

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

22 MEI 1985

VOORSTEL VAN VERKLARING tot herziening van artikel 48, derde lid, van de Grondwet

(Ingediend door de heer Beysen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het algemeen stemrecht kan op twee wijzen worden opgevat :

- 1) als een recht;
- 2) als een plicht.

De eerste opvatting is gebaseerd op de theorie van de soevereiniteit van het volk, verdedigd door Rousseau.

Deze is van oordeel dat ieder individu individueel drager is van de soevereiniteit. De soevereiniteit berust aldus bij het geheel van concrete individuen, de burgers die door het aangaan van een « contrat social » de Natie vormen.

Ieder burger put het stemrecht uit zijn aandeel in de soevereiniteit. Dit moet logischerwijze leiden tot de aanvaarding van een stemrecht, doch niet van een stemplicht : stemmen verschijnt als een recht dat in wezen iedere burger toebehoort : deze is echter vrij hiervan al dan niet gebruik te maken. M.a.w. het stemrecht is facultatief.

De tweede opvatting daarentegen is verbonden aan de theorie van de soevereiniteit van de Natie, zoals opgebouwd door Montesquieu.

De leer stelt dat de soevereiniteit berust bij de Natie beschouwd in haar globaal en ondeelbaar geheel, 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.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

22 MAI 1985

PROPOSITION DE DECLARATION de révision de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution

(Déposée par M. Beysen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le suffrage universel peut se concevoir de deux manières :

- 1) comme un droit;
- 2) comme une obligation.

Le première conception se fonde sur la théorie de la souveraineté du peuple, défendue par Jean-Jacques Rousseau.

Celui-ci estimait que tout individu est dépositaire de la souveraineté. Celle-ci appartient dès lors à l'ensemble des individus, aux citoyens qui, liés par un « contrat social », constituent la Nation.

Le droit de vote de chaque citoyen est une émanation de la portion de souveraineté qu'il détient. Il est donc logique que chaque citoyen possède un droit de vote, mais il est illogique qu'il soit soumis à une obligation de vote. L'électorat apparaît dès lors comme un droit qui, par son essence, appartient à chaque citoyen, celui-ci étant cependant libre d'en faire ou non usage. En d'autres termes, le droit de vote est facultatif.

La seconde conception est par contre liée à la théorie de la souveraineté de la Nation, dont Montesquieu est l'auteur.

Selon cette théorie, la souveraineté appartient à la Nation considérée comme entité unique et indivisible, c'est-à-dire à la « Nation-Personne », et non aux citoyens qui la composent.

L'électeur est un élément indispensable à l'expression de la volonté nationale : il est un organe de l'Etat, chargé de constituer un autre organe, l'assemblée représentative, qui est l'interprète de la volonté de l'Etat.

Vu sous cet angle, l'électorat n'est pas un droit, mais une fonction publique qui est confiée aux sujets et dont l'exercice est dès lors obligatoire.

Tot daar deze rechtsfilosofische bemerkingen aangaande de grondslagen van wat men noemt « l'électorat-droit » en « l'électorat-fonction ».

* * *

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

Vooraf weze nog vermeld dat in de verdere toelichting, de term opkomstplicht in plaats van stemplicht zal worden gehanteerd. « Opkomstplicht » is inderdaad terminologisch juist: het houdt in dat de burgers verplicht zijn zich op het stembureau aan te melden, zonder dat ze echter kunnen gedwongen worden tot effectieve stemuitbrenging.

Van de Europese landen zijn er slechts vier waar een algemene opkomstplicht bestaat, te weten: België, het Groot-hertogdom Luxemburg, Italië en Griekenland.

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 stemmingen deel te nemen aanvaard worden door de bevoegde overheden.

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

Dit leidde evenwel tot een aanzienlijk absentisme, o.m. 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 ingelast. 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 op van de Italiaanse grondwetgever inzake de opkomstplicht.

Een opkomstplicht in de stricte zin van het woord, d.i. een algemene plicht tot uitoefening van het kiesrecht, op niet-naleving waarvan sancties zijn voorzien, 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.

Point n'est besoin, pour illustrer notre propos, de développer davantage ces considérations qui relèvent de la philosophie du droit et qui concernent les fondements de ce que l'on appelle « l'électorat-droit » et « l'électorat-fonction ».

* * *

La plupart des pays ont opté pour le droit de vote. Si le régime du vote obligatoire reste néanmoins en vigueur dans quelques pays, ce n'est pas tant pour les raisons philosophiques que nous venons d'évoquer, mais plutôt pour des raisons pratiques: il s'agit en effet de prévenir l'absentéisme du corps électoral et d'éviter en outre que les élus soient désignés uniquement par les personnes qui s'intéressent à la politique.

Signalons encore, avant toute chose, que dans la suite des présents développements, nous avons choisi d'utiliser l'expression « obligation de se rendre aux urnes » plutôt que l'expression « vote obligatoire ». L'expression retenue est en effet plus correcte au point de vue terminologique: elle implique que les citoyens sont tenus de se présenter au bureau de vote sans qu'ils puissent pour autant être contraints d'émettre effectivement un vote.

Il n'y a en Europe que quatre pays, à savoir la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, l'Italie et la Grèce, où tous les citoyens sont obligés de se rendre aux urnes.

Un élément caractéristique constaté dans les pays où l'obligation de se rendre aux urnes est prévue est le fait que des sanctions sont appliquées en cas de non-respect de cette obligation, sauf lorsque les autorités compétentes admettent que l'électeur se trouvait dans l'impossibilité de participer aux scrutins.

Cette obligation n'existe en Belgique que depuis 1893. Auparavant, le régime électoral appliqué était celui du suffrage censitaire, dans lequel les citoyens admis au vote étaient libres d'exercer ou non leur droit de suffrage.

Ce système se caractérisait toutefois par un absentéisme considérable dû entre autres à l'obligation de voter dans le chef-lieu de l'arrondissement, à la durée des opérations électorales et au manque de formation politique des électeurs.

En 1893, le constituant belge inscrivit le vote obligatoire dans notre loi fondamentale, en même temps qu'il élargit le droit de vote. Selon Beernaert, qui était Ministre des Finances et en fait Premier Ministre à l'époque, le vote était un devoir plutôt qu'un droit, étant donné que le citoyen ne devait pas voter pour lui-même, mais dans l'intérêt de la collectivité.

* * *

L'approche particulière selon laquelle le constituant italien a conçu l'obligation de se rendre aux urnes retient inévitablement l'attention de celui qui étudie et compare les législations relatives à l'élection des parlements des Etats membres des Communautés européennes.

Il n'existe pas, en Italie, d'obligation de se rendre aux urnes au sens strict, c'est-à-dire au sens d'une obligation universelle d'exercer le droit de vote sous peine d'être sanctionné.

L'article 48, alinéa 2, c, de la Constitution italienne prévoit seulement que le vote est un devoir civique.

Concrètement, cela signifie, d'une part, que le vote n'est pas une véritable obligation pour les citoyens — semblable obligation porterait atteinte à leur liberté et au principe de la libre élection — et, d'autre part, que les électeurs sont en fait incités à exercer leur droit de vote, étant donné que le fait de s'abstenir de voter sans raison légitime donne lieu à une certaine forme de publicité.

Het openbaar maken van de namen van hen die niet aan de stemming hebben deelgenomen, is geen echte sanctie. Het heeft slechts tot doel de niet stemmende burger zijn verantwoordelijkheid te doen inzien. Ze beogen eveneens afkeuring door de andere burgers.

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

De niet stemmende is verplicht om binnen de vijftien dagen verantwoording af te leggen aan de burgemeester. Deze gaat de ingeroepen motieven na en maakt daarna een lijst op van al degenen die zonder gegronde redenen niet aan de stemming deelnamen.

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

- 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;

- tenslotte 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 vijftien dagen beroep kan instellen bij de politicommissaris. Deze laatste neemt de eindbeslissing over het beroep.

De lijst wordt tenslotte gedurende één maand tentoongesteld aan het publiek.

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 een 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 stem- of opkomstplicht aangezien 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, zij erop gewezen dat de opkomstplicht slechts sedert enkele jaren is afgeschaft, met name sedert de goedkeuring van de wet van 4 maart 1970, in werking getreden op 11 maart 1970, zulks in overeenstemming met het advies van de Adviescommissie Opkomstplicht — naar haar voorzitter ook de Commissie Berger genoemd —, opgericht in 1966, alsmede van 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 afwijking van de opkomstplicht werd er algemeen gebaseerd op volgende rechtvaardigingsgronden :

- kiesrecht is een individueel, oorspronkelijk recht van iedere burger en het staat hem vrij of hij van dit onvervreembare 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;

La publication des noms des personnes qui n'ont pas participé au vote ne constitue pas une véritable sanction. Elle vise uniquement à obliger les abstentionnistes à prendre conscience de leur responsabilité, tout en suscitant la désapprobation des autres citoyens.

Outre ce principe constitutionnel général, l'article 115 du *Testo Unico* du 30 mars 1957 est également important.

L'abstentionniste est tenu de se justifier auprès du bourgmestre dans les quinze jours. Ce dernier examine les raisons invoquées et dresse ensuite la liste de toutes les personnes qui n'ont pas participé au vote sans raison valable.

Les noms des personnes empêchées d'émettre leur vote ne sont en aucun cas mentionnés sur cette liste. Il s'agit :

- des ministres du culte, catholiques ou autres;
- des personnes qui se sont présentées aux élections dans une circonscription électorale autre que celle où elles sont électeurs;

- des personnes qui se trouvaient à 30 km au moins de leur bureau de vote par suite d'un changement de résidence ou de l'accomplissement de leur service militaire ou encore pour des raisons professionnelles ou d'autres raisons sérieuses;

- enfin, de toute personne empêchée pour cause de maladie ou en raison de toute autre force majeure.

L'intéressé est informé au préalable de l'inscription de son nom sur la liste et peut introduire un recours dans les quinze jours auprès du commissaire de police. Ce dernier statue définitivement sur le recours.

La liste est enfin affichée pendant un mois de manière que le public puisse en prendre connaissance.

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

* * *

La France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark appliquent le principe du droit de vote : les électeurs sont donc totalement libres de participer ou non au scrutin.

On peut dire, d'une manière générale, que ces pays considèrent le vote obligatoire ou l'obligation de se rendre aux urnes comme contraire au principe de la libre élection : la liberté d'électorat implique que l'individu ne peut être contraint d'exercer son droit de vote.

En ce qui concerne les Pays-Bas, il convient d'observer que ce n'est que depuis quelques années que l'obligation de se rendre aux urnes n'existe plus dans ce pays, à savoir depuis l'entrée en vigueur, le 11 mars 1970, de la loi du 4 mars 1970. La suppression de cette obligation a été décidée conformément à l'avis de la Commission consultative « Opkomstplicht » instituée en 1966 — dénommée également « Commission Berger » d'après le nom de son président — et conformément à l'avis exprimé dans le rapport de la Commission consultative Cals-Donner créée en 1967 pour examiner la constitution et la loi électorale.

Cette dernière Commission a fait siennes les conclusions de la majorité des membres de la Commission Berger et s'est référée aux arguments avancés par celle-ci.

Le refus de maintenir l'obligation de se rendre aux urnes a, d'une manière générale, été justifié comme suit :

- l'électorat est un droit individuel appartenant à chaque citoyen, un droit inhérent à la qualité de citoyen, et l'individu est libre de faire ou non usage de ce droit inaliénable;

- l'électorat est un droit qui appartient au peuple tout entier; le peuple a le droit d'être représenté face à l'autorité publique et celle-ci ne peut accorder ce droit à la représentation, elle peut seulement le reconnaître;

— de parlementsverkiezing 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 weergeven van de politieke keuze der stemgerechtigden die willig zijn en ernst maken met het uitbrengen van hun stem; stempdwang 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.

* * *

Uit dit vergelijkend overzicht blijkt overduidelijk dat de burger niet alleen vrijelijk voor een politieke kleur moet kunnen kiezen, maar dat hij ook de vrije keuze moet hebben tussen stemmen of niet-stemmen.

Naast het argument van de vrijheid kunnen nog andere argumenten worden aangevoerd.

Vooreerst zal de niet-stemplichtige burger die toch naar de stembus stapt met meer kennis van zaken stemmen dan de burger die zich niet voor de politiek interessert. Vervolgens kan de opkomst van de kiezers een goede thermometer zijn voor het gevoerde beleid. Niet-stemmen kan immers een blijk van afkeuring zijn tegenover dit beleid. Als de kiezer niet meer stemt uit traditie, 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.

E. BEYSEN

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 48, derde lid, van de Grondwet, ten einde de stemplicht af te schaffen.

16 april 1985.

E. BEYSEN
G. VERHOFSTADT
E. FLAMANT
A. DENYS

— les élections législatives sont l'instrument permettant d'objectiver la volonté du peuple par le biais de sa représentation; en tant qu'il constitue une expression de volonté, l'exercice du droit de vote ne peut résulter d'une contrainte; imposer l'exercice de ce droit revient en quelque sorte à concevoir l'élection comme un sondage d'opinion.

La Commission a invoqué en outre un certain nombre d'arguments d'ordre pratique, qui sont aussi autant de justifications de sa prise de position en faveur de la suppression de l'obligation de se rendre aux urnes :

— une participation variable aux élections contribue à animer la vie politique;

— le résultat des élections doit refléter fidèlement le choix politique des électeurs qui ont émis leur vote de leur plein gré et avec tout le sérieux requis; l'exercice forcé du droit de vote peut se traduire par un vote inspiré par la contrariété ou le négativisme;

— les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de se rendre aux urnes ne sont pas et ne peuvent pas être appliquées avec la rigueur nécessaire, de sorte que la position des autorités, qui menacent d'appliquer ces sanctions mais ne peuvent finalement le faire, se trouve affaiblie;

— si l'obligation de se rendre aux urnes a été instaurée, c'est en partie parce qu'on ne croyait pas suffisamment que les citoyens fussent disposés à participer spontanément aux élections. Or, l'expérience a montré que ce manque de confiance ne se justifiait nullement : les électeurs d'aujourd'hui sont des personnes responsables pour qui l'obligation en question est devenue un anachronisme.

* * *

Cet aperçu montre on ne peut plus clairement que le citoyen doit non seulement pouvoir exprimer son choix politique en toute liberté, mais qu'il doit également pouvoir décider librement de voter ou de ne pas voter.

Ce souci de préserver la liberté de l'individu n'est pas le seul argument que l'on puisse invoquer.

Tout d'abord, le citoyen qui n'est pas obligé de voter mais qui se rend malgré tout aux urnes vote en meilleure connaissance de cause que le citoyen qui ne s'intéresse pas à la politique. Ensuite, l'importance de la participation au scrutin peut permettre de mesurer l'adhésion de la population à la politique qui est menée. L'abstentionnisme peut en effet indiquer la désapprobation à l'égard de cette politique. Si, par ailleurs, l'abstentionnisme résulte d'une habitude, les hommes politiques devront mériter les votes des électeurs au lieu de les recueillir tout simplement, de sorte que la participation au scrutin et l'abstention deviendront des actes conscients.

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à la révision de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution en vue d'abolir le vote obligatoire.

16 avril 1985.