pour l'électorat particulier à ce type de scrutin. Ainsi, les Belges résidant dans un autre État membre et qui ont choisi de voter en Belgique seront obligés de voter. Ce sera le cas également des ressortissants européens non-belges résidant en Belgique et qui ont demandé à y voter.

2. *La détermination de la sanction*

Pour que l'obligation de vote soit efficace, il faut encore pouvoir sanctionner son non-respect. Le professeur BARTHELEMY résume bien le problème que pose la détermination de la sanction du vote obligatoire : « sévère, elle est odieuse ; légère, elle est inopérante » (12).

Ce sont les articles 207 à 210 formant le Titre VI du Code électoral (loi du 12 août 1928) qui organisent la sanction de l'obligation de vote au niveau des élections législatives. L'article 210, alinéa 1^{er}, *in limine* du Code électoral pose un premier principe essentiel. Seule une absence non justifiée au bureau de vote est punie. Il en résulte logiquement qu'une justification de son absence au moment du vote est autorisée par la loi. L'article 207, alinéa 1^{er} permet aux électeurs se trouvant dans l'impossibilité de prendre part au scrutin de faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justifications nécessaires. A cet effet, l'article 207, alinéa 2, instaure une présomption d'impossibilité de voter pour les personnes détenues le jour des élections. En dehors de cette hypothèse, les excuses doivent, selon l'article 208, être admises par le juge de paix, d'accord avec le Procureur du Roi pour pouvoir éviter les poursuites. L'article 209 prévoit également que les électeurs n'ayant pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises sont poursuivis devant le tribunal de police, le ministère public étant entendu. Le Code électoral ajoute encore que le tribunal de police statue sans appel. Un recours ordinaire, l'opposition en l'occurrence, n'existe donc qu'à l'encontre d'une décision rendue par défaut.

Trois observations méritent de retenir l'attention. La première a trait à la nature de l'infraction. Elle met en lumière, par voie de conséquence, le contenu même de l'obligation de vote. Le vote étant secret, on ne peut contraindre l'électeur à voter valablement mais il doit voter. Son obligation consistera non seulement à se présenter au bureau de vote mais aussi à y

(12) J. BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 480.

déposer un bulletin dans l'urne. Par conséquent, c'est l'absence au bureau de vote d'un électeur convoqué au scrutin, sans avoir présenté de motif d'excuse valable ou éventuellement son refus de déposer un bulletin dans l'urne, qui sera punie.

La seconde observation concerne les autorités appelées à connaître de la répression des infractions au principe de l'obligation de vote. « La Constitution belge défère au jury le soin de juger tous les délits politiques, et certains adversaires du vote obligatoire soutenaient hardiment que cette expression désignant toute infraction quelconque, même les simples contraventions, l'absence au vote devait faire l'objet d'une poursuite en cour d'assises » (13). Le législateur a choisi une voie plus raisonnable en conférant à la violation de l'obligation de vote le statut d'une contravention « classique ».

Trois opérateurs interviennent dans la procédure de sanction. En vérifiant le fondement des excuses invoquées par les agents au scrutin, le juge de paix occupe une fonction partiellement assimilable à celle de magistrat instructeur. Il intervient également aux côtés du Procureur du Roi dans la décision d'admission des excuses qui permettent d'éteindre l'action publique et de ne pas donner lieu à poursuite. Le Procureur du Roi exerce seul l'action publique en dressant la liste des électeurs non-votants dont les excuses n'ont pas été admises et en les citant à comparaître « par simple avertissement » devant le tribunal de police. Ce dernier constitue le troisième opérateur qui vérifiera sur le fond la réalité ou non des causes de justification de l'absence de vote et qui décidera éventuellement d'infliger une peine à l'électeur fautif.

Il reste à évoquer, dans une troisième observation, les peines sanctionnant la violation de l'obligation de vote. Le tribunal de police ne peut prononcer que des peines d'amende (14) et uniquement des peines fermes, l'article 210, alinéa 5 prévoyant que le sursis à exécution des peines ainsi visées ne peut être ordonné (15). Une première absence non justifiée sera punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de cinq à dix francs. Elle sera de dix à vingt-cinq francs en cas de récidive. L'article 210, alinéa 4, ajoute que « si l'abstention non justifiée se produit au moins quatre fois dans un délai de quinze années, l'électeur est rayé des listes élec-

(13) L. DUPRIEZ, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Paris, L.S.R.G.C.A., 1901, p. 123.

(14) L'article 210, alinéa 3, précise d'ailleurs qu'il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire ».

(15) Curieusement, rien ne semble, par contre, interdire au tribunal de police d'appliquer la suspension du prononcé.

torales pour dix ans et pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, d'une autorité publique » (16).

Les règles des articles 207 à 210 du Code électoral concernent les élections des membres de la Chambre des représentants et des élus directs du Sénat. Des dispositions particulières les rendent applicables à chacun des autres scrutins : communautaire, régional, provincial, communal ou européen (17).

Il faut encore ajouter que les dispositions relatives à la récidive ne concernent que ce que l'article 62, alinéa 3, de la loi électorale communale appelle « les élections de même nature ». En d'autres termes, un électeur qui ne prend pas part successivement à un scrutin législatif, régional, communal et provincial ne sera pas considéré comme récidiviste au sens de l'article 210 du Code électoral (18). Ces tempéraments curieux rendent plus fragile encore le système de sanction. On doit cependant rappeler que plusieurs scrutins sont ou peuvent être organisés le même jour.

B. — *Les enjeux politiques*

1. *L'adéquation du principe*

« Dans une société en perpétuelle évolution, il faut régulièrement confronter les instruments de la démocratie à la réalité sociale et si nécessaire, les adapter. Depuis l'instauration de l'obligation de se rendre aux urnes, en 1893, notre société s'est fondamentalement modifiée. L'heure est donc venue de se demander si cette obligation a encore un sens aujourd'hui » (19).

(16) Le caractère désuet de ces sanctions est évident, particulièrement en ce qui concerne la dernière d'entre elles. « La personne qui ne se présente pas pour la quatrième fois dans un délai de 15 années, n'est manifestement pas intéressée par son droit de vote. La priver de ce droit (et donc la décharger de son obligation de se présenter au bureau de vote) apparaît donc plutôt comme une récompense qu'une sanction. Seules les personnes qui travaillent (ou veulent travailler) dans un service public peuvent être sanctionnées puisqu'elles peuvent se voir refuser toute nomination ou promotion » (L. VANMAERCKE, « Obligation et droit de vote », *Rev. pol.*, 1993, n° 2, p. 66). L'amusante formule de J. BARTHELEMY est explicite : « Priver du droit de vote un individu qui ne vote pas, c'est défendre le cigare à celui qui a horreur du tabac » (*op. cit.*, p. 481).

(17) Voy. ainsi l'article 27, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, l'article 21, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, l'article 49, § 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, l'article 38, alinéa 1^{er}, de la loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921, l'article 62, alinéa 2, de la loi électorale communale du 4 août 1932 et l'article 39, alinéa 2, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

(18) Voy. ainsi l'article 27, § 4, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, l'article 21, § 4, de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, l'article 49, § 6, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, l'article 38, alinéa 2, de la loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921, l'article 62, alinéa 2, de la loi électorale communale du 4 août 1932 et l'article 39, alinéa 3, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

(19) L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 76.

Dès le départ, il y a lieu de relativiser l'enjeu du débat. En dépit de son importance, le système électoral ne constitue rien de plus qu'une forme de participation politique parmi d'autres dans une société démocratique. Les droits de vote et d'éligibilité prennent ainsi place à côté du droit de pétition, du droit de manifestation, du droit de grève, du droit d'association et d'autres outils destinés à favoriser la pratique de la démocratie (20). Il apparaît ainsi que « le système électoral n'est qu'un aspect de la démocratie » (21). Qui plus est, « l'obligation de présence n'est elle-même qu'une facette du système électoral » (22).

Les arguments versés au débat relatif au maintien du principe du vote obligatoire sont de trois ordres. Certains éléments alimentant cette discussion relèvent de la philosophie politique. D'autres ont davantage trait à la sociologie politique. Une troisième catégorie est enfin constituée d'arguments d'efficacité ou d'opportunité politique.

Il est souvent aventureux de porter sur les mécanismes institutionnels un regard éthique ou normatif. On ne peut s'empêcher, cependant, d'envisager d'abord le bien-fondé de l'obligation de vote au regard des principes généraux de théorie politique qui la sous-tendent. A ce propos, « il est frappant de constater que partisans et adversaires de cette obligation se réfèrent à la démocratie pour étayer leur argumentation » (23). C'est, en effet, une différence de conception de la démocratie qui oppose les partisans de l'« électorat-fonction » et ceux de l'« électorat-droit ». La première catégorie s'inspire des idées de Montesquieu. La « théorie de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté » envisage la nation comme une entité distincte des citoyens qui la composent. La souveraineté n'appartient pas à chaque électeur considéré dans son individualité mais à la nation toute entière. Le citoyen devient ainsi un instrument par l'intermédiaire duquel s'exprime la volonté nationale. Organe de l'État lui-même, il est investi, à cet effet, de la tâche de constituer un autre organe. Le vote est alors conçu comme une charge que le citoyen est obligé d'exercer, un devoir « organique ». C'est cette conception que l'on retrouve à la base de l'inscription, en 1893, du principe du vote obligatoire dans la Constitution (24). Les partisans de l'« électorat-droit », de leur côté, cherchent plutôt leur inspiration auprès de Rousseau et de sa « théorie de la souveraineté fractionnée ». Cette fois, la souveraineté est partagée entre l'ensemble des citoyens, chacun en détenant une parcelle. Le suffrage est alors conçu comme un droit individuel accordé à chaque

(20) Voy. J. GÉRARD-LIBOIS, « Élections et électeurs en Belgique », *Dossiers du C.R.I.S.P.*, n° 31, 1990, p. 17.

(21) L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 78.

(22) *Id.*

(23) *Ibid.*, p. 65.

(24) Voy. Ch. repr., *Ann. parl.*, séance du 30 mai 1893, pp. 1539-1542.

être humain par le seul fait qu'il existe et fait partie de la société (25). La participation au suffrage est considérée comme une prérogative que le titulaire est libre d'exercer ou non.

Les participants au débat sur l'opportunité du vote obligatoire se retrouvent à nouveau dos à dos lorsqu'il s'agit d'envisager la question de la légitimité des organes issus de l'élection. Selon les partisans du vote obligatoire, l'abstentionnisme important découlant de l'absence d'obligation de se rendre aux urnes « risque de saper à terme la légitimité des organes élus » (26). Le vote obligatoire empêcherait ainsi « une minorité décidée et bruyante de dominer artificiellement une élection » (27). A l'instar des opposants au système de représentation majoritaire, ils craignent ainsi l'avènement d'une forme de gouvernement non représentatif de la majorité de la population (28). Les adversaires du vote obligatoire font pourtant preuve d'un compréhensible scepticisme face à l'argument de la légitimité des assemblées élues. L'obligation de vote, conçue comme une simple obligation de déposer son bulletin dans l'urne, ne peut assurer l'expression réelle de l'ensemble du corps électoral. Le vote blanc ou nul, dont l'importance n'est pas négligeable, constitue souvent l'abstentionnisme de l'électeur obligé de voter (29). On avance, en outre, qu'un corps électoral volontaire et se rendant librement aux urnes offrirait un vote plus authentique, conférant une légitimité « qualitative » accrue aux autorités issues du scrutin.

Le débat sur l'obligation de vote se pose aussi en termes sociologiques. Il s'agit, cette fois, de mesurer l'influence du vote obligatoire sur le comportement électoral de certaines catégories sociales. L'un des arguments les plus fréquemment avancés par les partisans du vote obligatoire consiste à affirmer que la liberté de se rendre aux urnes aurait pour effet pratique d'exclure du scrutin une bonne partie des couches défavorisées de la population. Leur accès plus réduit au savoir et à l'information et leur intérêt moins aiguisé ou plus « désabusé » pour la chose publique les maintien-

(25) Voy. R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1884, p. 6.

(26) GROUPE COUDENBERG, *op. cit.*, p. 82.

(27) J.-M. BECET et D. COLARD, « Faut-il introduire en France le vote obligatoire ? », *R.D.P.*, 1973, p. 179.

(28) Au début du siècle, L. DUPRIEZ s'exprimait, à ce propos, en des termes très virulents : « Si une partie notable du corps électoral reste à l'écart du scrutin, la volonté nationale risque d'être faussée dans son expression, la majorité parlementaire ne représentera peut-être qu'une minorité dans le pays. Est-il encore permis de parler de régime représentatif, de gouvernement populaire, lorsqu'une minorité dicte ses volontés, impose ses lois, gouverne et administre au nom de la nation ? » (*Op. cit.*, p. 140).

(29) Voy. L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 71.

draient, *de facto*, à l'écart des urnes (30). C'est une préoccupation semblable, en l'occurrence la crainte « que la masse peu qualifiée et sans grande motivation politique ne fasse pas usage de son droit de vote » (31) qui explique notamment les choix opérés par le Constituant en 1893. Les études et autres sondages contemporains confirment cette crainte (32). Les opposants au vote obligatoire répliquent qu'une bonne partie des actuels votes blancs ou nuls doivent être attribués à ceux qui s'abstiendraient de se déplacer aux urnes si le vote était libre. Ils prennent aussi leurs adversaires au mot en invoquant l'« effet baromètre » du vote non-obligatoire qui permettrait d'identifier clairement les abstentionnistes et, partant, de « savoir précisément quelles catégories de la population il faut associer plus étroitement à la vie politique » (33).

Des arguments d'efficacité, d'opportunité ou encore de pure stratégie politique viennent également nourrir le débat sur l'obligation de vote. La première pierre d'achoppement est liée au problème de la stabilité des comportements électoraux. Les partisans du vote obligatoire invoquent le caractère instable du système du vote libre et affirment que « des circonstances fortuites peuvent entraîner des déviations dans le comportement électoral, susceptibles de nuire au système politique » (34). On leur répond que « le vote obligatoire présente le désavantage d'entraîner des fluctuations moins prononcées dans le comportement électoral, de sorte que le jugement sur la politique menée est porté avec moins de netteté » (35). Une nouvelle fois, les adversaires de l'obligation de vote font cause commune avec les opposants au système de représentation proportionnelle.

Les oppositions apparaissent encore lorsque l'on s'attache à déterminer les objectifs d'une campagne électorale. Selon, les défenseurs du vote obligatoire, ce système permet aux partis en campagne de se concentrer sur le contenu de leur programme « sans se soucier de pousser les électeurs à voter » (36). De leur côté, les adversaires de l'obligation de vote revendiquent l'« effet mobilisateur » du vote libre (37) qui oblige les partis à intéres-

(30) « Pourquoi Ronald Reagan et Margaret Thatcher ont-ils pu liquider sans pitié les subsides sociaux ? (...) parce qu'ils n'encourageaient aucun risque en forme de sanction électorale. Leur politique 'sectaire', aux dépens des paumés et des ghettos, fut récompensée par les voix d'une classe majoritaire : celle qui vote encore » (B. VAES (faisant référence aux propos de L. DE WINTER), « L'imagination fourvoyée de la nouvelle culture politique », *Le Soir*, 26 août 1997, p. 3).

(31) L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 64.

(32) Voy., par exemple, L. DE WINTER, J. ACKAERT, A.M. AISH et A.-P. FROGNIER, *L'abstentionnisme électoral et le vote blanc ou nul en Belgique*, Louvain-la-neuve, P.I.O.P., 1991.

(33) L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 72.

(34) GROUPE COUDENBERG, *op. cit.*, p. 82. Voy. également, en ce sens, L. DUPRIEZ, *op. cit.*, pp. 140-141.

(35) GROUPE COUDENBERG, *op. cit.*, p. 82.

(36) J.-M. BECET et D. COLARD, *op. cit.*, p. 179.

(37) *Cfr. supra*.

ser tous les électeurs potentiels, y compris et surtout ceux qui paraissent réticents à l'idée de se rendre aux urnes.

Le débat sur le maintien de l'obligation de vote est aussi, depuis quelques années, lié au succès croissant des partis extrémistes. Les partisans du vote libre considèrent que les électeurs frustrés et déçus par l'ensemble des partis politiques traditionnels reportent aisément leurs voix sur des partis extrémistes lorsqu'ils sont obligés de se rendre aux urnes. Les défenseurs du vote obligatoire avancent, cependant, des études et projections qui ne démontrent pas clairement le manque de fidélité de l'électorat extrémiste. Ils prennent aussi appui sur le succès de certains partis « liberticides » (38) dans des États où le vote n'est pas obligatoire. Le Front National en France constitue évidemment l'exemple le plus frappant depuis quelques années déjà (39).

Il serait naïf de penser que le débat n'est pas également influencé par des considérations purement stratégiques. On constate fréquemment, « que les partisans et les adversaires du vote obligatoire déterminent plutôt leur position en fonction de l'impact que pourrait avoir une éventuelle suppression du vote obligatoire sur les futurs résultats électoraux » (40).

2. *L'adéquation de la sanction*

La discussion bat son plein en ce qui concerne l'opportunité de maintenir ou de supprimer le principe de l'obligation de vote. Malgré un retentissement moindre, le débat relatif à la sanction du non-respect du principe reste assez animé. Le clivage entre défenseurs et pourfendeurs du principe ne recoupe évidemment pas l'opposition entre les partisans et les opposants au système de sanction tel qu'il existe à l'heure actuelle. Il paraît d'ailleurs logique de considérer que la discussion relative à l'adéquation de la sanction n'intéresse pas les opposants à l'obligation de vote, même si ces derniers tirent souvent argument des faiblesses du mécanisme de sanction pour appuyer leur demande de suppression du principe.

De nombreuses critiques se font entendre au sein de la doctrine quant au système de sanction institué par les articles 207 à 210 du Code électoral. On lui reproche d'abord son caractère désuet (41). On insiste ainsi sur le fait que l'abstentionnisme n'est pas poursuivi, tel un délit politique classique, devant la cour d'assises mais est considéré comme une simple contravention. On rappelle également que les amendes qui peuvent être prononcées

(38) Voy. H. DUMONT, « Les partis liberticides et le loyalisme démocratique », in *La loyauté. Mélanges offerts à Etienne Cerezhe*, Bruxelles, Larcier, 1997, pp. 147-164.

(39) En ce sens, voy. également L. DUPRIEZ, *op. cit.*, pp. 142-143 et L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 77.

(40) GROUPE COUDENBERG, *op. cit.*, p. 83.

(41) Voy., par exemple, L. VANMAERCKE, *op. cit.*, p. 66.

à l'encontre des électeurs défaillants sont de faible importance. On relève encore que le mécanisme sanctionnant les récidivistes est tellement léger qu'il ne semble pas pouvoir rencontrer de nombreuses applications pratiques.

L'absence d'efficacité du système des sanctions est également invoquée. Le Parquet, préoccupé par d'autres tâches, plus importantes et urgentes, semble réticent à poursuivre. Les contrevenants ne sont ainsi que rarement sanctionnés (42). Cette politique répressive sélective présente aussi un caractère discriminatoire puisque les électeurs fautifs de quelques rares cantons sont poursuivis alors que l'écrasante majorité des autres s'abstient en toute impunité.

On insiste encore sur le caractère inéquitable du système de sanctions. En prévoyant uniquement des peines d'amende à l'égard des électeurs ne satisfaisant pas à leur devoir électoral, le Code électoral fait proportionnellement peser de manière plus substantielle la répression de la violation d'un droit civique sur les petits revenus (43).

D'autres arguments sont avancés à l'appui du maintien du mécanisme actuel. Ainsi, pour rejeter l'argument de la désuétude de la sanction, on affirme son caractère suffisant, adéquat ou, en tout cas, proportionné par rapport à l'objectif poursuivi. A l'époque où les poursuites étaient plus systématiques, on faisait fort justement le constat suivant : « le nombre des électeurs poursuivis et condamnés est si minime, qu'il semble que des mesures répressives ne pourraient le réduire d'une manière sensible » (44).

Le caractère dissuasif ou préventif de la sanction est également mis en évidence. La répression de l'abstentionnisme et l'application d'une peine n'ont qu'une importance subsidiaire. On part du principe « que la généralité des citoyens observe habituellement les ordres impératifs comme les défenses de la loi, sans s'inquiéter des peines dont celle-ci menace les infractions » (45). Les motivations peuvent être doubles. « Les uns, en effet, se conforment aux dispositions de la loi, parce que c'est la loi, les autres, parce qu'ils veulent éviter les ennuis et les tracasseries d'une poursuite en justice » (46).

Les défenseurs du système actuel de sanction font encore appel à sa fonction symbolique. Peu importe son contenu et sa mise en pratique pourvu que celle-ci soit susceptible de faire rougir les inciviques et de les placer

(42) « Lors des élections de 1985, par exemple, 448.969 électeurs ne se sont pas déplacés. 75 d'entre eux ont été traduits devant le tribunal de police et 62 ont subi une condamnation. Ceci représente une sanction de 0,015 %. On ne peut donc pas véritablement parler d'une obligation de présence » (*Id.*).

(43) Voy. J. BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 481. Voy. ainsi le système de progressivité de l'amende proposé par J.-M. BECET et D. COLARD, *op. cit.*, p. 189.

(44) L. DUPRIEZ, *op. cit.*, p. 126.

(45) *Ibid.*, p. 124.

(46) *Id.*

ostensiblement face à leurs insuffisances citoyennes. On affirme souvent à propos de l'abstentionniste récidiviste qui se voit privé de son droit électoral que « bien loin de se sentir puni, il sera tenté de vous adresser ses remerciements les plus sincères et les plus moqueurs » (47). Pourtant, il faut reconnaître à la société une certaine cohérence dans la démarche qui consiste à priver d'un droit civique un citoyen qui refuse de l'exercer. L'autre sanction instituée par la même disposition qui refuse à un récidiviste l'accès à une nomination ou une promotion dans la fonction publique procède évidemment d'un esprit similaire.

II. — LES PERSPECTIVES DE L'OBLIGATION DE VOTE

Les enjeux de l'obligation de vote sont connus. Les questions essentielles ont été soulevées. Il reste à envisager les solutions à leur apporter. Il est important de réfléchir d'abord aux conditions de régularité requises pour envisager une réforme du vote obligatoire et de son mécanisme de sanction (A) avant de s'interroger sur l'opportunité d'une telle réforme (B).

A. — *Les perspectives juridiques*

1. *La modification du principe*

Les deux propositions de loi déposées en mars 1997 par les sénateurs Verhofstadt, Anciaux, Loones et Coveliers ne sont pas dépourvues de critiques d'un point de vue juridique. En relevant les principales insuffisances dans les textes et la démarche des parlementaires flamands, il s'agit surtout de poser les conditions pour une réforme du principe de l'obligation de vote répondant à toutes les exigences de régularité constitutionnelle, législative et formelle. Trois critiques essentielles apparaissent. Les deux propositions de loi révèlent, en effet, diverses lacunes de cohérence, de procédure et de constitutionnalité.

On doit relever d'abord le manque de cohérence de l'initiative des quatre sénateurs. La première proposition (48) tend à supprimer l'obligation de vote aux élections provinciales et communales. La seconde (49) poursuit le même objectif en ce qui concerne les élections au Parlement wallon et au Parlement flamand. On s'étonne de ne pas apercevoir d'initiative visant aussi à supprimer le principe de l'obligation de vote relativement aux élections législatives fédérales. Le choix est particulièrement curieux si l'on s'attache à lire le premier paragraphe des développements précédant le

(47) *Ibid.*, p. 123.

(48) I — 598/1.

(49) I — 599/1.

texte des deux propositions. On y découvre, en effet, ce qui suit : « La grave crise de confiance de ces derniers mois appelle de profondes réformes. Seules une nouvelle culture politique ainsi qu'une démocratisation et une modernisation poussées de notre système politique peuvent rétablir la confiance dans les institutions de notre pays. C'est pourquoi il y a lieu de supprimer le plus rapidement possible l'obligation de vote aux élections provinciales et communales » (50). Une telle motivation ne devrait-elle pas justifier, en premier lieu, la suppression du vote obligatoire pour les élections au Parlement fédéral ?

La démarche des auteurs des deux propositions se comprend en étudiant les procédures requises pour supprimer l'obligation de vote pour chaque type de scrutin. Les auteurs des propositions relèvent que la suppression du vote obligatoire au Parlement flamand et au Parlement wallon implique une modification de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État. Il s'agit d'une matière visée à l'article 77, 3°, de la Constitution, soit une loi dite « bicamérale intégrale ». Son adoption requiert, par conséquent, une discussion et un vote dans les deux assemblées (51). La suppression du principe de l'obligation de vote aux élections provinciales appelle une modification de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales. En ce qui concerne les élections communales, il s'agit d'amender la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932. Dans les deux cas, la procédure d'adoption de ces modifications législatives est celle visée à l'article 78 de la Constitution. On peut rappeler que l'intervention du Sénat n'apparaît alors que lorsque quinze sénateurs au moins le demandent dans les quinze jours qui suivent la transmission d'un projet de loi adopté par la Chambre des représentants ou encore lorsque l'initiative législative émane d'un ou plusieurs sénateurs. C'est dans ce dernier cas de figure que se situe le texte déposé par MM. Verhofstadt et consorts.

La suppression de l'obligation de vote relativement aux élections des membres de la Chambre des représentants et des élus directs du Sénat passe, quant à elle, par une modification des articles 62 et 68, § 2, de la Constitution. Outre qu'une telle procédure exige la présence d'une majorité plus importante (52), la modification, en cours de législature, d'une disposition constitutionnelle implique à la fois que les chambres soient constituantes et que la disposition en question soit révisable. Si la première condition est bel et bien remplie, il n'en est rien de la seconde, les

(50) Dans la proposition de loi portant le numéro I — 599/1, la dernière phrase est remplacée par celle qui suit : « C'est pourquoi il y a lieu de supprimer l'obligation de vote aux élections pour le Conseil régional wallon et pour le Parlement flamand ».

(51) Voy. F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », in *La Belgique fédérale, op. cit.*, p. 116.

(52) Pour rappel, l'article 195, alinéa 5, de la Constitution prévoit qu'en cas de révision constitutionnelle, « les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents ; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages ».

articles 62 et 68, § 2, ne faisant pas partie de la déclaration de révision de la Constitution adoptée par le pouvoir législatif fédéral avant les élections de mai 1995. Les quatre sénateurs néerlandophones n'ont, semble-t-il, pas voulu attendre la législature suivante avant de mettre en chantier leur projet de suppression du vote obligatoire. Leur impatience confère ainsi à leur démarche un certain manque de cohérence.

L'entreprise est certes curieuse et politiquement discutable. La réforme isolée du vote obligatoire aux élections provinciales, communales et à certains scrutins « fédérés », à l'exclusion des élections législatives n'est pas en soi irrégulière, sous réserve de la troisième critique énoncée ci-après. L'initiative des parlementaires flamands souffre, cependant, d'une véritable irrégularité technique. Il a été rappelé *supra* que l'article 26 *bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit *in limine* que « le vote est obligatoire et secret ». La proposition de loi tendant à supprimer l'obligation de vote aux élections du Parlement flamand et du Parlement wallon n'est pourtant pas accompagnée d'une proposition de loi spéciale visant à adapter l'article 26 *bis* de la loi du 8 août 1980. On insistera sur le fait qu'un amendement à une loi ordinaire ne peut, en rien, venir modifier une disposition d'une loi spéciale, fût-ce de manière implicite. La solennité particulière qui s'attache à l'adoption d'une loi spéciale ne pourrait tolérer une telle interprétation. La proposition d'amendement de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à supprimer le vote obligatoire est irrégulière si elle ne s'accompagne pas d'une proposition de modification de l'article 26 *bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les auteurs des propositions de loi ont-ils vraiment perdu cet élément de vue ? Ou s'agit-il d'un oubli intentionnel ? En effet, s'il était politiquement envisageable de tenter de réunir une majorité absolue pour adopter une loi ordinaire sur la base de l'article 77 ou de l'article 78 de la Constitution, les choses paraissent plus compliquées lorsqu'il s'agissait de récolter une majorité qualifiée pour modifier la loi spéciale. Ceci pourrait également expliquer pourquoi aucune proposition de modification de l'article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises n'a été déposée sur le bureau du Sénat.

La motivation de cette dernière omission n'est peut-être pas uniquement arithmétique. Les élections au Conseil régional bruxellois ont été oubliées tout comme l'élection du Conseil de la Communauté germanophone. Dans ce dernier cas, pourtant, seule la modification d'une loi ordinaire s'imposait. On pourrait y apercevoir une nouvelle manifestation du « regard différencié » porté par le monde politique flamand sur les deux plus petites collectivités fédérées, et plus sensiblement sur les institutions bruxelloises. De manière un peu plus louable, il n'est pas interdit de penser que les auteurs des propositions n'ont pas souhaité risquer d'affaiblir la faible représentation flamande au sein de l'organe législatif de la Région de Bruxelles-Capi-

tale. Tel serait le cas, en effet, si l'absence d'obligation de vote incitait davantage d'électeurs néerlandophones que francophones à l'oisiveté citoyenne au moment des élections du Conseil régional bruxellois.

Une troisième critique, de constitutionnalité cette fois, pourrait encore être formulée, même si elle implique une relative prudence.

On affirme souvent « qu'en droit public, le droit se crée, dans une certaine mesure, en fonctionnant » (53). La stabilité du texte constitutionnel (54), la solennité qui entoure son adoption (55) et sa concision justifient la présence de « compléments » au texte de la Constitution. On constate inévitablement que « comme tout le droit n'est pas dans la loi, tout le droit public n'est pas dans la Constitution et dans les textes de droit positif » (56).

Le texte de la Constitution est ainsi complété par les principes que dégage la Cour d'arbitrage au fil de l'évolution de sa jurisprudence (57). C'est aussi dans ce registre qu'apparaissent les coutumes constitutionnelles qui « sans prétendre s'identifier à la Constitution, la préparent ou la précèdent » (58). N'étant pas non plus consacrés dans une règle écrite, les principes généraux du droit public ou du droit constitutionnel viennent également suppléer à la rigidité ou l'extrême concision du prescrit constitutionnel. La doctrine en relève deux catégories (59), ceux qui, tel le principe d'égalité, sont rattachables à un article de la Constitution et ceux qui sont tout-à-fait étrangers au texte constitutionnel, à l'instar du principe général de continuité du service public. De manière synthétique, on dira des principes généraux du droit constitutionnel qu'ils constituent des règles « qu'aucune disposition constitutionnelle (...) ne formule explicitement » (60).

A la lumière de ces éléments, il n'est pas inutile de se poser la question de la consécration de l'obligation de vote comme un principe général de droit constitutionnel. Certes les articles 62 et 68, § 2, comme il a été rappelé, limitent leur champ d'application textuel, aux élections législatives. On pourrait, cependant, penser que si le constituant n'a pas consacré constitutionnellement le vote obligatoire pour les autres niveaux de pouvoir « c'est parce que son existence est si certaine qu' (il) estime ne pas devoir

(53) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *J.T.*, 1970, p. 561.

(54) Voy. F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, tome I, Les données constitutionnelles, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 1987, pp. 78-101.

(55) *Ibid.*, pp. 68-77.

(56) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 561.

(57) Voy. F. TULKENS, « La Cour d'arbitrage et le pouvoir constituant », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 25-35.

(58) F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 61.

(59) Voy. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 568 et F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 67.

(60) P. GÉRARD, *Droit, égalité et idéologie. Contribution à l'étude critique des principes généraux du droit*, Bruxelles, F.U.S.L., 1981, p. 11.

le constater dans un texte » (61) ? Plusieurs éléments semblent donner un certain crédit à cette thèse. La Constitution connaît le vote obligatoire depuis plus d'un siècle. Des textes particuliers, certes de valeur inférieure à la Constitution, constituent autant d'applications du principe qu'il n'existe de scrutins en Belgique. On peut aussi rappeler que, jusqu'en 1993, les membres des organes législatifs de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Région wallonne étaient issus d'une élection pour laquelle la participation des électeurs était constitutionnellement obligatoire. Telle était évidemment la conséquence du système dit du double mandat.

Il serait présomptueux d'affirmer fermement l'existence d'un principe général de droit constitutionnel, ne tolérant de révision partielle du vote obligatoire à aucun niveau de pouvoir sans une modification du texte constitutionnel. Les questions qui viennent d'être soulevées incitent, cependant, à une certaine prudence. Pour éviter tout problème de constitutionnalité, il paraît plus sage d'envisager une réforme d'ensemble du système de l'obligation de vote, incluant les élections des chambres législatives plutôt que de s'atteler à une tentative de révision partielle.

Deux éléments complémentaires liés aux réformes en cours au sein de notre législation électorale intéressent encore l'éventualité d'une modification du vote obligatoire. Il y a d'abord lieu d'évoquer l'extension du droit de vote aux étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne. L'article 7, § 2, de la directive du 19 décembre 1994 (62) adoptée en application de l'article 8B, § 1^{er}, du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que « si le vote est obligatoire dans l'État membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale ».

Cette disposition soulève une interrogation évidente quant au caractère obligatoire ou facultatif du vote des européens aux élections communales. Deux interprétations peuvent prendre place. La première consisterait à considérer la présence de deux catégories d'électeurs : les électeurs belges obligés de voter et les électeurs européens libres de se rendre aux urnes. Pour ces derniers, l'inscription sur une liste électorale ne constituerait rien d'autre que la modalité d'exercice de cette liberté. La question de la compatibilité de cette interprétation avec les articles 10 et 11 de la Constitution serait alors posée. Ne suis-je pas moi, électeur belge obligé de me rendre aux urnes, discriminé par rapport à mon homologue européen résidant en Belgique qui, lui, aurait le choix de voter ou de s'abstenir ?

(61) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 568.

(62) Directive n° 94/80/CE du Conseil 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 du 31 déc. 1994, pp. 38-46.

Une deuxième interprétation de l'article 7, § 2, plus formaliste et plus fidèle au texte de la directive, permet d'éviter cet écueil. Il y aurait bien deux catégories d'électeurs : les Belges, d'une part, et les européens inscrits sur la liste électorale, d'autre part. Le non-accomplissement de cette formalité d'inscription maintiendrait ces derniers en situation d'électeurs « virtuels » (63). Aucune discrimination ne pourrait, cependant, être relevée entre les électeurs « réels » belges et européens, tous soumis à l'obligation de vote.

Le Gouvernement a également adopté un avant-projet visant à octroyer le droit de vote aux électeurs belges résidant à l'étranger pour les élections législatives. Il semble ici également que cette possibilité soit abandonnée au libre choix des électeurs non résidents. Si l'octroi du vote obligatoire aux ressortissants européens découle de dispositions européennes supérieures et notamment de l'article 8, B, § 1, du Traité C.E., concerne les seules élections communales et s'adresse à une catégorie spécifique d'électeurs, il n'en est évidemment pas de même en l'espèce. On est alors en droit de se demander si la liberté de voter aux élections législatives laissée aux électeurs belges résidant à l'étranger ne se heurte pas aux articles 62 et 68, § 2, de la Constitution en vertu duquel « le vote est obligatoire » (64).

2. La modification de la sanction

Modifier le mécanisme de sanction du non-respect par l'électeur de son obligation de se rendre aux urnes ne semble soulever aucun obstacle technique majeur. On a rappelé que la sanction de l'obligation de vote était organisée par les articles 207 à 210 formant le Titre VI du Code électoral (loi du 12 août 1928). Ces règles qui concernent les élections législatives sont rendues applicables aux élections communautaires, régionales, provinciales, communales ou européennes en vertu de dispositions particulières. Pour l'ensemble de ces textes, une modification de la loi ordinaire suffit, en application de la procédure visée tantôt à l'article 77, tantôt à l'article 78 de la Constitution.

(63) La disposition de la loi du 23 mars 1989 qui vise la même catégorie d'électeurs pour l'élection du Parlement européen est assez expressive. L'article 1^{er}, § 2 affirme à propos des ressortissants européens résidant en Belgique qu'ils « peuvent acquérir la qualité d'électeur pour le Parlement européen ».

(64) La réforme envisagée semble également heurter les dispositions des articles 62 et 68, § 2, selon lesquels « le vote... a lieu à la commune ». La Constitution précise « ... sauf les exceptions à déterminer par la loi ». Il reste à savoir si une telle « exception » peut s'appliquer à une catégorie d'électeurs aussi générale que l'ensemble des Belges résidant à l'étranger.

B. — *Les perspectives politiques*1. *L'opportunité de modifier le principe*

Il ressort du débat entre partisans et opposants de l'obligation de voter que la présentation des différents arguments de part et d'autre ne permet à aucune des deux tendances d'emporter une préférence théorique significative. Il n'y a point de bon vote obligatoire et de mauvais vote facultatif et *vice versa*. Il est inexact d'affirmer que la Belgique offre des standards démocratiques plus élevés que la plupart des autres États européens en s'assurant la présence aux urnes de tous ses électeurs. Il est tout aussi faux de laisser croire que le vote facultatif serait profondément inscrit dans les astres de la démocratie.

On peut ainsi affirmer qu'aucune opposition de principe au vote obligatoire n'apparaît comme absolument pertinente. La Commission européenne des droits de l'homme a, elle-même, considéré que le vote obligatoire n'était contraire ni à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni à l'article 3 de son premier Protocole additionnel. La Commission de Strasbourg affirme ainsi que l'obligation de voter « n'est pas une exigence qui constitue une interférence dans la liberté de conscience, parce qu'elle n'exige pas que l'électeur vote d'une certaine façon, mais le laisse, en fait, libre de rendre un bulletin blanc » (65).

En élevant le débat, on ne peut éviter une sévère mise en garde contre d'excessives tentatives d'« idéologisme institutionnel ». Pour illustrer ce constat, il peut être instructif d'emprunter un exemple à un autre domaine institutionnel. Ainsi, peut-on rappeler l'affirmation si souvent entendue selon laquelle la monarchie héréditaire correspondrait moins parfaitement que la république parlementaire ou le régime présidentiel aux qualités idéales de la démocratie moderne. L'État belge démontre pourtant, avec le poids oppressant de ses clivages communautaires, qu'aucun autre système qu'une monarchie, offrant au souverain un rôle d'arbitre, d'autorité placée au-dessus de toute mêlée linguistique, ne pourrait convenir (66). Sauf évidemment à souhaiter la disparition de l'État, la sécession de l'une de ses communautés ou l'adoption d'une autre structure que celle d'un État souverain (67). L'État belge n'en est pas pour autant moins démocratique que les autres. Par identité de raisonnement, on peut répéter que la suppression du vote obligatoire en Belgique ne serait ni plus ni moins démocratique que

(65) Comm. eur. dr. h., déc. 22 avril 1965, *X contre l'Autriche*, req. n° 1718/62.

(66) Voy., à ce sujet, A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, 2^e éd., Bruxelles, CRISP, 1994, pp. 185-194.

(67) On songe à la confédération d'États que certains hommes politiques du nord du pays présentent malhonnêtement comme une forme affinée d'évolution de l'État fédéral.

son maintien. Il est important d'éviter, en l'espèce, toute forme de manichéisme ou de fétichisme institutionnel.

Le débat sur l'opportunité de modifier le principe du vote obligatoire peut trouver une solution en adoptant une démarche plus pragmatique. La question s'affine et se pose alors en d'autres termes... Est-il opportun, dans le contexte qui est celui de l'État belge et de ses institutions aujourd'hui, de supprimer le vote obligatoire ? Un premier élément de réponse conduit à constater qu'il existe en Belgique une tradition de vote obligatoire. Depuis plus d'un siècle, en effet, toute élection d'une assemblée législative, à n'importe quel niveau de pouvoir, implique la participation obligatoire du corps électoral (68). Sauf à tomber dans un regrettable conservatisme, on doit ajouter immédiatement que l'observation de l'existence d'une tradition ne suffit évidemment pas à écarter toute possibilité de la renverser. Il y a donc lieu de se demander si, à l'heure actuelle, une telle modification est vraiment opportune. La « nouvelle culture politique » est un concept à géométrie variable et les divergences de vue ne manquent pas quant à l'interprétation la plus adéquate à lui donner. Contrairement à l'opinion des auteurs des deux propositions de loi évoquées *supra*, il semble pourtant que le climat socio-politique actuel ne soit pas favorable à la suppression de l'obligation de voter. La désaffection de la politique, la méfiance du citoyen vis-à-vis de ses gouvernants et les pulsions poujadistes qui ont envahi une partie non négligeable de la population suite à l'affaire Dutroux (69) justifient tout sauf une invitation maladroite à l'électeur de ne plus remplir son devoir électoral. Manifestement, le moment est mal choisi pour envisager de supprimer l'obligation de vote.

Au-delà des terribles événements de ces dernières années, on considère souvent « l'apathie du citoyen » comme « ... une donnée caractéristique de la vie politique belge » (70). Avant d'envisager une réforme du vote obligatoire, il serait salutaire d'entamer une réflexion sérieuse sur la nécessité de renforcer le rôle pédagogique de nos gouvernants et d'optimiser l'éducation et l'information politiques du citoyen (71). Un effort en ce sens renforcerait aussi le vote obligatoire lui-même. En effet, « il faut utiliser tous les moyens pour que cette participation imposée de l'extérieur devienne le plus

(68) Cet élément permet d'ailleurs, une fois encore, de condamner toute démarche visant à réviser partiellement l'obligation de vote, sans envisager une modification d'ensemble du principe, sans opter fermement pour une remise en cause globale de la tradition.

(69) Voy., par exemple, *L'affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, Complexe, 1997.

(70) J. VANDEWALLE, « Introduction » in *La participation politique en Belgique*, Louvain et Paris, Nauwelaerts, 1966, p. 12.

(71) « La démocratie requiert surtout une attitude, un état d'esprit, des modes de comportement qui soient fondés sur le dialogue entre les gouvernants et les gouvernés. Les termes de cet exercice ne sauraient s'inscrire uniquement dans les lignes de la Constitution » (F. DELPÉRÉE, *La démarche citoyenne*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 39). Voy. aussi A. PARISIS et J. VANDAMME, « Conclusions » in *La participation politique en Belgique*, *op. cit.*, pp. 53-54.

rapidement possible quelque chose de vécu, de voulu, de naturellement consenti » (72). En d'autres termes, il y a lieu de mettre en œuvre tous les instruments susceptibles de mener « à l'apparition de cette conscience morale grâce à laquelle voter irait de soi, en dehors même de tout support juridique » (73).

2. *L'opportunité de modifier la sanction*

Les oppositions relevées lors de la discussion relative à l'adéquation de la sanction ont, en fait, soulevé une série de questions qui constituent autant de pistes de travail pour une réflexion sur la réforme du système de sanction du vote obligatoire. La première concerne l'opportunité de maintenir un mécanisme de sanction. Faut-il supprimer purement et simplement les articles 207 à 210 du Code électoral pour ne laisser subsister qu'une obligation « morale » inscrite dans la Constitution ? Une version adoucie de cette première interrogation consisterait à discuter de l'opportunité d'adopter une circulaire ministérielle destinée aux différents parquets dans le but de mettre fin en pratique aux poursuites en cas de non-respect de l'obligation de vote (74). Le principe subsisterait, le mécanisme de répression ne disparaîtrait pas de notre arsenal législatif mais ne serait plus appliqué. Le règlement d'une telle situation par la voie d'une circulaire ne constitue pourtant pas une solution optimale au niveau de la rigueur juridique.

Une deuxième question amène à réévaluer le système de sanction pénale du vote obligatoire sans le remettre en cause dans son principe même. Certains se demandent s'il n'y a pas lieu d'aggraver les peines mises en place afin de rendre à l'obligation de vote une efficacité réelle. D'autres évoquent davantage l'opportunité d'adoucir les sanctions pour mettre en avant leur fonction symbolique.

Enfin, une troisième et dernière question consiste à étudier le bien-fondé d'une sanction pénale et à se demander si le non-respect de l'obligation de vote ne peut être réprimandé plus adéquatement par d'autres voies. On pense à un mécanisme d'imposition de sanctions administratives par une autorité administrative (75). Un tel mécanisme permettrait à la fois de dépénaliser la sanction du non-respect de l'obligation de vote et de « déjudiciariser » la technique de sanction. Cette dédramatisation de l'application des sanctions et cet allègement des procédures de sanction ne rendraient pas pour autant le caractère obligatoire du vote moins efficient. Il resterait

(72) J.-M. BECET et D. COLARD, *op. cit.*, p. 202.

(73) *Ibid.*, p. 184.

(74) On peut renvoyer au système récemment mis en place relativement à la répression des consommateurs de stupéfiants. Voy., à ce sujet, C. GUILLAIN, « La nouvelle directive du collège des procureurs généraux relative à la politique des poursuites en matière de drogues illicites », *Journ. proc.*, 1998, n° 352, pp. 11-14.

(75) J.-M. BECET et D. COLARD, *op. cit.*, pp. 194-201.

cependant à veiller à ne pas mettre en péril les droits fondamentaux des électeurs s'abstenant de voter (76).

*
* *

Les propositions de loi déposées au printemps 1997 au Sénat semblent témoigner d'un certain manque de « maturité ». Juridiquement, elles révèlent certaines lacunes. Politiquement, elles n'interviennent pas au moment le plus approprié.

La démarche de leurs auteurs a surtout le mérite de relancer une discussion importante et intéressante. En l'état, le débat renvoie dos à dos partisans et adversaires de l'obligation de vote. L'enjeu à moyen terme n'implique pas une remise en cause du principe. Il consisterait plutôt à donner une nouvelle signification au mécanisme de sanction et surtout à tenter, sur le fond, de transformer la contrainte du vote en un acte citoyen naturellement consenti. Un objectif ambitieux...

(76) Sur l'ensemble de la problématique du règlement des infractions à la législation électorale, voy. F. DELPÉREE, *Le contentieux électoral*, Paris, P.U.F., 1998.