

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

19 MEI 1993

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 48,
derde lid, van de Grondwet ten
einde de stemplicht af te schaffen**

(Ingediend door de heren Dewael en Beysen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het algemeen stemrecht kan ofwel als een plicht ofwel als een recht worden opgevat. De rechtsfilosofische onderbouw van de ene of de andere stelling kan onder meer worden teruggevonden in denkbeelden van Montesquieu en Jean-Jacques Rousseau.

Voor Montesquieu was de uitoefening van het kiesrecht niet uitsluitend een uiting van de volkswil, zoals Jean-Jacques Rousseau het voorstond.

Wanneer het immers een uiting van de volkswil was, dan behoefde men daar geen bijzonder respect voor te hebben. De directe, zonder delegatie of bemiddeling ter kennis gebrachte wil van de kiezer, resulteerde namelijk nog niet in één of andere politieke opdracht.

Het volk diende vertegenwoordigd te worden. De taak van de volksvertegenwoordiging bestond in overleggen en begrijpen. Dit in tegenstelling tot de visie van Jean-Jacques Rousseau, waar hoofdzakelijk het overbrengen van een boodschap een rol speelde.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

19 MAI 1993

PROPOSITION DE DECLARATION

**de révision de l'article 48, troisième
alinéa, de la Constitution, en vue de
supprimer l'obligation de vote**

(Déposée par MM. Dewael et Beysen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le suffrage universel peut se concevoir comme un devoir ou comme un droit. Les philosophies du droit qui sous-tendent ces deux conceptions reprennent notamment les idées de Montesquieu et de Jean-Jacques Rousseau.

Pour Montesquieu, l'exercice du droit de vote n'était pas exclusivement une expression de la volonté populaire, ainsi que le soutenait Jean-Jacques Rousseau.

En effet, s'il s'agissait d'une expression de la volonté populaire, il ne fallait pas avoir un respect particulier pour ce droit. La volonté directe de l'électeur, exprimée sans délégation ou médiation, ne se traduisait en effet pas par l'un ou l'autre mandat politique.

Le peuple devait être représenté et la mission de la représentation populaire consistait à organiser la concertation et à comprendre ce que le peuple voulait. Jean-Jacques Rousseau soutenait au contraire que l'essentiel était de faire passer un message.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

De invloed van Montesquieu op de ontwikkeling van het kiesrecht is dus tweeledig geweest. Eerst verruimend door zijn beroep op alle burgers met een eigen wil, daarna beperkend door zijn toch nog grotere belangstelling voor de volksvertegenwoordiging dan voor de rechten van de vertegenwoordigden.

Vanuit die optiek werd de soevereiniteit van de Natie opgebouwd. Deze leer stelt dat de soevereiniteit berust bij de Natie, globaal beschouwd en ondeelbaar zijnde, met name « la Nation Personne » en niet bij de burgers waaruit ze bestaat.

De kiezer is een noodzakelijk element om de nationale wil tot uiting te brengen; hij is een orgaan van de Staat met als taak een ander orgaan, de volksvertegenwoordiging, waarin de staatswil tot uitdrukking komt, te vormen.

In dit perspectief is stemmen geen recht, maar een publieke functie die aan de onderdanen opgedragen wordt en die derhalve verplicht moet uitgeoefend worden.

Waar bij Montesquieu de soevereiniteit van de Natie werd vooropgesteld, liet Jean-Jacques Rousseau de klemtoon vallen op de soevereiniteit van het volk.

In de visie van deze laatste diende de burger gelukkig te zijn. Als democraat was hij de mening toegedaan dat het volk niet enkel de belangrijkste factor was in de Natie, maar ook in de mensheid. Het individueel recht kwam daardoor scherper tot uiting. Vanuit dit standpunt ontstond dan ook de aanvaarding van het stemrecht, en niet van de stemplicht.

Stemmen verschijnt als een recht dat in wezen iedere burger toebehoort; zij het dat deze echter vrij is hiervan al dan niet gebruik te maken. Met andere woorden het stemrecht wordt facultatief.

*
* *

In de meeste landen opteert men thans voor het stemrecht. Slechts in enkele landen kent men nog het regime van de stemplicht, niet zozeer om filosofische redenen, dan wel om praktische overwegingen : namelijk het absentisme van het kiezerskorps vermijden en bovendien voorkomen dat de aanduiding van de verkozenen enkel en alleen zou gebeuren door de politiek-geïnteresseerden.

In de verdere toelichting zal de term opkomstplicht in plaats van stemplicht worden gehanteerd en dit omdat de « opkomstplicht » vanuit juridisch-terminologisch oogpunt juist is. De burgers zijn verplicht zich op het stembureau aan te melden, zonder dat ze echter kunnen gedwongen worden tot het effectief uitbrengen van een stem.

In Europa zijn er slechts drie landen waar een algemene opkomstplicht bestaat, te weten : België, het Groot-Hertogdom Luxemburg en Griekenland.

L'influence de Montesquieu sur l'évolution du droit électoral a donc été double. Elle a d'abord été extensive, tous les citoyens étant appelés à faire connaître leur volonté, et ensuite restrictive, la représentation étant considérée comme plus importante que les droits de ceux qui étaient représentés.

C'est dans cette optique que la souveraineté de la Nation a été édiflée. Cette doctrine veut que la souveraineté émane de la Nation, considérée globalement et indivisible, à savoir « la Nation Personne », et non des citoyens qui la composent.

L'électeur est un instrument au travers duquel s'exprime la volonté nationale; c'est un organe de l'Etat qui a pour tâche de constituer un autre organe, la représentation populaire, où s'exprime la volonté nationale.

Dans cette optique, le vote n'est pas un droit, mais une fonction publique dont les citoyens sont investis et qu'ils sont par conséquent obligés d'exercer.

Alors que Montesquieu érigeait en postulat la souveraineté de la Nation, Jean-Jacques Rousseau mettait l'accent sur la souveraineté du peuple.

Selon la conception de ce dernier, le citoyen avait pour vocation d'être heureux. En tant que démocrate, il considérait que le peuple était l'élément primordial non seulement au niveau de la Nation, mais également à l'échelle de l'humanité. Rousseau donnait ainsi une place plus importante au droit individuel. Sa philosophie a par conséquent conduit à l'acceptation du droit de vote, et non à celle de l'obligation de vote.

Le vote est considéré comme un droit qui appartient essentiellement à chaque citoyen, celui-ci étant toutefois libre de l'exercer ou de ne pas l'exercer. Autrement dit, le droit de vote devient facultatif.

*
* *

La plupart des pays ont opté pour le droit de vote. Si quelques pays appliquent encore le régime du vote obligatoire, c'est moins pour des raisons philosophiques que pour des raisons pratiques, le vote obligatoire permettant de prévenir l'absentisme chez les électeurs et d'éviter que les élus ne soient désignés que par les personnes qui s'intéressent à la politique.

Dans la suite des présents développements, nous utiliserons l'expression « obligation de se rendre aux urnes » au lieu des termes « obligation de vote », parce que cette expression est plus correcte d'un point de vue juridique et terminologique. Les citoyens sont tenus de se présenter au bureau de vote, mais ne peuvent être contraints d'émettre effectivement un vote.

En Europe, l'obligation générale de se rendre aux urnes n'existe que dans trois pays : en Belgique, au Grand-duché de Luxembourg et en Grèce.

Kenmerkend voor de landen waar een opkomstplicht bestaat is dat er sancties voorzien zijn bij de niet-naleving van deze plicht, behoudens in die gevallen waarin de onmogelijkheid om aan de stemmen deel te nemen door de bevoegde overheden aanvaard wordt.

De opkomstplicht werd in België slechts ingevoerd in 1893. Tevoren bestond het cijns-kiesstelsel waarbij de stemgerechtigden de vrije keuze hadden hun stemrecht al dan niet uit te oefenen.

Dit leidde evenwel tot een aanzienlijk absenteïsme, onder meer door de verplichting om in de hoofdplaats van het arrondissement te stemmen, de lange duur van de kiesverrichtingen evenals het gebrek aan politieke vorming van de kiezers.

In 1893 werd de opkomstplicht, samen met de uitbreiding van het stemrecht, in de Belgische Grondwet opgenomen. Volgens Beernaert, toenmalig minister van Financiën en *de facto* eerste minister, was stemmen een plicht, eerder dan een recht, vermits men niet stemmen moest voor zichzelf, maar wel in het belang van de gemeenschap.

*
* *

Uit een vergelijkende studie van de wetgevingen inzake de verkiezing van de Parlementen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen, valt de bijzondere benadering van de Italiaanse grondwetgever inzake de opkomstplicht op.

Een opkomstplicht in de strikte zin van het woord, dit is een algemene plicht tot uitoefening van het kiesrecht, op niet-naleving waarvan sancties voorzien zijn, bestaat in Italië niet.

Artikel 48, tweede lid, c, van de Italiaanse Grondwet bepaalt enkel dat stemmen een burgerplicht is.

In concreto betekent zulks dat enerzijds stemmen geen echte verplichting uitmaakt voor de burgers — dit zou een inbreuk zijn op hun vrijheid, alsmede op het beginsel van de vrije verkiezing — doch anderzijds de kiezers er in feite toch toe aangespoord worden hun stemrecht uit te oefenen, en wel omdat het zonder wettige redenen nalaten van te stemmen, aanleiding geeft tot een bepaalde vorm van bekendmaking.

Het openbaar maken van namen van hen die niet aan de stemmen hebben deelgenomen, is geen echte sanctie. Het heeft slechts tot doel de burger die van zijn stemrecht geen gebruik maakt zijn verantwoordelijkheid te doen inzien. Het beoogt eveneens afkeuring door de andere burgers.

Naast dit algemeen grondwettelijke beginsel is voorts artikel 115 van de *Testo unico* dd. 30 maart 1957 belangrijk.

Degene die zijn stem niet uitbrengt is verplicht om binnen de vijftien dagen aan de burgemeester verantwoording af te leggen.

Une caractéristique commune aux pays où le citoyen est obligé de se rendre aux urnes est le fait que le non-respect de cette obligation y est sanctionné, hormis les cas où l'impossibilité de participer au vote est acceptée par les autorités compétentes.

En Belgique, l'obligation de se rendre aux urnes n'a été instaurée qu'en 1893. Jusqu'alors, le système applicable était le suffrage censitaire, qui laissait à l'électeur la liberté d'exercer ou non son droit de vote.

Un tel système engendrait cependant un absentéisme considérable, notamment à cause de l'obligation de voter au chef-lieu de l'arrondissement, de la longueur des opérations électorales ainsi que du manque de formation politique des électeurs.

En 1893, l'obligation de vote a été inscrite dans la Constitution belge en même temps que l'extension du droit de vote. Selon M. Beernaert, ministre des Finances de l'époque et premier ministre de fait, le vote était un devoir plutôt qu'un droit, étant donné qu'il ne fallait pas voter pour soi-même mais dans l'intérêt de la collectivité.

*
* *

Une étude comparative des législations relatives à l'élection des parlements des Etats membres des communautés européennes fait apparaître l'approche particulière du constituant italien en matière d'obligation de vote.

Il n'existe pas, en Italie, d'obligation de vote au sens strict, à savoir une obligation générale d'exercice du droit de vote et dont le non-respect est assorti de sanctions.

L'article 48, deuxième alinéa, c, de la Constitution italienne dispose uniquement que le vote est un devoir civil.

Cela signifie concrètement que, d'une part, le vote ne constitue pas réellement une obligation pour les citoyens — cela porterait atteinte à leur liberté ainsi qu'au principe de l'élection libre — mais que, d'autre part, les électeurs sont en fait quand même incités à exercer leur droit de vote, étant donné que le fait de ne pas participer au vote sans raison légitime donne lieu à une certaine forme de publicité.

La publication des noms de ceux qui n'ont pas participé aux votes ne constitue pas une véritable sanction. Elle n'a pour but que de faire prendre conscience de sa responsabilité au citoyen qui n'a pas fait usage de son droit de vote. Cette publication vise également à susciter la réprobation des autres citoyens.

Outre ce principe constitutionnel général, il faut également souligner l'importance de l'article 115 du *Testo unico* du 30 mars 1957.

Celui qui ne participe pas au vote est tenu de justifier son attitude dans les quinze jours auprès du bourgmestre de sa commune.

Deze gaat de ingeroepen motieven na en maakt daarna een lijst op van al diegenen die zonder redenen niet aan de stemming deelnamen.

Op deze lijst worden in geen geval de namen vermeld van de personen die verhinderd waren om hun stem uit te brengen, te weten :

- bedienaars van de eredienst, katholieke of andere;

- personen die zich kandidaat stelden in een andere kiesomschrijving dan die waar ze zelf kiezer zijn;

- zij die wegens verandering van verblijf, dienstplicht, beroepsredenen of andere ernstige redenen zich op minimum 30 km van hun kiesbureau bevonden;

- ten slotte al wie verhinderd was wegens ziekte of andere gevallen van overmacht.

Het opnemen van een naam in de lijst, wordt vooraf betekend aan de betrokkene die daartegen binnen de vijftien dagen beroep kan instellen bij de politiecommissaris. Deze laatste neemt de eindbeslissing over het beroep.

De lijst wordt ten slotte gedurende één maand in het openbaar uitgehangen.

Gedurende vijf jaar komt daarenboven de vermelding « heeft niet gestemd » voor op het certificaat van goed gedrag en zeden.

*
* *

In Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, de Bondsrepubliek, Duitsland, Nederland en Denemarken geldt het stemrecht : de kiesgerechtigden zijn dus volledig vrij al dan niet aan de stemming deel te nemen.

In het algemeen kan men zeggen dat in deze landen de stem- of opkomstplicht aanzien wordt als zijnde in strijd met het beginsel van de vrije verkiezing : vrijheid van kiesrecht impliceert van in den beginne dat men niet mag gedwongen worden zijn stemrecht uit te oefenen.

Wat Nederland betreft, dient erop gewezen te worden dat de opkomstplicht slechts sedert de goedkeuring van de wet van 4 maart 1970 — in werking getreden op 11 maart 1970 — afgeschaft is. De wet was in overeenstemming met het advies van de Adviescommissie Opkomstplicht — naar haar voorzitter ook de Commissie Berger genoemd — opgericht in 1966, alsmede met het rapport van de Commissie Cals-Donner, een commissie van advies inzake Grondwet en kieswet, ingesteld in 1967.

Deze laatste commissie nam de conclusie van de meerderheid van de Commissie Berger over met verwijzing naar de aldaar opgesomde argumenten.

De afschaffing van de opkomstplicht steunde op volgende rechtvaardigingsgronden :

Ce dernier vérifie la pertinence des raisons invoquées et dresse ensuite la liste de tous ceux qui n'ont pas participé au vote sans motif légitime.

Ne figurent en aucun cas sur cette liste les noms de ceux qui ont été empêchés de prendre part au vote, à savoir :

- les ministres du culte, catholiques ou autres;

- les personnes qui se présentaient comme candidats dans une autre circonscription électorale que celle où elles ont elles-mêmes la qualité d'électeurs;

- les personnes qui, pour cause de déménagement, de service militaire, pour raisons professionnelles ou pour d'autres motifs sérieux, se trouvaient à 30 km au moins de leur bureau de vote;

- enfin, toutes les personnes empêchées pour cause de maladie ou d'autres cas de force majeure.

L'inscription d'un nom sur la liste est notifiée au préalable à l'intéressé qui dispose d'un délai de quinze jours pour introduire un recours auprès du commissaire de police. Ce dernier statue définitivement sur le recours.

Enfin, la liste est affichée dans un lieu public pendant un mois.

En outre, la mention « n'a pas voté » figurera pendant cinq ans sur le certificat de bonne vie et mœurs.

*
* *

En France, en Grande-Bretagne, en Irlande, en République fédérale d'Allemagne, aux Pays-Bas et au Danemark, c'est le droit de vote qui est en vigueur : ceux qui ont droit à l'électorat sont parfaitement libres de prendre part ou non au vote.

En règle générale, on peut dire que ces pays considèrent l'obligation de voter ou de se rendre aux urnes comme contraire au principe de la liberté de vote : la liberté de vote implique par définition que nul ne peut être contraint d'exercer son droit de vote.

En ce qui concerne les Pays-Bas, il convient de souligner que l'obligation de se rendre aux urnes n'a été supprimée que depuis l'adoption de la loi du 4 mars 1970, qui est entrée en vigueur le 11 mars de la même année. La loi était conforme à l'avis de la Commission consultative « Opkomstplicht » (obligation de se rendre aux urnes), appelée aussi Commission Berger, du nom de son président, créée en 1966, ainsi qu'au rapport de la Commission Cals-Donner, une commission créée en 1967 et dont la mission est de donner des avis sur les questions constitutionnelles et électorales.

Cette dernière commission avait repris les conclusions de la majorité des membres de la Commission Berger en renvoyant aux arguments qui y étaient développés.

La suppression de l'obligation de se rendre aux urnes était fondée sur les motifs suivants :

— kiesrecht is een individueel, oorspronkelijk recht van iedere burger en het staat hem vrij of hij van dit onvervreemdbare recht al dan niet gebruik wenst te maken;

— kiesrecht is een recht dat het volk als totaliteit toekomt; het volk heeft tegenover de overheid recht op vertegenwoordiging en de overheid kan dit recht niet verlenen, maar slechts erkennen;

— de parlamentsverkiezing is het totstandbrengen van de volksvertegenwoordiging als belichaming van de volkswil; als wilsuiting kan de kiezersfunctie echter niet afdwingbaar zijn; stemplicht schijnt de verkiezing op te vatten als een opiniepeiling.

Daarnaast noemde de commissie nog een aantal praktische argumenten die bijdroegen tot haar standpuntbepaling ten gunste van de afschaffing van de opkomstplicht :

— een variabele deelname aan de verkiezingen bevordert de levendigheid van de politiek;

— de verkiezingsuitslag moet een juist beeld geven van de politieke keuze der stemgerechtigden die willig zijn en ernst maken met het uitbrengen van hun stem; stemdwang kan leiden tot een wijze van stemmen die uit onlustgevoelens of een negatieve instelling voortkomt;

— de sancties op de niet-naleving worden en kunnen niet voldoende worden toegepast; dit ondermijnt de positie van de overheid; ze dreigt met straffen en kan ze uiteindelijk niet tenuitvoerleggen;

— de invoering van de opkomstplicht is deels voortgesproten uit een gebrek aan vertrouwen in de bereidheid om aan de verkiezingen deel te nemen. Op grond van de ervaring is anders gebleken : de kiezers van nu zijn mondige mensen, voor wie de opkomstplicht een anachronisme is geworden.

*
* *

De afschaffing van de stemplicht dient in ons land onverwijld afgeschaft te worden, gezien de veel bezongen « democratieplicht », om de zoveel jaar naar de stembus gaan, volledig achterhaald is.

De stemplicht vormt momenteel in zekere zin een tussenschot tussen de politici en het kiezerskorps. De bewindslieden hoeven in de huidige constellatie immers geen voorafgaande inspanningen te leveren, om de kiezers ervan te overtuigen aan de verkiezingen deel te nemen. Dit verklaart onder meer de zekere schraalheid van het electorale debat in ons land.

En voor wie wordt de kiezer zonodig verplicht te gaan stemmen ? Op lijsten die zijn samengesteld door nog geen half procent van de bevolking. Het gaat hem eigenlijk om vooraf geregelde coöptaties die, enkele « strijdplaatsen » buiten beschouwing ge-

— le droit de vote est un droit individuel et originel de chaque citoyen, qui est libre d'exercer ou non ce droit inaliénable;

— le droit de vote est un droit qui revient au peuple dans sa totalité; le peuple a, envers les pouvoirs publics, le droit de se faire représenter et les pouvoirs publics peuvent tout au plus reconnaître ce droit, et non le conférer;

— l'élection législative est la constitution d'une représentation populaire incarnant la volonté du peuple; expression d'une volonté, la fonction de l'électorat ne peut cependant pas être forcée. L'obligation de vote semble concevoir l'élection comme un sondage d'opinion.

La Commission a également énuméré un certain nombre d'arguments pratiques qui l'ont incitée à se prononcer pour la suppression de l'obligation de se rendre aux urnes :

— une participation variable aux élections favorise une politique plus dynamique;

— le résultat de l'élection doit donner une image exacte du choix politique des électeurs qui sont volontaires et qui considèrent le vote comme une affaire sérieuse; l'obligation de vote peut donner lieu à un vote influencé par le mécontentement ou un état d'esprit négatif;

— les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation ne sont pas et ne peuvent pas être appliquées convenablement; cette situation mine la position des autorités; celles-ci menacent de peines qu'elles ne peuvent finalement appliquer;

— l'instauration de l'obligation de se rendre aux urnes est en partie la conséquence d'un manque de confiance dans la volonté des citoyens de participer aux élections. L'expérience montre que les électeurs d'aujourd'hui sont des gens responsables, pour qui l'obligation de se rendre aux urnes est devenue anachronique.

*
* *

Il faut supprimer sans délai le vote obligatoire dans notre pays, car le « devoir démocratique » tant célébré, consistant à se rendre dans l'isoloir toutes les x années, est totalement dépassé.

Le vote obligatoire constitue actuellement, une espèce de cloison entre les hommes politiques et le corps électoral. Les hommes politiques ne doivent fournir, dans la constellation actuelle, aucun effort préalable pour convaincre l'électeur de participer aux élections. Cela explique entre autres l'inconsistance relative du débat électoral dans notre pays.

Et pour qui l'électeur est-il obligé d'aller voter ? Sur des listes composées par moins d'un demi-pourcent de la population. Il s'agit en fait de cooptations réglées à l'avance, qui, abstraction faite de quelques « places de combat », sont simplement consacrées par

laten, gewoon door een wettelijk geregisseerd stembusritueel zonder noemenswaardige maatschappelijke inhoud, worden geconsacreerd.

Als de kiezer niet meer verplicht wordt te stemmen, dan zullen de politici hun stemmen moeten verdienen in plaats van ze in de schoot geworpen te krijgen. Het al dan niet stemmen wordt aldus een bewuste daad van de kiezer en betekent eveneens een belangrijk signaal voor de politici.

P. DEWAELE
E. BEYSEN

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 48, derde lid van de Grondwet.

5 mei 1993.

P. DEWAELE
E. BEYSEN

un rituel électoral régi par la loi et sans véritable contenu social.

Si l'électeur n'est plus obligé de voter, les hommes politiques devront mériter leurs voix au lieu de les recevoir. Le fait de voter ou non est donc un acte délibéré de l'électeur et constitue dès lors aussi un avertissement important pour les hommes politiques.

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 48, troisième alinéa de la Constitution.

5 mai 1993.