



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE VOTE OBLIGATOIRE

LE VOTE OBLIGATOIRE

Sommaire

| | Pages |
|-------------------------------------|--------------|
| NOTE DE SYNTHÈSE | 5 |
| DISPOSITIONS NATIONALES | |
| Autriche (Land du Vorarlberg) | 9 |
| Belgique | 11 |
| Liechtenstein | 13 |
| Luxembourg..... | 15 |
| Pays-Bas | 17 |
| Suisse (Canton de Schaffhouse)..... | 19 |
| Australie | 21 |

LE VOTE OBLIGATOIRE

En France, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, mais le vote ne l'est pas. En effet, l'obligation de voter s'applique uniquement pour les élections sénatoriales, les grands électeurs qui s'abstiennent sans raison valable étant condamnés au paiement d'une amende de 4,57 €

Face à la montée du taux d'abstention, **plusieurs parlementaires appartenant aussi bien à la majorité qu'à l'opposition ont, au cours des derniers mois, déposé des propositions de loi tendant à rendre le vote obligatoire :**

– M. Dominique Paillé, député de l'Union pour la démocratie française (UDF), le 30 décembre 2002 ;

– MM. Laurent Fabius, Jean-Marc Ayrault et Bernard Roman, députés socialistes, le 23 janvier 2003 ;

– M. Charles Cova, député de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), le 5 février 2003.

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 a introduit l'inscription d'office sur les listes électorales, mais uniquement pour les jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans entre le 1^{er} mars de l'année en cours et le dernier jour du mois de février de l'année suivante.

Comme la seule sanction du défaut d'inscription sur les listes électorales réside dans l'impossibilité de participer au scrutin, deux propositions de loi

déposées le 26 mars 2003 visent l'inscription d'office de l'ensemble des citoyens sur les listes électorales :

– n° 730 de M. Jean-Christophe Lagarde et de plusieurs de ses collègues députés (UDF et UMP) ;

– n° 739 de M. Lionel LUCA, député (UMP).

Ces différentes propositions de loi amènent à s'interroger sur les règles en vigueur dans plusieurs pays qui connaissent le vote obligatoire.

En Europe, les Pays-Bas ont supprimé le vote obligatoire en 1970, de sorte que l'obligation de voter ne subsiste plus qu'en Belgique, en Grèce, au Liechtenstein, au Luxembourg, dans le canton suisse de Schaffhouse et dans le Land autrichien du Vorarlberg.

Hors d'Europe, le principal pays où le vote est obligatoire est l'Australie, l'obligation de voter ne valant que pour les élections nationales, car les différents États et territoires n'ont pas tous adopté la même règle pour les élections qui relèvent de leur compétence.

Les lois électorales analysées (Land du Vorarlberg, Belgique, Liechtenstein, Luxembourg, canton de Schaffhouse et Australie) :

– **prévoient plusieurs motifs d'abstention et facilitent l'exercice du vote par correspondance ou par procuration ;**

– **sanctionnent la non-participation au vote d'une amende de montant variable.**

1) La reconnaissance de plusieurs motifs d'abstention et la possibilité de voter par correspondance ou par procuration semblent constituer la contrepartie de l'obligation de voter

Toutes les législations étudiées reconnaissent des **motifs d'abstention**. Dans certains cas (Land du Vorarlberg, Liechtenstein, Luxembourg, canton de Schaffhouse), ces motifs sont énumérés limitativement. Dans les autres, la loi prévoit la possibilité de présenter une excuse, dont la recevabilité est appréciée par le juge (Belgique) ou par l'administration (Australie).

Par ailleurs, **en contrepartie de l'obligation de voter, la plupart des lois ouvrent largement la possibilité de voter par procuration, par correspondance, voire par anticipation ou à domicile** (1). Sauf dans le canton de Schaffhouse, où la loi

(1) Ces différentes possibilités de voter ont fait l'objet de l'étude LC 107, de juin 2002.

électorale ne pose aucune condition au recours au vote par correspondance, ces diverses facilités sont néanmoins réservées aux seuls électeurs qui, ne pouvant se rendre au bureau de vote où ils sont inscrits, présentent une demande motivée.

2) Une amende de montant variable sanctionne l'abstention

Toutes les lois électorales étudiées prévoient que le non-respect de l'obligation de voter est sanctionné d'une **amende**.

Cette amende n'est pas partout symbolique : si elle s'élève à 3 francs suisses (soit environ deux euros) dans le canton de Schaffhouse et à 20 francs suisses (soit environ treize euros) au Liechtenstein, elle est comprise entre 100 et 250 € pour une première abstention au Luxembourg et se monte à 400 ou 700 € selon la nature de l'élection dans le Land du Vorarlberg.

Dans plusieurs pays, le montant de l'amende est gradué selon qu'il s'agit ou non d'une première abstention. Il en va ainsi en Belgique, où l'amende, comprise entre 25 et 50 € pour une première abstention, est portée de 50 à 125 € en cas de récidive. De même, au Luxembourg, une première abstention est sanctionnée d'une amende de 100 à 250 € et, en cas de récidive dans les cinq ans, l'amende est comprise entre 500 et 1 000 €.

Les autres sanctions sont réservées aux récidivistes ou aux personnes qui ne paient pas l'amende. Ainsi, en Belgique, la loi prévoit que les électeurs qui s'abstiennent au moins quatre fois au cours d'une période de quinze ans sont rayés des listes électorales pour dix ans et ne peuvent, pendant ce temps, recevoir aucune nomination, promotion ou distinction d'une autorité publique.

*

* *

Dans les pays où elle subsiste, l'obligation de voter est ancienne : elle remonte à la fin du XIX^e siècle ou aux années vingt. Inversement, les Pays-Bas l'ont supprimée en 1970, le canton suisse de Berne s'est opposé à son introduction en 1999 et elle fait l'objet de critiques croissantes en Australie, où les abstentionnistes se multiplient et refusent de payer les amendes. L'introduction d'une telle disposition en France ne s'inscrirait donc pas dans un mouvement général.

LE VOTE OBLIGATOIRE

AUTRICHE (Land du Vorarlberg)

Inscrit dans la loi sur les élections des membres du Landtag en 1919, le principe du vote obligatoire a été repris dans la **Constitution du Land en 1923**.

1) L'obligation de prendre part au vote

L'article 13 de la **Constitution du Land du Vorarlberg** donne le droit de vote à tous les Autrichiens de plus de dix-huit ans domiciliés dans le Land. Il prévoit également que le droit de vote s'accompagne de l'obligation de prendre part aux élections des membres du Landtag, aux élections municipales ainsi qu'à toutes les consultations électorales organisées par les autorités du Land, et dispose que les modalités d'application de cette disposition sont déterminées par voie législative.

Par conséquent, les **trois lois électorales du Land**, c'est-à-dire la loi sur les élections des membres du Landtag, la loi sur les élections municipales et la loi sur les référendums, rappellent l'obligation de se présenter au bureau de vote le jour des élections. Dans le dernier cas, l'obligation de voter s'applique aux référendums organisés conformément à la Constitution du Land ainsi qu'aux référendums municipaux prévus par la loi communale.

Les deux lois sur les élections des membres du Landtag et sur les élections municipales précisent que, dans les huit jours qui précèdent le vote, l'administration doit rappeler l'obligation de voter dans le bulletin municipal.

Les trois lois électorales énoncent, selon des formulations quasi identiques, cinq **motifs susceptibles de justifier l'abstention** :

- la maladie ou l'extrême faiblesse physique ;
- une obligation professionnelle ;

- un voyage en dehors du Land ;
- la maladie d'un proche, ou toute autre raison familiale impérieuse ;
- n'importe quelle autre circonstance contraignante, comme des embarras de circulation.

Le maire a l'obligation d'établir une liste récapitulative des abstentionnistes et de les inviter à **justifier leur abstention dans les huit jours qui suivent le vote**, oralement ou par écrit.

En contrepartie de l'obligation de voter, les lois électorales prévoient **diverses facilités** pour les personnes empêchées de se présenter personnellement au bureau de vote où elles sont inscrites :

- le vote par correspondance, mais seulement pour un référendum ;
- le vote depuis un autre bureau de vote du Land, les lois sur les élections des membres du Landtag et sur les élections municipales restreignant cette possibilité aux personnes munies d'une attestation médicale ;
- le vote depuis le bureau de vote d'un établissement de soins, mais seulement pour les élections des membres du Landtag et pour les élections municipales.

2) Les sanctions

D'après les différentes lois électorales, les électeurs qui n'ont pas voté et qui n'ont pas présenté d'excuse valable doivent payer une **amende**, dont le montant varie selon la nature des élections : 400 € pour les élections municipales et 700 € pour les autres élections.

LE VOTE OBLIGATOIRE

BELGIQUE

Inscrit dans la **Constitution depuis 1893**, le principe du vote obligatoire est également énoncé par les **différentes lois électorales**.

1) L'obligation de prendre part au vote

Elle concerne tous les citoyens belges âgés de dix-huit ans inscrits sur les registres de la population de la commune où ils résident.

Pour les élections des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs, l'obligation de voter figure respectivement au troisième alinéa de l'article 62 et au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution.

Pour les autres élections, l'obligation de voter fait l'objet de dispositions spécifiques dans les différentes lois électorales :

– l'article 39 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen ;

– l'article 62 de la loi électorale communale du 4 août 1932 ;

– l'article 38 de la loi organique du 19 octobre 1921 sur les élections provinciales.

Les électeurs, dont la liste est établie à partir des registres de la population de la commune, sont convoqués par lettre 15 jours avant le scrutin. La convocation porte la mention « *Le vote est obligatoire* ».

D'après l'article 207 du code électoral, « *les électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justifications nécessaires.* »

Après la clôture du scrutin, le relevé des électeurs n'ayant pas participé au vote est transmis au tribunal de police avec les **justificatifs des non-votants**. C'est le juge de paix qui décide de la validité des excuses.

Pour faciliter le vote, le code électoral prévoit :

– **le remboursement par l'État des frais de déplacement** engagés par les électeurs qui ne résident plus dans la commune où ils sont inscrits ;

– **la possibilité de voter par procuration**, l'article 147 bis énumérant toutefois de façon limitative (2) les motifs pouvant justifier le recours à ce dispositif (maladie ou infirmité, détention, séjour temporaire à l'étranger, raisons professionnelles...).

Lors des prochaines élections législatives et sénatoriales, le 18 mai 2003, les citoyens belges résidant à l'étranger pourront voter par correspondance. Cette modification a été introduite par la loi du 7 mars 2002.

2) Les sanctions

Elles sont prévues à l'article 210 du code électoral : tout électeur qui ne vote pas et qui ne présente pas d'excuse valable au juge de paix est passible d'une **amende de 25 à 50 €**. En cas de **récidive**, le montant de l'amende est porté de **50 à 125 €**

Si l'électeur s'abstient au moins quatre fois pendant une période de quinze années, il est rayé des listes électorales pour dix ans et, pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, promotion ou distinction d'une autorité publique.

*

* *

Actuellement, la participation aux élections est d'environ 90 %, tandis que le pourcentage des bulletins blancs ou nuls s'élève à 7 %. **Les abstentionnistes sont rarement sanctionnés**. Des parlementaires du parti libéral ont déposé plusieurs propositions de loi pour supprimer l'obligation de vote.

(2) Voir l'étude de législation comparée LC 107 sur le vote par procuration.

LE VOTE OBLIGATOIRE

LIECHTENSTEIN

Inscrit dans la **Constitution de la principauté en 1862**, le principe du vote obligatoire a été repris par la loi électorale en 1918 et n'a jamais été abandonné.

1) L'obligation de prendre part au vote

La loi sur l'exercice des droits politiques énonce l'obligation pour tous les détenteurs du droit de vote de participer aux élections et aux référendums.

Elle prévoit cependant **trois motifs d'abstention** :

- l'absence du territoire de la principauté ;
- la maladie ou la faiblesse physique ;
- la maladie ou le décès d'un membre de la famille.

Les citoyens qui ne prennent pas part au vote pour l'un de ces motifs doivent le faire constater dans les quatre jours qui suivent le vote.

En contrepartie du vote obligatoire, la loi prévoit la possibilité de voter par correspondance pour les personnes que leur état de santé empêche de se déplacer, ainsi que pour celles qui se trouvent à l'étranger le jour du vote. Les premières ont également la possibilité de **voter à domicile**. Les électeurs qui souhaitent voter par correspondance ou à domicile doivent présenter une demande motivée.

2) Les sanctions

La loi sur l'exercice des droits politiques dispose que les personnes qui ne se sont pas rendues aux urnes et qui ne disposaient pas d'une excuse valable sont passibles d'une amende de **vingt francs suisses** (soit environ treize euros). En pratique, cette amende n'est pas exigée.

*

* *

En règle générale, la participation électorale dépasse 80 %.

LE VOTE OBLIGATOIRE

LUXEMBOURG

La loi électorale du 31 juillet 1924, qui régit les élections législatives et municipales, et la loi du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants du Grand-Duché de Luxembourg au Parlement européen posent le principe du vote obligatoire.

À partir des élections législatives de 2004, ces deux lois seront remplacées par une loi électorale unique. Adoptée en février 2003, elle reconduit l'obligation de voter.

Le texte ci-dessous analyse les règles actuellement en vigueur.

1) L'obligation de prendre part au vote

L'article 52 de la Constitution donne le droit de vote à tous les Luxembourgeois âgés de plus de dix-huit ans et les lois électorales disposent que *« le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales. »*

Par ailleurs, l'inscription sur les listes électorales est faite d'office pour toute personne qui atteint dix-huit ans, les listes étant révisées chaque année au mois d'avril.

Lorsqu'une élection a lieu, les électeurs sont convoqués par courrier au moins cinq jours avant le scrutin.

Les électeurs âgés de plus de soixante-dix ans et ceux qui, au moment de l'élection, habitent une autre commune que celle où ils devraient voter sont **excusés de droit**.

En contrepartie de l'obligation de voter, les lois électorales donnent la possibilité de voter par correspondance à plusieurs catégories d'électeurs

limitativement énumérées (électeurs âgés de plus de soixante-dix ans ou que leur état empêche de se rendre au bureau de vote, personnes séjournant à l'étranger ou absentes pour raisons professionnelles...).

Le procureur établit la liste des électeurs n'ayant pas pris part au vote et de celles dont les excuses n'ont pas été admises. Ces personnes sont ensuite convoquées par le juge de paix.

À partir des élections législatives de 2004, la loi électorale du 18 février 2003 sera la seule loi électorale applicable. Elle élève de soixante-dix à soixante-quinze ans d'âge à partir duquel les électeurs absents sont excusés de plein droit et peuvent voter par correspondance sans justification. Elle simplifie également les dispositions générales sur le vote par correspondance, qu'elle ouvre à tous ceux qui, *« pour des raisons professionnelles ou personnelles dûment justifiées, se trouvent dans l'impossibilité de se présenter en personne au bureau de vote auquel ils sont affectés. »*

2) Les sanctions

La loi du 18 février 2003 arrondit le montant des **amendes** prévues par la loi électorale de 1924 :

- **de 100 à 250 € pour une première abstention non justifiée ;**
- **de 500 à 1 000 € en cas de récidive** dans les cinq ans suivant la première condamnation.

LE VOTE OBLIGATOIRE

PAYS-BAS

Le principe du vote obligatoire a été inscrit dans la Constitution en 1917, en même temps que le suffrage universel, uniquement masculin à l'époque, et que l'élection des députés à la représentation proportionnelle.

Repris en 1918 dans la loi électorale, il y est resté jusqu'en 1970, date de sa suppression. Auparavant, il avait été supprimé de la Constitution en 1922.

LE VOTE OBLIGATOIRE

SUISSE (Canton de Schaffhouse)

Le canton de Schaffhouse est le seul qui connaisse le vote obligatoire. En 1999, le Parlement du canton de Berne a repoussé une proposition visant à l'introduire.

Dans le canton de Schaffhouse, l'obligation de voter existe **depuis 1876**. Depuis lors, l'abrogation de cette disposition a été repoussée à plusieurs reprises par le Parlement cantonal et une fois par référendum.

1) L'obligation de prendre part au vote

L'article 23 de la **Constitution cantonale** donne le droit de vote à tous les Suisses majeurs qui résident dans le canton et prévoit que ce droit entraîne l'obligation de participer aux élections et aux référendums.

La **loi électorale** précise les modalités d'application de cette obligation :

– elle s'applique à **toutes les consultations électorales**, qu'elles se déroulent au niveau confédéral, cantonal ou municipal ;

– elle ne concerne que les citoyens qui n'ont pas encore atteint l'âge de **soixante-cinq ans** (3) ;

– elle n'est pas opposable aux personnes qui peuvent présenter une **excuse recevable** dans les trois jours qui suivent l'élection.

La loi électorale énumère les excuses recevables et dispose que le conseil municipal tranche en dernier ressort en cas de doute sur la validité de l'excuse.

(3) Cette disposition a été ajoutée en 1998.

Les excuses recevables sont les suivantes : service militaire ou civil, obligations professionnelles ou familiales, maladie, grave maladie d'un parent proche, décès d'un proche moins de huit jours auparavant et vacances.

Les citoyens peuvent s'acquitter de leur obligation **en votant par correspondance**, car la loi électorale ne pose aucune condition à l'utilisation de cette faculté.

2) Les sanctions

La loi électorale dispose que les électeurs qui ne sont pas rendus aux urnes et qui n'ont pas présenté d'excuse recevable doivent payer **trois francs suisses** (soit environ deux euros)

*

* *

En règle générale, la participation électorale est plus importante dans le canton de Schaffhouse que dans le reste du pays. Ainsi, lors des deux référendums du 9 février 2003, elle a été de 28,2 % pour l'ensemble du pays et de 52,2 % dans le canton de Schaffhouse. De même, lors du référendum de juin 2002 sur l'interruption volontaire de grossesse, les pourcentages correspondants étaient de 42 % et 63,3%.

LE VOTE OBLIGATOIRE

AUSTRALIE

Depuis 1924, le vote est obligatoire lors des élections nationales. Dès 1911, l'inscription sur les listes électorales avait été rendue obligatoire.

Les législations des différents États et territoires précisent les conditions de vote aux autres élections. La Nouvelle-Galles du Sud, le Victoria, le Queensland, le Territoire de la Capitale australienne et le Territoire du Nord ont choisi le vote obligatoire, tandis que l'Australie-Méridionale, l'Australie-Occidentale et la Tasmanie laissent aux électeurs le choix de voter ou non.

Le texte qui suit analyse les seules dispositions fédérales.

1) L'obligation de prendre part au vote

L'article 101 de la loi électorale rend l'inscription sur les listes électorales obligatoire à partir de l'âge de dix-huit ans et l'article 245 précise que tout électeur a l'obligation de voter lors de chaque élection nationale, c'est-à-dire lors de l'élection des députés et des sénateurs, ainsi qu'à l'occasion des référendums.

Le même article prévoit les motifs d'abstention susceptibles de ne pas entraîner de sanctions :

- un déplacement en dehors de l'Australie le jour du scrutin ;
- n'importe quelle raison valable et suffisante pour ne pas voter, l'appréciation de la validité étant laissée de l'administration.

En contrepartie de l'obligation de voter, l'annexe 2 de la loi dispose que **certains électeurs peuvent voter par correspondance ou par anticipation.** Cette possibilité concerne notamment les personnes absentes de leur État le jour du vote,

celles qui résident loin de tout bureau de vote, celles qui sont hospitalisées dans un établissement ne comportant pas de bureau de vote, celles qui sont en déplacement à l'étranger ou qui ont des contraintes professionnelles, ainsi que les malades, les handicapés et les femmes sur le point d'accoucher.

La loi électorale facilite également le vote, d'une part, par la mise en place de bureaux de vote mobiles dans certains hôpitaux, dans les prisons et dans les circonscriptions isolées et, d'autre part, en permettant à certains électeurs qui ne peuvent accéder à leur bureau de vote en raison d'un handicap physique, d'une maladie ou d'une grossesse avancée de voter à proximité immédiate de ce bureau.

2) Les sanctions

Le défaut d'inscription sur les listes électorales est passible d'une amende de 50 dollars australiens (soit environ 28 €).

Les électeurs qui n'ont pas voté et n'ont pas présenté d'excuse valable doivent payer une **amende de 20 dollars australiens** (soit environ 11 €).

À défaut de paiement et en l'absence d'excuse valable, l'électeur peut être condamné par le tribunal au paiement d'une amende d'au plus 50 dollars australiens, à laquelle s'ajoutent les frais de procédure.

Si l'électeur défaillant refuse de payer cette amende, des sanctions supplémentaires peuvent lui être appliquées. Elles varient selon l'État ou le Territoire dans lequel l'affaire est jugée et peuvent consister en des travaux d'intérêt général, en la saisie de biens ou en une courte peine de prison. Dans certains cas, la sanction est obligatoirement une peine de prison.

*

* *

Depuis quelques années, le vote obligatoire est très critiqué. Les abstentionnistes sont de plus en plus nombreux et refusent de payer les amendes. Ils demandent l'abolition du vote obligatoire au motif que voter doit être un droit et non une obligation.

