

Citoyenneté & Participation | Axel Winkel

Le pari de la fin de l'obligation de vote Un mirage démocratique ?





: lien consultable dans l'Internet

Introduction

Et voilà, les dés sont jetés. Une nouvelle suédoise est sur les rails du côté flamand. Un accord a été trouvé et présenté au grand public. Son contenu est explosif. Retrait de la Flandre de l'UNIA (ex-centre interfédéral pour l'égalité des chances), service communautaire pour les chômeurs de longue durée, parcours d'intégration payant pour les primo-arrivants, suppression des allocations familiales pour les demandeurs d'asile dont la procédure d'admission est en cours... En somme, cap à droite toute. Un autre point « fort » de cet accord : la suppression de l'obligation de vote lors des élections communales et provinciales en Flandre. Si cette mesure ne fait l'objet que d'une demi-ligne à la page 269 dans l'accord rendu public¹, elle interroge puisqu'elle rompt drastiquement avec une spécificité politique belge. Le plat pays a en effet été le premier pays à rendre le vote obligatoire en 1893 et un des rares pays à l'avoir maintenu jusqu'à aujourd'hui. Alors pourquoi le gouvernement flamand a-t-il pris cette décision ? Quels en sont les objectifs ? C'est à ces questions que nous allons tenter de répondre. L'idée ne sera pas de faire un catalogue et une analyse théorique des avantages et désavantages de l'obligation de vote. Ce travail a déjà été fait dans une précédente analyse du CPCP.² Nous nous concentrerons sur le cas concret de la suppression de l'obligation de vote dans l'accord du gouvernement flamand.

I. Coalition suédoise et la fin de l'obligation de vote : une défaite pour le CD&V

Cette décision a été prise par une coalition suédoise c'est-à-dire regroupant l'Open Vld, le CD&V et la N-VA. Au sein de cette coalition, les libéraux flamands s'opposent depuis longtemps à l'obligation de vote. Dès les années nonante, ils commencent à mener campagne contre une règle qu'ils jugent

¹ « Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 », [en ligne :] <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>, consulté le 21 novembre 2019

² Lire à ce sujet M. KAHN, *Le vote obligatoire. Lorsqu'un droit devient un devoir*, Bruxelles : CPCP, Analyse n°199, octobre 2014, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/publications/vote-obligatoire>.

contraire à la liberté individuelle. Symptôme d'un État trop envahissant, ils préfèrent la participation des électeurs informés plutôt que de citoyens passifs ne se rendant aux urnes que par obligation. Ceux-ci seraient d'ailleurs plus enclins à voter pour des partis extrémistes de manière impulsive. Au fil des années, la politique de l'Open Vld n'a pas changé sur ce point. Au-delà d'une question de principe, les libéraux peuvent y voir un intérêt électoral. Certaines enquêtes montrent en effet un gain en représentation pour la droite et surtout les libéraux avec une suppression de l'obligation de vote. Du côté francophone seuls quelques membres du MR (comme Georges Louis Bouchez ou Clémentine Barzin) soutiennent aujourd'hui également une même politique.

Du côté de la N-VA, sans que cela constitue une priorité, il existe une proximité de vue sur cette question avec les libéraux. En 2017, le parti nationaliste flamand avait d'ailleurs proposé de supprimer l'obligation de vote au niveau fédéral en revoyant l'article 62 de la Constitution.³ Leur ancêtre, la Volksunie, défendait déjà la fin de l'obligation de vote. Aujourd'hui encore la N-VA défend l'abrogation de l'obligation de vote à tous les niveaux. Ils nous confient même que tant que cette suppression de l'obligation de vote ne sera pas effective « la N-VA préconise de convertir les votes blancs en sièges vides au Parlement »⁴. Il n'est donc pas étonnant de voir cette mesure dans un gouvernement associant libéraux et nationalistes à l'exercice du pouvoir.

Pour ce qui est du CD&V, la décision est beaucoup plus surprenante. Historiquement, les chrétiens flamands se sont toujours prononcés en faveur du maintien d'une obligation de se rendre aux urnes. Sans celle-ci, les plus vulnérables, les moins éduqués ne se déplaceraient pas pour voter. Leurs intérêts ne seraient alors pas pris en compte par les politiques. Juste avant que l'accord soit rendu public, le député fédéral CD&V Hendrik Bogaert disait que cette mesure était « typiquement une idée de l'élite de la démocratie libérale »⁵. Il est donc très étonnant de voir le CD&V accepter un tel accord.

³ W. VAN DER DONCKT, « Proposition de déclaration de révision de l'article 62 de la Constitution en vue de supprimer l'obligation de se présenter aux urnes », DOC 54 2662/001, 13 septembre 2017, [en ligne :] <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2662/54K2662001.pdf>, consulté le 21 novembre 2018

⁴ F. NIESTEN (Ombudsman NVA), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 17 octobre 2019

⁵ « Formation flamande: le CD&V se distancie de l'option d'en finir avec le droit de vote obligatoire », *La Libre*, 29 septembre 2019 [en ligne :] <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/formation-flamande-le-cdv-se-distancie-de-l-option-d-en-finir-avec-le-droit-de-vote-obligatoire-5d90e0efd8ad5878fd74ee2f>, consulté le 16 octobre 2019

Ils ont dû céder du terrain face à leurs partenaires de coalition sur cette matière. Cela est confirmé par la position ambiguë du CD&V. Officiellement, Bianca Debaets (députée bruxelloise CD&V) nous confirme que le CD&V considère toujours le vote obligatoire comme le meilleur moyen de permettre la représentation de toutes les couches de la population.⁶ Position validée en congrès. Mais on nous indique que dans le même temps, pour leurs partenaires de coalition, l'obligation de vote ne permettait plus d'atteindre cet objectif et qu'il fallait trouver d'autres méthodes. Ils se sont alors accordés pour supprimer l'obligation au niveau local. Cependant, Bianca Debaets nous confirme que le CD&V ne veut pas appliquer cette mesure à Bruxelles.⁷ Cette prise de position du CD&V est complètement illisible et le soutien apporté par le CD&V à la décision de la coalition est clairement un aveu de faiblesse de sa part. En perte de vitesse électoralement, le parti a eu beaucoup de mal à imprimer sa marque sur le nouvel accord de gouvernement. Pour Marc Uyttendaele, « ce n'est pas leur programme mais celui des autres qui est mis en œuvre dans l'accord de gouvernement »⁸.

II. Un mauvais remède pour des vrais problèmes

A. Lutter contre le Vlaams Belang

Un des arguments avancés afin de justifier la fin du vote obligatoire serait de lutter contre la montée du Vlaams Belang. Le raisonnement est le suivant. Les gens ne s'intéressant pas à la politique ou étant frustrés par la politique sont malgré tout obligés de se rendre aux urnes. Une fois sur place, ceux-ci auraient tendance à voter « contre » plutôt que « pour » quelque chose. Tout naturellement leurs voix se reporteraient alors sur les extrêmes. Ces citoyens désabusés n'auraient donc pas d'attachement idéologique au Vlaams Belang mais ils voteraient pour ce parti par désillusion. S'ils en avaient la possibilité, ils n'iraient tout simplement pas voter. En mettant fin au vote obligatoire, on réduirait l'électorat du Vlaams Belang. Un électorat essentiellement

⁶ B. DEBAETS (députée bruxelloise CD&V), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 16 octobre 2019

⁷ *Ibid.*

⁸ M. UYTENDAEL (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 10 octobre 2019

composé d'électeurs passifs qui expriment un choix car ils y sont forcés. Les données statistiques semblent confirmer cette logique. En effet, « le Vlaams Belang a été chercher son succès dans les classes populaires, moins instruites, plutôt jeunes et qui souvent se décident dans l'isolement... précisément la population la moins encline à se déplacer en cas de scrutin »⁹. Sur cette base, cette décision fait sens. Cependant, plusieurs éléments obscurcissent le bien-fondé de ce raisonnement.

Premièrement, quelle vision de la démocratie est renvoyée par cette décision ? Sur base de ce que l'on vient d'explicitier, il existerait des citoyens/électeurs ignorants faisant le mauvais choix une fois dans l'isolement. Pour le bien de la démocratie, il vaudrait mieux que ces citoyens ne participent pas au processus politique. Il y aurait donc deux catégories de citoyens. Les citoyens « éclairés », « qui savent » et dont la participation est bienvenue. Et les citoyens ignares, n'ayant pas les outils intellectuels nécessaires et qui feraient mieux de se retirer des affaires publiques. La vision de la démocratie qui transpire de ce raisonnement est élitiste. Bien qu'on puisse tous s'accorder sur la nécessité de lutter contre le discours haineux du Vlaams Belang, rien n'est résolu avec cette décision. On ne fait que détourner les yeux. Est-ce que les problèmes soulevés par le vote d'extrême droite sont résolus en poussant ces électeurs à rester chez eux ? Certainement pas car ce n'est pas en cassant le thermomètre qu'on fait baisser la fièvre, comme le souligne Philippe Walkowiak.¹⁰ Or c'est la logique qui semble suivie par le gouvernement flamand. Si les résultats escomptés avec cette décision sont atteints, on aura peut-être réduit politiquement la force du Belang mais on ne se sera pas attaqué aux sources du problème. On risque alors que ce désenchantement vis-à-vis du politique, cette frustration réelle chez bon nombre d'électeurs s'expriment aux travers de voies moins démocratiques que celle du vote. Or le but du politique et des élections est justement que s'expriment et s'affrontent de manière pacifique des intérêts et visions opposés afin de conserver la paix civile.

Un autre point discutable est la volonté sincère de la N-VA de lutter contre le Vlaams Belang. Les deux partis semblent de plus en plus proches idéologiquement. Comme le disait Bruno De Wever, « le Vlaams Belang et la N-VA

⁹ P. WALKOWIAK, « Fin de l'obligation de vote : casser le thermomètre pour ne pas voir la fièvre », RTBF, 29 septembre 2019, [en ligne :] https://www.rtb.be/info/article/detail_fin-de-l-obligation-de-vote-casser-le-thermometre-pour-ne-pas-voir-la-fièvre-philippe-walkowiak?id=10327819, consulté le 16 octobre 2019

¹⁰ P. WALKOWIAK, *op. cit.*

appartiennent à la même famille politique. Ce sont des frères ennemis »¹¹. D'ailleurs, après les élections, la N-VA a négocié avec le parti d'extrême droite. Plusieurs membres du parti de Bart de Wever ont fait des appels du pied aux autres partis démocratiques flamands afin de rompre le cordon sanitaire qui empêche l'extrême droite de participer à l'exercice du pouvoir en Belgique. La députée N-VA Cieltje Van Achter disait suite aux élections « Parfois, ils tiennent des discours racistes, mais de là à dire qu'un parti est raciste, c'est différent. Tom Van Grieken est tout à fait différent de Filip De Winter qui vient d'Anvers et qui est plus radical »¹². Dans le même ordre d'idée, il y a le désormais fameux « Samen meerderheid »¹³ entonné sourire aux lèvres par Théo Francken à la vue des résultats dans le canton de Glabbeek. Des résultats ouvrant la possibilité d'une majorité N-VA – Vlaams Belang dans le canton. Encore plus récemment, le nouveau ministre-président flamand Jan Jambon indiquait dans une « leçon » à l'Université de Gand que la N-VA aurait préféré impliquer le Vlaams Belang dans le nouveau gouvernement flamand.¹⁴ Même si l'objectif est de mouiller le Belang afin de les affaiblir, ce type de propos révèle la complaisance malaisante du parti nationaliste vis-à-vis de l'ex-Vlaams Blok. On peut donc légitimement se questionner : la N-VA veut-elle réellement lutter contre le Vlaams Belang ? En réalité, la suppression de l'obligation de vote permettrait potentiellement à la NVA d'affaiblir un concurrent gênant sans s'attaquer au fond xénophobe du discours du Vlaams Belang. Le parti nationaliste ne veut donc pas s'attaquer au Vlaams Belang sur le terrain des idées, où les deux partis se rejoignent fréquemment, mais via des lois électorales. À nouveau, on s'attaque aux effets et pas aux causes du problème.

¹¹ B. BRINCKMAN, « Separatisme is een massabeweging geworden », *De Standaard*, 15 juin 2019 [en ligne:] https://www.standaard.be/cnt/dmf20190614_04460584, consulté le 21 novembre 2019

¹² « La N-VA "veut discuter avec le Vlaams Belang, même si certains tiennent des discours racistes" », *La Libre*, 3 juin 2019, [en ligne :] <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/la-n-va-veut-discuter-avec-le-vlaams-belang-meme-si-certains-tiennent-des-discours-racistes-5cf4c8bcd8ad580bf0372899>, consulté le 16 octobre 2019

¹³ M. WARLAND, « Vlaams Belang et N-VA : "Je t'aime (moi non plus)" », RTBF, 31 mai 2019, [en ligne :] https://www.rtf.be/info/belgique/detail_vlaams-belang-et-n-va-je-t-aime-moi-non-plus?id=10235090, consulté le 16 octobre 2019

¹⁴ « Jambon regrette que le Vlaams Belang n'ait pas été forcé à prendre des responsabilités », RTBF, 15 octobre 2019, [en ligne :] https://www.rtf.be/info/belgique/detail_jambon-regrette-que-le-vlaams-belang-n-ait-pas-ete-force-a-prendre-des-responsabilites?id=10342012, consulté le 21 novembre 2019

Il y a un autre problème dans la suppression de l'obligation de vote afin de lutter contre les extrêmes. Originellement, l'instauration du vote obligatoire en 1893 avait été vue comme un rempart contre les extrêmes. On avait peur que les modérés, moins passionnés, ne se déplacent pas pour voter. Ils laisseraient alors la place aux minorités agissantes qui, eux, se rendraient aux urnes et seraient dès lors surreprésentées politiquement. Cette logique tient tout autant la route que celle guidant la suppression du vote obligatoire. Le Vlaams Belang (ex-Vlaams Blok) s'est d'ailleurs toujours prononcé en faveur de la mesure prise aujourd'hui par le gouvernement flamand. Le parti pensait effectivement que l'obligation de vote était un frein à leur progression électorale et que leurs électeurs radicaux s'engageraient plus facilement par le vote. En obligeant à voter, on pousserait des électeurs non-politisés à voter pour les partis « mainstream » ce qui n'est pas en faveur du Vlaams Belang. Encore aujourd'hui, le Vlaams Belang n'a pas réagi négativement à la suppression du vote obligatoire décidé dans l'accord de gouvernement. Leur centre d'étude nous confirme qu'ils soutiennent toujours la suppression de l'obligation de vote car « ceux qui votent pour le Vlaams Belang font un choix conscient »¹⁵. Y voient-ils une opportunité ? Il est en tout cas étonnant d'avoir transformé le raisonnement historique pour faire maintenant du vote obligatoire un avantage aux partis extrémistes. À ce niveau Marc Uyttendaele insiste sur le fait que « le vote Vlaams Belang est un vote idéologique mais surtout de colère. L'idée que les indifférents vont se déplacer et les colériques vont rester dans leur lit est imbécile »¹⁶.

Pour finir sur l'objectif douteux de cette mesure, on ne connaît en réalité pas du tout l'impact qu'aura cette suppression de l'obligation. Selon les projections, le Vlaams Belang perdrait quelques pourcents, la N-VA et l'Open Vld en gagnerait quelques-uns. Mais ce ne sont là que des projections. Tous les spécialistes s'accordent sur notre ignorance des répercussions réelles qu'aura cette décision. Surtout qu'elle repose sur l'idée que les gens qui votent pour le Vlaams Belang ne le font que par dépit et ignorance. Mais n'est-il pas possible qu'ils y trouvent un attachement idéologique plus profond ? Quid des questions sociales ? Dans ce cas, ce n'est à nouveau pas en cassant le thermomètre qu'on va diminuer la fièvre. Il faudra alors s'engager sur le terrain des idées pour la faire baisser. Un champ de bataille que la N-VA ne risque pas d'investir.

¹⁵ Studiedienst Vlaams Belang, entretien avec l'auteur, Bruxelles. 29 octobre 2019

¹⁶ M. UYTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 10 octobre 2019

UN EFFET IMPRÉVISIBLE

Des études ont déjà été réalisées afin d'évaluer l'impact de la fin de l'obligation de vote sur le poids électoral des différents partis. L'enquête RepResent¹⁷, la dernière en date, s'est intéressé aux élections de mai 2019 et a projeté un résultat si le même scrutin s'était tenu sans obligation de vote. Conclusion ? Pas de grands bouleversements. Selon la politologue Caroline Close « les résultats électoraux resteraient globalement très similaires »¹⁸. La N-VA gagnerait quelques points et le Vlaams Belang en perdrait quelques un mais « pas au point de bouleverser l'échiquier politique »¹⁹. Point important, « le Vlaams Belang resterait de loin le deuxième parti de Flandre »²⁰. Pour la politologue, « l'argument avancé (NB : lutter contre le Vlaams Belang) tient donc difficilement même si nous devons rester prudent lorsque nous utilisons des données de sondage »²¹. Sur ce point, Caroline Close confirme « qu'on ne peut pas prédire avec certitude l'effet de l'abrogation du droit de vote sur le comportement des électeurs »²² surtout sur plan psychologique.

B. Vivifier la démocratie

Au-delà de lutter contre l'extrême droite, un autre argument est avancé par le gouvernement flamand : celui de dynamiser la démocratie. Pour eux, tant que le vote est obligatoire les partis politiques n'ont pas beaucoup d'intérêt à aller chercher directement l'électeur. Celui-ci devra toute manière se rendre au bureau de vote. Il ne sert donc à rien de l'intéresser à la politique, de faire des propositions innovantes pour motiver l'électeur à se déplacer.

¹⁷ RepResent est un projet Excellence of Science (EoS) financé par le FNRS et le FWO (2018-2021). Le consortium regroupe des chercheurs des universités d'Anvers, Bruxelles (ULB et VUB), Leuven (KUL), Louvain-la-Neuve (UCLouvain).

¹⁸ C. CLOSE (professeure de sciences politiques, ULB-Charleroi), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 29 octobre 2019

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ C. CLOSE, *op. cit.*

²² *Ibid.*

Selon eux, en mettant fin au vote obligatoire, les politiciens vont réellement devoir se bouger, traiter des problèmes concrets des citoyens pour les amener à voter. Cela devrait permettre de rapprocher le politique du citoyen et dynamiser une démocratie grippée. Même si l'objectif est louable, on peut cependant aussi douter que cet objectif soit atteint.

Premièrement, au-delà du débat d'idées, les partis vont devoir convaincre les citoyens d'aller voter. Une partie de leur énergie ne sera plus dépensée à convaincre du bien-fondé de leur programme mais de l'utilité même de voter. On se demande donc si on va vraiment gagner en qualité de débat. Surtout que pour pousser à voter, beaucoup de politiciens risquent de jouer la carte de la polarisation. En effet, on a remarqué qu'une manière d'amener les gens à voter est d'appeler à leurs « tripes ». Plus le débat est passionné, plus les électeurs se rendront aux urnes.²³ Vu que ce sont les individus les plus engagés politiquement qui votent le plus, les politiciens sont poussés à tenir des discours plus partisans. En réalité, sans vote obligatoire, les politiques auront plus tendance à s'adresser à leur base électorale plutôt qu'à l'ensemble des personnes ayant le droit de vote. Les partis vont plus facilement choisir des leaders ou figures politiques clivantes car plus mobilisatrices dans les urnes. Au final, on avance vers une polarisation croissante de la vie politique et de la société. Ce faisant les compromis sont moins envisageables ce qui pose question dans un système tel que la Belgique.

Si dynamiser la démocratie signifie polariser le débat alors oui l'objectif sera peut-être atteint. Cependant, on peut se demander si une telle polarisation ne fera finalement pas les affaires d'un parti tel que le Vlaams Belang adepte des provocations et de la confrontation. Dans ce cas, la suppression de l'obligation de vote ne pourra atteindre l'objectif discuté plus haut.

« L'EXEMPLE » AUSTRALIEN

Comme en Belgique, le vote est obligatoire en Australie. Pour certains analystes, cette caractéristique a permis au pays de ne pas suivre ses confrères anglo-saxons dans un scénario à

²³ G. ALCORN, « How Australia's compulsory voting saved it from Trumpism », *The Guardian*, 7 mars 2019, [en ligne :] <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/mar/08/how-australias-compulsory-voting-saved-it-from-trumpism>, consulté le 21 novembre 2019

la Trump ou la tragédie du Brexit.²⁴ Dans ces deux cas, le caractère non-obligatoire du vote aurait exacerbé la polarisation de la société et mené aux situations inextricables que l'on connaît aujourd'hui. Dans le même ordre d'idée et suivant la règle d'un vote facultatif, les choix « radicaux » posés par les Anglais et les Américains n'étaient en réalité soutenus que par une minorité de la population. Sans vote obligatoire, seul 25 % de la population a voté pour Trump et seuls 38 % des Britanniques ont voté pour le Brexit.²⁵

C. Suppression de l'obligation de vote : une voix pour la démocratie minimale ?

En réalité le raisonnement faisant de la suppression de l'obligation de vote une « arme » contre l'extrême droite et celui l'érigeant en élément dynamisant pour la démocratie sont en contradiction frontale. Le premier indique que la suppression de l'obligation de vote permettra le retrait vers la sphère privée des déçus, les passifs, les ignorants qui votent pour l'extrême droite. On considère donc que le repli sur soi d'une partie de la population est une bonne chose pour la santé de notre démocratie. De l'autre côté, cette même mesure est sensée dynamiser le débat démocratique et pousser plus de gens à s'impliquer. Mais alors, au final, considère-t-on que la participation du plus grand nombre est une bonne ou une mauvaise chose ? Que recherche-t-on concrètement : plus ou moins de participation ? Les philosophies démocratiques derrière ces deux raisonnements sont incompatibles.

En réalité, l'idée d'une redynamisation de la vie démocratique via cette mesure est l'arbre qui cache la forêt. Celle d'une vision minimale de la démocratie. L'opposition entre démocratie procédurale et substantive traverse de nombreux débats politiques. Pour les tenants de la démocratie procédurale ou minimale, seules les procédures et leur respect importent. Ainsi, dès lors que les procédures sont démocratiques (élections à intervalle régulier, séparation des pouvoirs...), nous sommes, selon ces tenants, bel et bien face à une démocratie. La participation de la population est nécessaire mais n'est pas un objectif en soi. Elle peut même être dangereuse comme nous l'a montré

²⁴ G. ALCORN, *op. cit.*

²⁵ *Ibid.*

l'élection d'Hitler. Tout le monde a le droit de participer mais il ne faut pas spécialement avoir pour objectif un taux de participation maximale. Cette vision, portée par des économistes tel que Schumpeter²⁶, est marquée par un dédain pour les « masses populaires manipulables et ignorantes ». C'est donc une représentation élitiste de la démocratie. L'argument concernant la lutte contre le Vlaams Belang est marqué du sceau de cette philosophie démocratique particulière. Pourquoi vouloir la participation du plus grand nombre si le plus grand nombre, par son ignorance, fait le choix de partis anti-démocratiques ? Mieux vaut les laisser à leur sphère privée et réserver la chose publique aux « éduqués ».

À l'opposé, on trouve les tenants d'une démocratie substantive. Entendez, une démocratie de substance, de contenu. Les procédures sont nécessaires mais ne sont pas suffisantes pour définir une démocratie. Il faut que celle-ci mette tout en œuvre pour permettre la participation du plus grand nombre. Cela passe par l'éducation, un niveau de vie permettant à chacun de s'intéresser à la chose publique. La participation du plus grand nombre est donc une bonne chose. Une telle démocratie visera donc des valeurs d'égalité. Elle permet la consolidation effective de la démocratie qui lui permettra de résister aux aléas de l'histoire.

Derrière la suppression de l'obligation de vote semble se cacher une vision plus minimale de la démocratie. L'argument qui fait de cette suppression une arme contre le Vlaams Belang le révèle au grand jour. L'idée d'une redynamisation de la démocratie n'apparaît quant à elle que comme une illusion. Un cache-misère masque une vision étriquée de la démocratie. Car ce n'est pas de redynamisation qu'il faut parler mais de polarisation. D'un recentrage du discours politique sur les bases électorales et partisans, les minorités actives. Le gouvernement ne représentera plus la majorité de la population mais la majorité de ceux qui votent. À ce niveau, les études pointent du doigt qu'en cas de fin d'obligation de vote, le profil dominant dans l'électorat sera celui d'un homme blanc, bien éduqué et ayant plus de 30 ans.²⁷ Ce glissement appuie à nouveau une vision procédurale de la démocratie. Ce que nous

²⁶ H. LANDMORE, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, New Jersey : Princeton University Press, 2012, pp. 41-42

²⁷ E. KUŹELEWSKA, « Compulsory Voting in Belgium. A Few Remarks on Mandatory Voting », *Białostockie Studia Prawnicze*, 2016, vol. 20/A, p. 48

confirme la politologue Caroline Close : « Il y a un risque réel de voir la part des citoyens « actifs » se réduire aux citoyens les plus éduqués et les mieux situés dans l'échelle sociale »²⁸.

Pour finir, cette distinction entre démocratie procédurale et démocratie substantive nous paraît très importante car on ne peut prédire quels seront les effets concrets de cette mesure du gouvernement flamand. On ne sait pas si cela va véritablement porter atteinte au score du Vlaams Belang. Évoluant à l'aveugle, on ne peut plus que se raccrocher aux grandes philosophies démocratiques. Cette distinction apparaît alors comme une boussole. La participation du plus grand nombre est-elle souhaitable : oui ou non ? Est-elle le fondement d'un système démocratique ou, au contraire, peut-elle se révéler dangereuse pour cette même démocratie ?

III. Des questions légales

Soyons clair. Il ne semble exister aucun obstacle juridique majeur à la décision du gouvernement flamand. L'organisation des communes et provinces fait partie des compétences régionales. Les élections et les conditions pour pouvoir voter aux élections communales et provinciales en sont partie intégrante. Cela ne veut pas dire que les régions peuvent décider tout et n'importe quoi pour l'organisation des élections communales. Marc Verdussen pointe ainsi que « dans la Constitution, à l'article 162, on dit que, s'agissant des institutions communales et provinciales, certains principes doivent être respectés. Le principe de l'élection directe ne peut par exemple pas être remis en cause. Mais le caractère obligatoire du vote ne fait pas partie de ces principes bétonnés par la Constitution et que les régions devraient respecter au niveau communal et provincial »²⁹.

Dans les grandes lignes, rien ne s'oppose donc juridiquement à la suppression de l'obligation de vote par le gouvernement flamand. Mais entre les lignes, un certain nombre de points peuvent faire débat ou méritent en tout cas d'être éclairés.

²⁸ C. CLOSE (professeure de sciences politiques, ULB-Charleroi), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 29 octobre 2019

²⁹ M. VERDUSSEN (professeur de droit constitutionnel à l'UCLouvain et directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 23 octobre 2019

1. L'article 62

On pourrait avancer en effet que la décision du gouvernement flamand est contraire à l'article 62 de la Constitution. Selon celui-ci « le vote est obligatoire et secret »³⁰. Cependant, cet article est placé dans un chapitre qui a trait à la Chambre des représentants. Cette obligation ne s'applique-t-elle donc qu'à l'élection de la Chambre ? Pour le constitutionnaliste Marc Uyttendaele, « tout le monde dit que oui mais je suis plus perplexe à cet égard. Seule la Cour Constitutionnelle pourra dire si cette disposition qui se trouve dans la Constitution a une portée limitée à l'élection à la chambre ou si au contraire, et c'est la conviction qui est la mienne, elle exprime un principe constitutionnel transversal qui s'applique à toutes les élections de toutes les assemblées du pays »³¹.

Ce point de vue n'est cependant pas partagé par Marc Verdussen. Pour lui, l'article 62 ne concerne que la Chambre des Représentants. Aux différents niveaux de pouvoir, le caractère obligatoire du vote est réglé par les lois spéciales de réforme institutionnelle pour les régions et communautés, les décrets/ordonnances pour les communes et par l'article 62 pour la Chambre des Représentants.³² Il ne voit donc pas de caractère transversal dans l'article 62. De plus, Marc Verdussen indique que la Cour Constitutionnelle n'est pas compétente « pour contrôler toute la constitution, elle n'est compétente que pour une partie. Et l'article 62 n'en fait pas partie. On ne peut donc porter recours devant personne pour cet article 62 »³³.

En réponse, Marc Uyttendaele confirme que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement l'article 62. Cependant, « elle fonctionne souvent par le biais de combinaisons entre des dispositions dont elle exerce le contrôle et des dispositions dont elle n'exerce pas le contrôle »³⁴. Ainsi, en 2003, la Cour Constitutionnelle avait annulé puis suspendu la loi de réforme électorale pour BHV (Bruxelles-Hal-Vilvorde). Pour en arriver là, « elle s'était appuyée sur la combinaison des articles 10/11 et de l'article 63 qui est pourtant

³⁰ « La Constitution Belge », [en ligne :] https://www.senate.be/doc/const_fr.html, consulté le 21 novembre 2018

³¹ M. UYTTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 10 octobre 2019

³² M. VERDUSSEN (professeur de droit constitutionnel à l'UCLouvain et directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 23 octobre 2019

³³ *Ibid.*

³⁴ M. UYTTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 29 octobre 2019

logé à la même enseigne que l'article 62 dans la constitution »³⁵. Sans être directement compétente pour l'article 63, la Cour avait statué indirectement en la combinant aux dispositions traitant du principe d'égalité et de non-discrimination. Cette même logique devrait pouvoir prévaloir pour Marc Uyttendaele en combinant l'article 62 aux articles 10/11 de la Constitution.³⁶

UNE PETITE PRÉCISION : LES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET COMMUNAUTAIRES

La Flandre a supprimé l'obligation de vote au niveau communal et provincial. Pourrait-elle étendre cette mesure aux élections régionales et communautaires ? La réponse est non. Le caractère obligatoire du vote lors de ces élections est réglé par l'article 26bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelles. Or cet article ne relève pas de ce qu'on appelle « l'autonomie constitutive » qui permet aux régions de modifier d'elles-mêmes et selon certaines conditions quelques aspects organisationnels prévus par la loi spéciale.³⁷ Mais, comme le note Marc Verdussen, « l'obligation de vote n'en fait pas partie. Pour supprimer l'obligation de vote aux élections régionales et communautaires, il faudrait donc modifier la loi spéciale »³⁸. Pour cela, il faudra passer par le Parlement fédéral avec une majorité renforcée. La Flandre ne pourra donc pas décider seule de la fin de l'obligation de vote pour les élections régionales et communautaires.

³⁵ M. UYTTENDAELE, *op. cit.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ M. VERDUSSEN (professeur de droit constitutionnel à l'UCLouvain et directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution), entretien avec l'auteur, Bruxelles, 23 octobre 2019

³⁸ *Ibid.*

2. Le principe d'égalité et de non-discrimination

Qu'en est-il du principe d'égalité et de non-discrimination évoqué plus haut ? L'article 10 de la Constitution indique que « les Belges sont égaux devant la loi »³⁹. L'article 11 stipule que « la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination »⁴⁰. On pourrait avancer que la décision du gouvernement flamand concernant le vote obligatoire contrevient à ce principe d'égalité. Mais pour Marc Uyttendaele, « le principe d'égalité tout seul est insuffisant pour contrer cette décision. Chaque législateur est compétent dans sa propre sphère de compétence. Si vous dites qu'il doit y avoir une égalité qui transcende la répartition des compétences, c'est tout le fédéralisme que vous remettez en cause. Les règles différenciées dans les entités fédérées, elles se justifient par le fédéralisme »⁴¹. Le respect du principe d'égalité ne peut donc justifier l'exigence que les électeurs francophones et flamands soient soumis aux mêmes règles tant que la répartition des compétences est respectée.

Pour Marc Verdussen le principe d'égalité mérite débats mais essentiellement d'un point de vue politique. Selon lui, « sur le plan de l'opportunité politique et de la lisibilité démocratique du fonctionnement des institutions, ce n'est pas une bonne idée qu'un citoyen soit soumis à des règles différentes (facultatif ou obligatoire selon les élections) »⁴². Cependant, il est plus réservé sur le volet purement juridique. Selon lui, « sur le plan de théorie démocratique, ça pose question. Mais de là à convertir cet écueil en un écueil juridique ça me paraît extrêmement compliqué. C'est plus un débat politique que de droit »⁴³.

Marc Uyttendaele ouvre cependant une porte en évoquant l'aspect potentiellement discriminant de la mesure du gouvernement flamand. On a vu en effet qu'un des arguments en faveur de la suppression de l'obligation de vote était de lutter contre les partis extrémistes en réduisant leur électorat supposé passif. L'argumentaire en faveur de ce projet porte donc en son cœur une logique discriminante. On vise et on veut défavoriser spécifiquement tel parti et tel

³⁹ « La Constitution Belge », [en ligne :] https://www.senate.be/doc/const_fr.html, consulté le 21 novembre 2018

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ M. UYTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 10 octobre 2019

⁴² M. VERDUSSEN (professeur de droit constitutionnel à l'UCLouvain et directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 23 octobre 2019

⁴³ *Ibid.*

électorat. Pour Marc Uyttendaele « n'importe quel électeur qui se reconnaît dans un parti recevant des votes par défaut est discriminé car il aura moins de chance d'obtenir un élu que celui qui vote pour un parti qui suscite une adhésion plus marquée idéologiquement. Rien que l'argument qui est utilisé pour justifier l'abandon du vote obligatoire crée un intérêt à agir »⁴⁴. Cette logique vaut pour l'électeur mais aussi « pour tout candidat ou parti qui pense qu'on le prive d'une manne électorale avec la fin du vote obligatoire »⁴⁵. On pourrait donc considérer que cette décision va malgré tout à l'encontre du principe de non-discrimination. Ce faisant et en le combinant à l'article 62, la Cour constitutionnelle pourra se considérer compétente et statuer sur ce point.

3. Les communes à facilités

Dernier point « chaud » de cette décision : les communes à facilités. Dans ces communes situées en région flamande, un ensemble de protections sont accordées aux francophones. Pour le constitutionnaliste Marc Uyttendaele, « l'article 16bis de la loi du 8 août 1980 prévoit un *standstill* en matière de libertés publiques. On ne peut pas diminuer les protections qui sont garanties aux électeurs francophones des communes à facilités. Je crois que le vote obligatoire est une protection »⁴⁶. Si le vote obligatoire est reconnu comme une protection pour les francophones, la décision du gouvernement flamand ira donc à l'encontre de cet article 16bis et pourra dès lors être attaquée. Pour Marc Verdussen « c'est une piste intéressante qui mérite d'être creusée »⁴⁷.

4. En guise de conclusion

Au final, la Flandre semble légalement dans son plein droit même si des zones d'ombre subsistent. La combinaison de l'article 62 avec les articles 10/11 pourrait mener la Cour constitutionnelle à statuer sur le caractère transversal de l'obligation de vote. Le respect de l'article 16bis de la loi du 8 août 1980 pose aussi question juridiquement. Il faudrait pouvoir répondre à la question :

⁴⁴ M. UYTTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 29 octobre 2019

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ M. UYTTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 10 octobre 2019

⁴⁷ M. VERDUSSEN (professeur de droit constitutionnel à l'UCLouvain et directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 23 octobre 2019

l'obligation de vote est-elle une protection et sa suppression contrevient-elle dès lors au *standstill* en place dans les communes à facilités ? Cette décision du gouvernement flamand va donc être l'occasion d'un débat au niveau belge sur la place et la valeur que l'on accorde à l'obligation de vote.

Conclusion

Cette décision est avant tout une revendication et une victoire libérale. La N-VA n'en faisait pas son argument de campagne mais a déjà montré par le passé qu'elle n'était pas un grand défenseur de l'obligation de vote. De par certaines proximités idéologiques avec l'Open Vld, elle était ainsi un allié objectif pour les libéraux sur cette question. Pour le CD&V, c'est plutôt un désaveu. Historiquement les chrétiens flamands ont toujours valorisé l'obligation de vote. Et ils le font toujours. Cette décision est l'illustration de leur perte de vitesse électorale. Elle fâche encore aujourd'hui des ténors du parti tel que Hendrick Bogaerts. Fruit d'un marchandage politique obscur, on se demande bien ce qu'ils ont pu gagner en échange tellement la « patte CD&V » est difficilement décelable dans l'accord de gouvernement flamand.

Les deux arguments en faveur de cette décision ? Redynamiser une démocratie grippée et lutter contre une extrême droite en pleine forme. Les deux objectifs sont philosophiquement louables. Pourtant la voie choisie pour les atteindre paraît douteuse. Lutter contre le Vlaams Belang en supprimant l'obligation de vote c'est comme jeter une bouteille à la mer. On ne sait pas du tout quels en seront les conséquences réelles. C'est miser sur le fait « que les indifférents vont se déplacer et les colériques vont rester dans leur lit »⁴⁸. C'est considérer qu'une certaine frange de la population ferait mieux de s'abstenir de toute participation politique. Qu'il existe de « bons » et de « mauvais » électeurs et qu'en cassant le thermomètre on fera baisser la fièvre. Au-delà des prémices élitistes d'une telle conception de la démocratie, cette mesure risque d'avoir l'effet inverse que celui escompté. Loin de redynamiser la démocratie, elle risque de la polariser. Une polarisation qui profitera peut-être au final au plus radical et non pas au modéré. « Tel est pris qui croyait prendre »

On peut donc s'accorder sur les deux objectifs précités mais pas sur le remède. Redynamiserons-nous la démocratie en envoyant comme message que le citoyen désabusé n'est plus obligé de se fatiguer en s'intéressant à la chose publique, qu'il peut se retirer dans la sphère privée et qu'on s'en occupera bien pour lui ? Il faut garder le socle citoyen commun qu'est le vote. Mais ne nous racontons pas des histoires, cette obligation n'est pas suffisante à une démocratie saine. Nous le voyons tous les jours, les problèmes sont là mais

⁴⁸ M. UYTENDAELE (constitutionnaliste, avocat, professeur à l'ULB et président du Centre de Droit public), entretien avec l'auteur, Bruxelles. 10 octobre 2019

nous devons les confronter plutôt que les ranger sous le tapis. Le vote obligatoire est une base. Une base nécessaire sur laquelle il faut construire plus de voies à la participation citoyenne. Via des conseils participatifs, des sondages délibératifs, des initiatives citoyennes... Il faut que le système politique appelle et surtout accepte plus de participation citoyenne. On part alors de présupposés largement plus positifs qu'on peut tous, qu'on est tous capables de participer en politique. C'est en donnant confiance au citoyen dans sa capacité à transformer la société qu'on redynamisera la démocratie. C'est finalement ainsi qu'on luttera plus efficacement contre l'extrême droite.

**

Politologue de formation, Axel Winkel est enseignant et chercheur au CPCP

Pour aller plus loin...

- E. KUŹELEWSKA, « Compulsory Voting in Belgium. A Few Remarks on Mandatory Voting », *Białostockie Studia Prawnicze*, 2016, vol. 20/A, p. 48.
- G. ALCORN, « How Australia's compulsory voting saved it from Trumpism », *The Guardian*, 7 mars 2019, [en ligne :] <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/mar/08/how-australias-compulsory-voting-saved-it-from-trumpism>, consulté le 21 novembre 2019.
- H. LANDMORE, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, New Jersey : Princeton University Press, 2012.
- M. KHAN, *Le vote obligatoire. Lorsqu'un droit devient un devoir*, Bruxelles : CPCP, Analyse n°199, octobre 2014, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/publications/vote-obligatoire>.

WINKEL Axel, *Le pari de la fin de l'obligation de vote : un mirage démocratique ?*,
Bruxelles : CPCP, Analyse n° 392, 2019, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/publications/obligation-vote>.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Le nouveau gouvernement flamand a décidé de mettre fin à l'obligation de vote lors des élections communales et provinciales. Une décision majeure dans un pays qui a vu naître le principe obligatoire du vote. Véritable « victoire » libérale, cette mesure doit dynamiser une démocratie grippée et permettre de lutter contre la montée des extrêmes. En filigrane, cette décision porte pourtant en son cœur une vision « minimale » de la démocratie. Elle n'est pas non plus exempte d'écueils juridiques.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 | info@cpcp.be | www.cpcp.be



Chaque jour, des nouvelles du front !

www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles en téléchargement libre :
www.cpcp.be/publications/