

CHAMBRE DES REPRESENTANTS

Commission de la révision de la Constitution

Consultation écrite sur les propositions 806 à 809/1 (vote par correspondance)

Anne-Emmanuelle Bourgaux

Professeure à l'Université de Mons

Monsieur le Président,

Mesdames et messieurs les membres de la Commission,

Dans un premier temps, j'exposerai la tension qui traverse le vote par correspondance (I), puis je poserai le cadre juridique (international et interne) (II) avant de l'appliquer aux propositions qui sont soumises à votre examen en examinant leur champ d'application (III) et les garanties en faveur de la liberté de vote et de la fiabilité du scrutin (IV).

I.LE VOTE PAR CORRESPONDANCE : UN VOTE EN TENSION

- En démocratie, l'élection est guidée par différents principes fondamentaux prévus par l'article 3 du Premier Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : suffrage universel, liberté du vote, secret du vote, honnêteté et régularité du scrutin.

- En Belgique, le vote n'est pas seulement un droit mais aussi une obligation dans le cadre des élections législatives, comme le prévoient l'article 62 de la Constitution, l'article 26bis de la loi spéciale du 8 août 1980, l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ; l'article 4 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone.

- Dans ce cadre, le vote par correspondance est source de tensions car il est à la croisée des différents principes fondamentaux de l'élection. Le risque d'entrechoc est bien là. D'une part, il vise à rendre effectif le droit de vote pour ceux et celles qui ne pourraient pas se déplacer. En ce sens, il sert le suffrage universel. Mais d'autre part, en ce que le vote par correspondance s'exprime en dehors d'un bureau de vote, il ne jouit pas des garanties en faveur de la liberté et du secret du vote exprimé dans un bureau de vote. En effet, le matériel des bureaux de vote, le déroulement du scrutin, la composition des bureaux : tous les aspects des opérations accomplies dans les bureaux de vote sont le produit d'une évolution historique visant à augmenter les garanties en faveur de la liberté et le secret du vote¹.

- C'est dans ce contexte tendu que les propositions n°806 à 809/1 doivent s'analyser : en visant à permettre une plus grande accessibilité aux opérations de vote et à renforcer l'effectivité du suffrage universel, elles servent assurément la démocratie. Mais dans le même temps, si on n'y prend garde, elles peuvent aussi desservir la démocratie. Comment garantir que le suffrage qui s'émet à distance le soit de manière libre, c'est-à-dire sans pression ? Comment s'assurer qu'il reste secret ? Comment assurer la sécurité et la fiabilité de la chaîne électorale entre l'expression de ces votes jusqu'à leur dépouillement ? Telles sont les questions que soulèvent ces propositions auxquelles il importe de trouver réponse.

II. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE : LE CADRE TRACE PAR LE DROIT

¹ Nous détaillons cette histoire dans notre étude «L'automatisation électorale : du mythe de Prométhée à celui de Frankenstein», in *Les élections dans tous leurs états - actes du colloque organisé par le Centre de droit public les 22 et 23 septembre 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 157-245.

2.1. LE CADRE TRACE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE

- La tension qui traverse le vote par correspondance entre d'une part, l'effectivité du droit de vote et d'autre part, la liberté, le secret et la régularité du scrutin s'illustre dans la position balancée de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Dans son *Code de bonne conduite en matière électorale* adopté en 2002 et coordonné en 2025², la Commission prévoit les lignes directrices suivantes :

- Le vote par correspondance peut être admis dans son principe³.
- Mais il ne peut être admis que, si et seulement si, les conditions suivantes sont réunies :
 - D'abord, le service postal doit être sûr et fiable.
 - Ensuite, le vote par correspondance doit être limité à certaines catégories de personnes : les personnes à mobilité réduite, les détenus, les personnes hospitalisées et les résidents à l'étranger.
 - Enfin, la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles⁴.

- Par ailleurs, dans son *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe* adopté en 2006, elle attire l'attention des Etats-membres sur le fait que les procédures de vote des absents exigent de la part des administrations des efforts supplémentaires sur tous les fronts : la prévention de la fraude, l'éducation des électeurs et la formation des membres des commissions électorales⁵.

- Enfin, dans son *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe* adopté en 2020, la Commission de Venise constate que cette pratique est présente dans de nombreux Etats-membres du Conseil de l'Europe. Elle réitère l'exigence d'un service postal fiable. Elle demande que chaque cas individuel soit analysé pour éviter les fraudes et les manipulations, et rappelle que la mauvaise gestion des votes par correspondance a donné lieu dans certains cas à l'annulation d'élections⁶.

2.2. LE CADRE TRACE PAR LA CONSTITUTION

- Le vote par correspondance n'est pas inconnu du droit belge puisqu'il est organisé pour les Belges résidents à l'étranger depuis 1984. Les évolutions nombreuses du vote des Belges à l'étranger illustrent la difficulté de trouver un équilibre entre l'objectif de renforcer l'effectivité du droit de vote et celui de préserver la fiabilité du scrutin⁷.

- Face à ce délicat équilibre, le Conseil d'Etat a dissipé les hésitations de sa légitimité par un avis rendu en assemblée générale en 2012. A cette occasion, il lève les objections sur la constitutionnalité du vote des Belges à l'étranger fondées soit sur l'obligation de vote et/ou

² Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Code de bonne conduite en matière électorale*, CDL-EL (2002) 5, 5 et 6 juillet 2002. En janvier 2025, le [*Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices, rapport explicatif et déclarations interprétatives*](#) actualise et coordonne ce Code de 2002.

³ Dans le Code de 2002 (*op.cit.*), la Commission estime que « ces pratiques ne doivent pas être encouragées dans les nouvelles démocraties, étant donné les problèmes d'organisation des services postaux qui viennent s'ajouter aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de « vote familial » » (point 3.2.1.1). Dans la version 2025 (*op.cit.*), elle estime que « ces pratiques ne doivent pas être encouragées si des problèmes d'organisation des services postaux viennent s'ajouter aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de « vote familial » (point 3.2.1.1).

⁴ Sur tout ce qui précède : *Code de bonne conduite en matière électorale*, *op.cit.*, point 3.2. iii.

⁵ Commission européenne pour la démocratie par le droit, «Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe», étude n°352/2006, CDL-AD(2006)018, § 153.

⁶ [*Commission européenne pour la démocratie par le droit, «Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe», étude n°965/2019, CDL-AD\(2020\)023, § 220.*](#)

⁷ Sur cette évolution, voy. P. BLAISE, « Le vote des Belges à l'étranger », C.H. CRISP, 2016, n°2310, 64 pp.

l'exigence du vote à la commune⁸. En ce qui concerne spécifiquement le vote par correspondance, il revient sur sa sévérité antérieure inspirée par les travaux de la Commission de Venise car il estime que la Commission de Venise ne décourage pas le vote par correspondance en soi, mais «paraît plutôt fixer les conditions auxquelles il est admissible»⁹.

-Ni la Commission de Venise, ni le Conseil d'Etat belge n'oppose une objection de principe au vote par correspondance. Par contre, l'un comme l'autre estime que la licéité du vote par correspondance est conditionnée à la mise en place de garanties propres et spécifiques visant à assurer la liberté, le secret et la régularité du scrutin et ce, en raison des risques qu'il fait peser sur le respect des principes fondamentaux de l'élection en démocratie.

III. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE : LE CHAMP D'APPLICATION

Le vote par correspondance est un vote à haut risque. Il doit donc être ouvert uniquement aux catégories d'électeurs qui sont *de facto* privés du droit de vote si on ne leur permet pas de voter par correspondance (3.1). A l'inverse, quand il est organisé, il doit être ouvert à toutes les catégories d'électeurs qui sont *de facto* privés du droit de vote (3.2).

3.1. Un champ d'application trop large ?

- Conformément aux principes de la Commission de Venise, le vote par correspondance doit être strictement limité aux cas où il permet l'accès aux opérations de vote de ceux et celles qui en seraient privés en raison de difficultés d'accès (personnes hospitalisées et à mobilité réduite).

-Les quatre propositions à l'examen prévoient la possibilité de voter par correspondance non seulement pour les électeurs qui ne peuvent se rendre au bureau de vote en raison d'une maladie ou d'un handicap attesté par un certificat¹⁰ mais aussi à tout électeur âgé de 75 ans ou plus¹¹. La condition de l'âge suffit. Or, toute personne de 75 ans ou plus n'a pas forcément des problèmes de mobilité. Dans le système proposé, il n'est donc pas exclu qu'un électeur de 75 ans ou plus fasse vote par correspondance par simple convenance personnelle. On peut se demander si cela ne dépasserait pas le cadre juridique tracé par le Conseil de l'Europe.

-Rien d'insurmontable cependant : il suffirait de fusionner les 1^o et 2^o en visant « l'électeur qui, par suite de maladie, de handicap ou de l'âge, n'est pas en mesure de se rendre au bureau de vote »¹².

3.1. Un champ d'application trop restreint

- Parmi les catégories d'électeurs pour lesquelles le Conseil de l'Europe offre la possibilité de prévoir le vote par correspondance, figure la catégorie des détenus. Or, dans les propositions analysées, cette catégorie n'est pas visée, sans qu'aucune justification ne soit donnée à une telle différence de

⁸ Avis 51.196/AG du 2 mai 2012, Observations générales, § 3 à 5.

⁹ Avis 51.196/AG du 2 mai 2012, Observations particulières, § 6.1. à 6.4.

¹⁰ Remarque méthodologique : les quatre propositions reprenant les mêmes principes aux différents niveaux de pouvoir, les notes infrapaginaires renvoient à la proposition 806/1 applicable à la Chambre. Les propos qui sont développés ici valent mutatis mutandis pour les trois autres propositions.

¹¹ Article 4, 1^o de la proposition 806/1 (et son équivalent dans les trois autres propositions).

¹² Dans ce cas, si la Commission souhaite alléger la charge des médecins, l'incapacité de se déplacer pourrait être présumée à partir de 75 ans. Il suffit alors de modifier le texte de l'article 4 de la proposition 807/1 (et (et leur équivalent dans les trois autres propositions) de la manière suivante : «A l'exception de l'électeur de 75 ans ou plus, cette incapacité est attestée par un certificat médical ».

traitement. Dès le moment où il est envisagé de permettre le vote par correspondance des absents, on voit mal comment justifier une telle différence de traitement.

-C'est une question d'autant plus pressante que la Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence abondante en matière de droit de vote des détenus, dans laquelle elle a affirmé à plusieurs reprises que les détenus devaient pouvoir bénéficier des garanties prévues par l'article 3 du Protocole n°1¹³.

-Inclure les détenus dans les catégories visées par les propositions à l'examen éloignerait le risque de créer une différence de traitement non justifiée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cela permettrait à la Belgique d'honorer ses obligations internationales en rendant son droit électoral conforme à la jurisprudence de la Cour.

IV. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE : LES GARANTIES EN FAVEUR DE LA LIBERTE DE VOTE ET LA FIABILITE DU SCRUTIN

Si le vote par correspondance n'est pas prohibé dans son principe, il s'agit d'un vote à haut risque. Il importe donc d'entourer ce mode de vote de garanties renforcées permettant de garantir le respect de la liberté du vote, la régularité du scrutin et la prévention des fraudes à chaque stade du scrutin. Seront envisagés successivement la nécessaire évaluation du vote des Belges à l'étranger (4.1), l'exigence d'un service postal fiable et d'un calendrier sérieux (4.2), la clarification de la « demande » de voter par correspondance (4.3), l'exigence de moyens d'information et de formation spécifiques (4.4) et enfin, le contrôle renforcé du vote par correspondance (4.5).

4.1. L'évaluation du vote des Belges à l'étranger

- Comme déjà souligné, le vote par correspondance existe en Belgique depuis 1984 pour une catégorie d'électeurs, à savoir les Belges à l'étranger. Par ailleurs, les modalités de vote à distance prévues par les propositions reproduisent celles déjà prévues pour le vote par correspondance des Belges à l'étranger (envoi d'une enveloppe double A et B). Pour effectuer un travail législatif de qualité, éclairer vos travaux par une évaluation des modalités du vote par correspondance des Belges à l'étranger semble incontournable.

-Les rapports parlementaires de vérification des pouvoirs des élus ne contiennent pas d'éléments qui permettent d'évaluer le vote à distance des Belges à l'étranger. De même, le collège d'experts créé en 1994 pour contrôler le vote automatisé n'a pas dans ses compétences d'évaluer la régularité du vote à distance. A défaut de disposer d'une évaluation par une autorité indépendante et avant d'élargir les modalités de vote des belges à l'étranger aux personnes visées par ces propositions, il pourrait être utile de demander un rapport d'évaluation émanant des SPF Intérieur et SPF Affaires étrangères- même s'il s'agira forcément d'un rapport interne – sur le bilan des modalités du vote des Belges à l'étranger.

4.2. La fiabilité du service postal et le calendrier

¹³ Pour un récapitulatif de cette jurisprudence : Cour eur. D.H. , « Droit de vote des détenus », fiche thématique, décembre 2022. Sur ce sujet : V. DE GREEF, J. PIERET, « Le droit de vote des personnes détenues : de la Cour européenne des droits de l'homme à la situation dans les prisons belges », *A.P.* , n°spécial « Qui contrôle les élections ? », 2020/1, pp. 76-88.

-Le vote par correspondance ne peut être envisagé que quand le service postal d'un État est fiable, ce qui est assurément le cas en Belgique.

-Néanmoins, tout service postal, aussi performant soit-il, ne pourra accomplir des miracles si le calendrier électoral n'est pas défini de manière précise et réaliste. Pour que le service postal opère de manière fiable, il faut que le calendrier électoral soit fiable.

- Le seul délai fixé par les propositions à l'examen est le délai dans lequel les électeurs qui ont opté pour le vote par correspondance doivent recevoir l'enveloppe électorale. Ce délai est fixé à 10 jours avant le scrutin¹⁴. Les propositions disposent pour le surplus que l'enveloppe doit être renvoyée « dans les plus brefs délais » et que celle qui arrive « après la fermeture des bureaux de vote » est détruite¹⁵.

- On peut douter que ce délai de 10 jours soit suffisant pour que, dans les cas tardifs (arrivée de l'enveloppe 10 jours avant le scrutin chez l'électeur), le bulletin de vote arrive de manière certaine et à temps au bureau principal de la circonscription, même dans le cas où il est renvoyé de manière diligente. Par comparaison, pour les Belges à l'étranger, ce délai est de 24 jours - en pratique, est-ce suffisant ?-. Même si le délai de 24 jours s'explique par l'extranéité, pour simplifier les démarches pesant sur les épaules de l'administration, aligner les délais des votes par correspondance serait judicieux.

- Plus généralement, le calendrier devrait être clarifié en précisant l'ensemble des délais. Cela vaut en particulier pour la demande qui doit être formulée par l'électeur qui choisit le vote par correspondance – sur ce sujet, voy. le point suivant. Ce rétroplanning devrait au minimum prévoir les délais suivants :

X jours avant le scrutin : information par courrier des électeurs sur la possibilité de voter par correspondance, annonce du délai maximal Y pour formuler sa «demande», précision des modalités ;

Y jours avant le scrutin : arrêt de la liste des électeurs par correspondance ;

W jours avant le scrutin : délai de recours à l'encontre de la liste des électeurs par correspondance ;

Z jours avant le scrutin : envoi de l'enveloppe électorale aux électeurs qui ont opté pour le vote par correspondance.

-Pour que ce calendrier soit opérationnel, il est nécessaire de clarifier la répartition des tâches entre le SPF Intérieur et les communes. Cette question mérite une grande attention car un des problèmes rencontrés par le public visé est souvent une dissociation entre le lieu de domicile et le lieu de résidence (maison de retraite, centre de soins, prison). Si des mesures sont prises pour toucher effectivement ces personnes dans leur lieu de résidence, elles sont potentiellement rattachées à une commune différente par leur domiciliation. Cela plaide pour une centralisation du vote par correspondance auprès d'une seule circonscription, pour autant que des garanties de publicité et de recours équivalentes à celles prévues à l'encontre de la liste des électeurs classiques soient garanties.

4.3. La clarification de la « demande » de voter par correspondance

-Les propositions prévoient que l'électeur introduise « une demande » auprès de la commune où il est inscrit¹⁶. Cela pose une triple question. Comment ces personnes vont-elles être mises au courant

¹⁴ Article 4 de la proposition 806/1 (et son équivalent dans les trois autres propositions).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Article 4 de la proposition 807/1 (et son équivalent dans les trois autres propositions).

qu'elles bénéficient de cette possibilité ? Comment vont-elles effectuer cette démarche ? Quel délai est imposé pour manifester cette intention ? Les propositions laissent ces questions sans réponse.

-Clarifier comment et quand l'électeur va exprimer sa volonté de voter par correspondance est central pour l'effectivité de ce vote. Si les personnes concernées ne sont pas au courant et/ou si elles éprouvent des difficultés pour manifester leur volonté de voter par correspondance, ce dernier risque de ne pas atteindre sa cible tout en étant très énergivore : le vote par correspondance va sensiblement compliquer les opérations de vote pour les opérateurs.

- Clarifier quand et comment l'électeur va exprimer sa volonté de voter par correspondance est central aussi pour éviter la manipulation. Si un mécanisme de consultation systématique n'est pas mis en place, cela ouvre la porte à la fraude : le risque est que ne soient avertis et aidés dans leurs démarches que des électeurs et électrices dont il est attendu tel ou tel vote. Or, encore une fois, le vote par correspondance se singularise par le fait que le vote s'exprime en dehors d'un bureau de vote, et donc en dehors des garanties qui sont apportées à l'électeur dans ce bureau pour exprimer son vote de manière secrète et libre de toute pression extérieure. L'exemple des procurations, qui donnent régulièrement lieu à des contestations¹⁷, illustre que le vote des absents est une source de fragilisation du scrutin. Pour la fiabilité du vote par correspondance, la zone d'ombre qui entoure « la demande » de vote par correspondance doit être clarifiée.

- A nouveau ici, une évaluation du système de vote par correspondance des Belges à l'étranger semble incontournable. Un vote par correspondance dont les modalités ne sont pas claires est menacé d'échec¹⁸.

-De même, une consultation du SPF Intérieur et des représentants des communes des trois Régions serait utile pour établir ces modalités de formulation de « la demande » de vote par correspondance ainsi qu'un calendrier réaliste.

-Pour atteindre le public visé de manière effective et systématique, il pourrait être prévu l'envoi d'un courrier spécifique par le SPF Intérieur sur les modalités du vote par correspondance, soit à tous les électeurs, soit en visant les personnes de + de 75 ans¹⁹ et les personnes atteintes d'un handicap à partir des données de la DG Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale. Ce courrier serait l'occasion aussi de rappeler les règles en matière de procuration qui posent des difficultés à chaque scrutin et qui coexisteront à côté du vote par correspondance proposé par les textes à l'examen.

4.4. L'exigence de moyens spécifiques d'information et de formation

- Selon le Conseil de l'Europe, le vote par correspondance doit faire l'objet d'une attention soutenue pour la formation et l'information des électeurs. Les propositions à l'examen sont muettes sur ce point.

-La question précédente, qui concerne la manière dont les électeurs visés vont manifester leur volonté de voter par correspondance, est liée à celle de leur information. Envisager une démarche positive et systématique à destination des électeurs pour leur permettre d'exprimer leur volonté de

¹⁷ Pour un exemple récent : C.E. , arrêt n° 262.211 du 31 janvier 2025 (*El. Comm. Genappe*).

¹⁸ Par exemple, en 1984, seuls 2 481 électeurs concernés sur 110 000 électeurs potentiels ont voté par correspondance (P. BLAISE, *op.cit.* , p. 7).

¹⁹ Cela ne contredit pas le propos développé en point I. Il est en effet envisageable d'adresser un courrier à tous les électeurs de + de 75 ans pour les informer que s'ils ont un problème de mobilité, ils ont le droit d'opter pour le vote par correspondance.

voter par correspondance en temps utile permettrait de faire d'une pierre deux coups : clarifier la manière dont les électeurs pourront opter pour le vote par correspondance, donner les informations utiles sur les modalités de vote.

-Pour l'information et la formation des électeurs par correspondance, la comparaison avec le vote des Belges à l'étranger ne suffit pas car par définition, le public visé ici a un problème d'accès physique et/ou risque d'être exposé à un problème d'accès numérique en raison de son âge. Il serait donc utile de s'ouvrir à des organismes qui représentent les personnes âgées et les personnes à mobilité réduite.

- De plus, dans les différentes institutions de soins et résidences pour seniors, il pourrait être utile qu'une personne-référente soit désignée par institution et formée par le SPF Intérieur pour orienter et aider les personnes à mobilité réduite dans leurs démarches électorales, et notamment sur le choix qui s'offre à elles (vote en personne, vote par procuration, vote par correspondance).

-De même, si les propositions à l'examen sont étendues aux prisonniers comme suggéré *supra*, prévoir un référent électoral dans les prisons serait de nature à aider à rendre effectif le droit de vote des détenus, conformément à la jurisprudence européenne.

4.5. Le contrôle renforcé du vote par correspondance

-Comment contrôler le vote par correspondance ? Comme souligné par la Commission de Venise, il est nécessaire de prévoir un contrôle renforcé sur le vote des absents en raison des risques de fraude qu'il présente.

-Pour ce faire, il pourrait être intéressant d'étendre aux modalités de vote à distance la mission de contrôle du collège d'experts qui est compétent pour contrôler le vote électronique avant et pendant le scrutin²⁰. Même si par définition, il ne peut être question que ce collège vérifie les conditions d'expression du vote des absents, il pourrait effectuer un contrôle de la manière dont les électeurs concernés sont impliqués dans le processus (contrôle de la démarche effectuée auprès de ces électeurs pour leur soumettre le choix de voter par correspondance, contrôle de la réception et de la prise en compte de leurs demandes, contrôle de l'envoi du matériel électoral, contrôle de la réception et de la prise en compte de leurs votes). Ce contrôle resserré et centralisé est important pour éviter à la fois l'absence de vote, ou à l'inverse les risques de votes multiples.

-Enfin, la nécessité de serrer de près le vote par correspondance est un argument supplémentaire pour instaurer un contrôle indépendant et impartial de l'élection, ce qui est exigé par la Cour européenne des droits de l'homme depuis 2020²¹, exigence qui fait l'objet d'une surveillance par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe²². Sous cette législature, prévoir enfin ce contrôle est juridiquement possible grâce à l'ouverture à révision de l'article 48 de la Constitution²³.

Je reste bien sûr à la disposition de votre Commission pour éclaircir tel ou tel point qui lui semblerait utile.

Anne-Emmanuelle Bourgaux

²⁰ Chapitre 7 de la loi du 7 février 2014 organisant le vote électronique avec vote papier, M.B. , 14 février 014.

²¹ Cour eur. D.H. , [arrêt Mugemangango c. Belgique du 10 juillet 2020](#), n°310/15.

²² Voy. à ce sujet l'état des principales questions qui font l'objet d'une surveillance par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/mi-belgium-fra/1680a23c43>

²³ Déclarations de révision, M.B. , 27 mai 2024.