

Cour constitutionnelle

20 juillet 2023

- I. Élections – Élections européennes – Droit de vote – Condition d'âge – Mineurs de 16 et 17 ans – Égalité – Non-violation.
 II. Élections – Élections européennes – Droit de vote – Inscription au registre des électeurs – Mineurs de 16 et 17 ans – Égalité – Violation.

Observations.

1. *Le législateur pouvait, au regard de l'objectif de renouveau démocratique et dans les limites de son pouvoir d'appréciation, élargir le droit de vote pour les élections européennes aux jeunes de 16 et 17 ans sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination.*

2. *Il n'est pas raisonnablement justifié de subordonner l'exercice de ce droit de vote pour les Belges de 16 et 17 ans à l'obligation de demander à être inscrit sur la liste des électeurs.*

(M.D.)

N° 116/2023

L'arrêt de la Cour constitutionnelle est disponible sur le site internet de l'institution via le lien suivant : <https://www.const-court.be/public/f/2023/2023-116f.pdf>.

J.L.M.B. 24/042

*Observations***Le droit de vote des jeunes pour les élections européennes : un message clair-obscur de la Cour constitutionnelle**

Les débats autour de la condition d'âge imposée aux électeurs belges – et étrangers qui votent en Belgique – ne sont pas nouveaux et ont conduit à de nombreuses réformes. En effet, l'âge requis pour prendre part au scrutin n'a pas toujours été fixé à 18 ans accomplis¹. Pour les élections législatives et provinciales, l'électeur devait d'abord, dès 1831, avoir au moins 25 ans, puis 21 ans à partir de 1919². Ce n'est qu'en 1981 que l'âge a été abaissé à 18 ans, alors que la majorité civile n'était alors seulement atteinte qu'à l'âge de 21 ans et ce, jusqu'au 1^{er} mai 1990. Pour ce qui est des élections communales, la condition d'âge était fixée à 21 ans dès 1831 et est passée à 18 ans à partir de 1969. L'âge requis pour voter a été établi à 18 ans pour ce qui concerne les élections communautaires, régionales et européennes depuis qu'elles sont organisées.

Depuis plus d'une dizaine d'années, le débat est relancé. Que ce soit en Belgique, ailleurs en Europe ou sur d'autres continents, la condition d'âge est remise en cause et l'opportunité de son abaissement à l'âge de 16 ans est discutée³. L'un des objec-

¹ Voy. pour plus de développements à ce sujet V. DUJARDIN et M. SINGELYN, « Histoire du système électoral belge », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Fr. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2024, à paraître.

² L'âge pour prendre part au vote lors des élections législatives avait déjà été abaissé à 21 ans en 1870, mais a été relevé à 25 ans accomplis lors de la réforme constitutionnelle de 1893. A cet égard, voy. Fr. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité : l'élection des assemblées législatives nationales en droit allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 153.

³ Pour des développements, au sujet des arguments invoqués en faveur et à l'encontre de cet abaissement de la condition d'âge, voy. not. X. MINY et S. VANDENBOSCH, in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Fr. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2024, à paraître ; P. BRÉCHON, « Politisation et vote des

tifs principaux derrière cette réforme est de parer à l'abstentionnisme des jeunes et à la crise de confiance entre ces derniers et les représentants politiques, en les impliquant plus tôt dans les affaires publiques⁴. Dans cette perspective, une proposition de décret avait, par exemple, été déposée en juin 2017 devant le Parlement wallon pour abaisser la condition d'âge des électeurs à 16 ans pour les élections locales⁵. En Europe, une résolution du Parlement a été adoptée en 2015 en vue d'harmoniser l'âge des électeurs à 16 ans⁶ et quatre États membres ont déjà procédé à cet abaissement⁷.

Bien que cette question divise les partis politiques belges, le législateur fédéral a adopté, le 1^{er} juin 2022, une loi qui a modifié celle du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en ce sens. Elle introduit la possibilité pour les jeunes d'au moins 16 ans de voter à l'occasion de l'élection des membres du Parlement européen pour la Belgique mais cela moyennant le respect d'une condition particulière et inédite dans notre pays⁸. La loi prévoyait qu'au contraire des majeurs, ces nouveaux électeurs devaient, pour effectivement exercer leur droit de vote, en faire la demande écrite auprès de leur commune ou du poste consulaire dont ils dépendent afin d'être inscrits sur la liste des électeurs. Une fois cette demande accordée, la loi disposait que ces jeunes électeurs étaient alors, comme les électeurs majeurs, soumis à l'obligation de participer au scrutin en application de l'article 15 de la loi. Cette législation a été critiquée par la Cour constitutionnelle, qui a admis son principe, mais annulé la modalité d'inscription.

Section 1 – Selon la Cour constitutionnelle, il n'y a pas de mais qui tienne

Quelques semaines après l'entrée en vigueur de la loi, un ressortissant belge majeur mécontent de cet élargissement du corps électoral a introduit un recours en annulation à l'encontre de celle-ci. La Cour constitutionnelle a conclu sans détour à la recevabilité de sa requête en soutenant que « le droit de vote est un aspect de l'État de droit démocratique qui est à ce point essentiel que sa protection intéresse tous les citoyens »⁹. L'enjeu de l'arrêt se rattache par conséquent plutôt au fond et principalement à l'appréciation par la Cour du premier moyen d'annulation invoqué par le requérant.

jeunes », *Agora débats/jeunesses*, 1995, vol. 2, pp. 9-21 ; B. FOURNIER, « Voter à 16 ans : une idée pour contrer l'apolitisme des jeunes ? », *Les politiques sociales*, 2015/2, n^{os} 3-4, pp. 119-130 ; J. LAFFINEUR et G. DEWULF, « Aux urnes, jeunes citoyen.ne.s ? », *J.D.J.*, 2019, n^o 385, pp. 13-18 ; V.-A. MAHÉO et E. BÉLANGER, « Lowering the Voting Age to 16 ? A Comparative Study on the Political Competence and Engagement of Underage and Adult Youth », *Canadian Journal of Political Science*, 2020, n^o 53, pp. 596-617.

⁴ V.-A. MAHÉO et E. BÉLANGER, *op. cit.*, pp. 596-597 ; X. MINY et S. VANDENBOSCH, « Les conditions d'électorat », in Fr. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), *op. cit.*

⁵ Voy. à cet égard J. LAFFINEUR et G. DEWULF, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁶ Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi de l'Union européenne, 2025/2035 (INL).

⁷ Il s'agit de Malte, la Grèce, l'Autriche et l'Allemagne.

⁸ Loi du 1^{er} juin 2022 modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en vue d'offrir aux citoyens la faculté de voter dès l'âge de 16 ans, *M.B.*, 28 juin. La condition d'électorat relative à l'âge n'est en effet pas déterminée au niveau européen, mais est laissée à la libre appréciation des États membres (X. MINY et S. VANDENBOSCH, *op. cit.*). Cet élargissement s'applique, en vertu de l'article 2 de la loi, aux jeunes Belges inscrits aux registres de population d'une commune belge qui, au jour de l'élection, ont atteint l'âge de seize ans accomplis et ne se trouvent pas dans un cas d'exclusion ou de suspension prévu par les articles 6 à 8 du Code électoral. Il s'applique également aux Belges de seize ans au moins qui ne résident pas en Belgique mais sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, ainsi qu'à ceux inscrits au registre de la population des postes consulaires de carrière dans les États non-membres de l'Union et, enfin, aux ressortissants d'autres États membres de l'Union qui sont inscrits au registre de population d'une commune belge.

⁹ Considérant B.2.4. de l'arrêt commenté.

A. Le principe : constitutionnalité de l'abaissement de l'âge du vote

La partie requérante estime, en son troisième moyen, que les articles 2 et 15 de la loi du 1^{er} juin 2022 conduisent à un élargissement injustifié du corps électoral pour les élections européennes qui est de nature à réduire le poids des électeurs majeurs. Selon elle, les mineurs n'ont pas la maturité politique pour voter, ne sont pas en état de porter un jugement en connaissance de cause et sont d'ailleurs réputés insuffisamment capables de le faire dans le cadre des élections fédérales et fédérées¹⁰.

La Cour résume le moyen comme suit : l'abaissement de la condition d'âge des électeurs pour les élections européennes en Belgique impliquerait un traitement égal injustifié entre les Belges mineurs et majeurs¹¹. Elle le considère dès lors en deux temps. Elle commence par rappeler que le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas que soit établie une différence de traitement entre catégories de personnes, ni d'ailleurs une égalité de traitement entre catégories de personnes qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes, si tant est qu'elle repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée¹². Or cette condition est remplie lorsqu'un rapport raisonnable de proportionnalité existe entre les moyens employés et le but visé par la mesure en cause¹³. Le refrain est bien connu. Dans un second temps, la Cour apprécie *in casu* le caractère raisonnable de la mesure critiquée adoptée par le législateur. L'objectif visé par ce dernier en adoptant cette mesure est, selon l'analyse des travaux préparatoires opérée par la Cour, la recherche du renouvellement démocratique afin « de moderniser le fonctionnement démocratique grâce, notamment, à la recherche d'une ouverture à de nouvelles formes de participation »¹⁴. Cet objectif s'inscrit d'ailleurs dans la volonté plus vaste du Parlement européen d'harmoniser l'âge minimal des électeurs à 16 ans « afin de garantir une plus grande égalité aux citoyens de l'Union lors des élections »¹⁵. La Cour conclut à cet égard qu'elle ne peut substituer son appréciation à celle du législateur si elle ne constate rien de déraisonnable et que permettre aux jeunes Belges de 16 et 17 ans de voter aux élections européennes constitue un moyen raisonnable pour permettre d'atteindre les objectifs susvisés¹⁶. Elle estime donc que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé et qualifie le moyen de non fondé¹⁷. Ce faisant, la Cour admet donc le principe de l'extension du droit de vote à de plus jeunes électeurs.

¹⁰ Considérant A.4.1. de l'arrêt. Quant au Conseil des ministres, il se contente de se référer à ses arguments développés pour le premier moyen et, pour le reste, qualifie le moyen de non fondé en se basant sur la jurisprudence de la Cour. En effet, il estime que le moyen semble attaquer un élargissement « soudain » du droit de vote à certains mineurs et qu'il concerne ainsi une comparaison entre les électeurs existants avant et après l'introduction des articles attaqués. Voy. le considérant A.4.2. de l'arrêt.

¹¹ Considérant B.3.2. de l'arrêt.

¹² Considérant B.4.1. de l'arrêt.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Considérant B.4.4. de l'arrêt.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi de l'Union européenne, 2025/2035 (INL).

¹⁶ Considérant B.4.6. de l'arrêt.

¹⁷ Le deuxième moyen est également écarté par la Cour pour non-fondement. Le requérant y reproche une différence de traitement injustifiée entre les Belges mineurs et les Belges majeurs en ce que les élections fédérales et fédérées sont réservées exclusivement à ces derniers. La Cour considère que ce moyen peut être interprété de deux manières : soit la différence de traitement ne trouve pas son origine dans les dispositions attaquées et le moyen est dès lors irrecevable, soit, si le moyen est interprété comme étant dirigé contre la condition d'âge, il peut être renvoyé aux développements du troisième moyen. Nous renvoyons aux considérants B.5.1 à B.5.5 de l'arrêt.

B. Les modalités d'exercice : le caractère discriminatoire de la condition d'inscription

Dans le cadre de son premier moyen, le requérant estime que la loi a créé une nouvelle catégorie d'électeurs qui, contrairement aux électeurs préexistants, n'étaient pas soumis au vote obligatoire ou, plutôt, ne l'étaient qu'à la condition de s'inscrire sur la liste des électeurs¹⁸. Or il affirme que le droit de vote est un droit politique fondamental dans la démocratie représentative et qu'il est dès lors « essentiel qu'il soit égal et que les citoyens puissent ou doivent l'exercer dans les mêmes conditions »¹⁹.

Le Conseil des ministres estime, quant à lui, que les catégories d'électeurs ne sont pas comparables et, qu'en tout état de cause, la différence de traitement qui existerait repose sur un critère objectif. L'objectif poursuivi par la loi était, selon lui, légitime puisqu'il s'agissait de viser le renouvellement démocratique et l'harmonisation de l'âge minimum pour participer aux élections européennes dans les différents États membres²⁰.

Comme nous l'avons précisé ci-avant, l'issue et l'enjeu de l'arrêt se cristallisent dans l'appréciation du premier moyen faite par la Cour, et en particulier dans le considérant B.7.1. de l'arrêt qui se lit comme suit : « [e]n ce que l'élargissement du droit de vote pour ces élections aux jeunes de seize et dix-sept ans repose sur le constat que les jeunes, tout comme les adultes, sont en mesure de se faire une opinion politique et de voter pour le parti ou le candidat qui représente le mieux leur opinion (...), il n'est pas raisonnablement justifié de subordonner l'exercice de ce droit de vote, pour les Belges de seize et dix-sept ans, à la condition qu'ils demandent à être inscrits sur la liste des électeurs. Comme il est dit en B.2.4, le droit de vote constitue un droit politique fondamental dans une démocratie représentative ». Ainsi, la Cour estime le premier moyen du requérant fondé et annule la loi du 1^{er} juin 2022 mais seulement – et cela à rebours des intentions du requérant – en ce qu'elle subordonne le droit de vote pour les jeunes de 16 et 17 ans à la condition qu'ils demandent à être inscrits sur la liste des électeurs²¹.

Section 2 - Portée de l'arrêt et réaction du législateur

Les enseignements précis à tirer de cet arrêt ont fait l'objet de vifs débats depuis l'été 2023 (A), qui ont conduit le législateur à retenir une interprétation qui se trouve à la base d'une nouvelle loi relative au vote des jeunes (B).

A. Débats autour de l'interprétation de l'arrêt

L'arrêt de la Cour constitutionnelle est clair sur un point : si l'élargissement du corps électoral pour les élections des membres belges du Parlement européen est une mesure raisonnablement justifiée et proportionnée, de nature à atteindre l'objectif de renouveau démocratique visé par le législateur, la condition de demande d'inscription sur les listes électorales imposée aux seuls jeunes Belges ou citoyens européens résidant en Belgique, elle, n'est pas raisonnablement justifiée et constitue dès lors une discrimination.

Plusieurs incertitudes subsistent toutefois à la lecture de cet arrêt. La question essentielle est celle de savoir si la Cour considère implicitement, ou non, que le traitement différencié entre les nouveaux électeurs et les électeurs majeurs quant à l'obligation de participer au scrutin est également discriminatoire. Selon Céline Romainville, en annulant la diffé-

¹⁸ Considérants A.2.1. et B.6. de l'arrêt.

¹⁹ Considérant A.2.1. de l'arrêt.

²⁰ Le Conseil des ministres ajoute par ailleurs que l'obligation faite aux majeurs de participer au scrutin des élections européennes est cohérente avec celle imposée lors des élections fédérales et fédérées. Voy. le considérant A.2.2. de l'arrêt.

²¹ Considérant B.7.2. de l'arrêt.

rence de traitement basée sur le mécanisme de demande d'inscription sur la liste des électeurs, la Cour a voulu supprimer toute discrimination qui existe entre électeurs, y compris celle relative à l'exonération de l'obligation de participer au scrutin²². Ainsi, selon cette thèse, les jeunes devraient être, en application de cet arrêt, également soumis à l'obligation de vote. Les choses ne sont pas si évidentes pour d'autres constitutionnalistes, dont Christian Behrendt, qui estime que cette différence de traitement liée à l'obligation de vote pourrait être maintenue par le législateur, à condition de la justifier, cette fois, suffisamment²³. Patricia Popelier considère qu'une telle justification pourrait résider dans le fait que, contrairement aux majeurs, les mineurs ne disposent pas encore de tous les droits et, surtout, de tous les devoirs dans d'autres domaines²⁴. Il convient par ailleurs de souligner que la Constitution ne rend pas le vote obligatoire lors des élections des membres du Parlement européen et que, par conséquent, le législateur pourrait tout aussi bien décider de rendre la participation facultative au scrutin pour tous les électeurs, y compris les majeurs. La ministre fédérale de l'Intérieur et des Réformes constitutionnelles, Annelies Verlinden, estime pour sa part que la Cour ne s'est prononcée que sur la condition de demande d'inscription sur la liste des électeurs et non sur le caractère non obligatoire de la participation au vote²⁵. C'est ainsi qu'elle s'est engagée à promouvoir une loi réparatrice pour supprimer cette condition, sans rendre pour autant obligatoire le vote pour les jeunes de 16 et 17 ans.

B. Proposition et adoption de la loi rectificatrice

Dans ce contexte, le 23 novembre 2023, une proposition de loi a été déposée « afin de permettre aux jeunes âgés de seize et dix-sept ans de prendre part à cette élection sans formalité préalable d'inscription »²⁶. Le jour même, la Chambre des représentants a voté favorablement sur la procédure d'urgence à laquelle serait soumise cette proposition²⁷, la date des prochaines élections européennes se rapprochant à grand pas. Cette proposition apporte une clarification quant aux deux angles principaux de la loi attaquée devant la Cour, à savoir la condition d'inscription, et le caractère non-obligatoire du vote²⁸.

Dès lors que la Cour constitutionnelle a annulé la loi du 1^{er} juin 2022 en ce qu'elle subordonnait le droit de vote des jeunes à l'obligation de leur demande d'inscription sur la liste des électeurs, l'article 2 de la proposition de loi supprime cette condition, en tout cas pour une partie des jeunes électeurs. Est désormais prévue une inscription automatique des Belges de 16 et 17 ans sur la liste des électeurs, qu'ils résident en Belgique ou vivent à l'étranger, soit dans un État non-membre de l'Union européenne, soit dans un État membre où les mineurs ne disposent pas encore du droit de voter aux élections européennes. Deux catégories de jeunes électeurs ne bénéficient en revanche pas de cette inscription automatique : les Belges qui résident dans un État membre où les mineurs sont également autorisés à participer au scrutin des élections européennes ainsi que les jeunes originaires d'un autre État membre mais vivant en Belgique. Ceux-ci doivent suivre une procédure d'inscription sur la liste des électeurs

²² B. DEMONTY, « Élections 2024 : un arrêt ouvre la porte à une obligation de vote dès 16 ans aux européennes », *Le Soir*, 21 juillet 2023.

²³ B. DEMONTY, « Élections européennes : pas de vote obligatoire pour les 16-18 ans », *Le Soir*, 8 septembre 2023.

²⁴ Chr. VANSCHOU BROEK, « Vivaldi worstelt met Europees stemrecht voor 16-jarigen », *De Standaard*, 25 octobre 2023.

²⁵ B. DEMONTY, « Élections européennes : pas de vote obligatoire pour les 16-18 ans », *op. cit.*

²⁶ Proposition de loi modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et modifiant l'ancien Code civil, afin de permettre aux jeunes âgés de seize et dix-sept ans de prendre part à cette élection sans formalité préalable d'inscription, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/1.

²⁷ *Criv*, Chambre, 2022-2023, n° 272, pp. 68-69.

²⁸ Pour le reste, la proposition se contente de reformuler les dispositions de la loi du 23 mars 1989, modifiées par celle du 1^{er} juin 2022. Nous nous contentons donc d'y renvoyer.

pour participer au scrutin, procédure qui peut d'ailleurs être entamée dès l'âge de 14 ans²⁹, et doivent, par conséquent, toujours en formuler la demande. Le maintien de la condition d'inscription³⁰ pour ces deux catégories est justifié, selon le législateur, par les exigences européennes qui s'appliquent aux citoyens européens qui souhaitent voter dans un autre État membre que celui duquel ils sont les ressortissants, parmi lesquelles on trouve l'interdiction de prendre part deux fois au vote (pour une liste du pays duquel ils sont les ressortissants et une liste belge, par exemple). L'auteur de la loi considère ainsi que la différence de traitement est objectivement justifiable et ne restreint pas excessivement le droit de vote des électeurs concernés³¹. Cette nouvelle condition étant limitée à deux catégories de nouveaux électeurs et se justifiant par des exigences légales et pratiques au niveau européen, on peut raisonnablement croire qu'elle passerait les tests de légalité et de proportionnalité s'ils devaient être opérés par la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne le traitement différencié des électeurs mineurs quant au caractère non obligatoire de leur vote, le législateur considère que « la Cour ne mentionne aucune obligation de se rendre aux urnes pour ce groupe de jeunes de 16 et 17 ans »³². Partant, il maintient, voire étend – nous y reviendrons –, cette différence de traitement et la justifie pour trois raisons³³. Premièrement, il est avancé que la violation de l'obligation de participation au scrutin par les Belges majeurs est sanctionnée pénalement. Or les mineurs de 16 et 17 ans constituent une catégorie à part de celle des majeurs puisqu'ils ne comparaissent en principe pas devant le juge pénal, mais devant un tribunal de la jeunesse qui ne peut prononcer à leur égard que des mesures conservatoires. Deuxièmement, la volonté du gouvernement et du législateur belge – et européen pour ce qui concerne l'harmonisation de l'âge du droit de vote à 16 ans – est rappelée et précisée : il s'agit d'étendre le droit de vote uniquement aux jeunes capables de voter, désireux d'exercer ce droit et de s'engager politiquement, sans nécessairement soumettre les jeunes de 16 et 17 ans au vote obligatoire. Troisièmement, le législateur estime que le droit de vote comme devoir du citoyen de participer à l'exercice de la souveraineté constitue un « mandat qui n'a pas vocation à être imposé aux mineurs », parce qu'il ne souhaite pas obliger ces derniers à déjà s'engager politiquement. En conclusion, « il semble objectif et raisonnable de ne pas soumettre les jeunes de seize et dix-sept ans au vote obligatoire, mais d'introduire une phase transitoire de vote non obligatoire pour les jeunes de 16 et 17 ans, permettant ainsi aux mineurs de décider en toute autonomie s'ils souhaitent ou non participer à l'élection du Parlement européen, sans craindre les sanctions liées au vote obligatoire. Une fois majeurs, les jeunes citoyens à partir de 18 ans sont à juste titre soumis à l'obligation de vote »³⁴. Par conséquent, contrairement à ce que prévoyait l'article 15 de la loi du 1^{er} juin 2022 – et c'est en cela que la proposition étend la différence de traitement –, les jeunes de 16 et 17 ans, belges ou étrangers résidant en Belgique, ne sont pas soumis à l'obligation de participation au scrutin, et cela vaut également pour les deux catégories spécifiques décrites ci-avant qui doivent en formuler la demande expresse pour être inscrits sur la liste des électeurs. En d'autres mots, même si les mineurs concernés ont manifesté leur désir de participer au vote en sollicitant leur inscription sur la liste des électeurs, ils peuvent *in fine* renoncer à cette possibilité et ne pas participer au scrutin.

²⁹ La proposition de la loi indique à cet égard que « le discernement du mineur de 14 ans semble suffisant pour comprendre cette procédure d'inscription » et prend l'exemple du système électoral maltais qui prévoit une procédure similaire. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/1, p. 8.

³⁰ Désignée par le législateur comme étant une « possibilité » d'inscription et non une « condition ».

³¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/1, pp. 5-6.

³² *Ibid.*, p. 4.

³³ *Voy. ibid.*, pp. 4-5.

³⁴ *Ibid.*, p. 5.

Comme nous l'avons déjà exposé, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 20 juillet 2023 ne tranche pas, en tout cas pas explicitement, la question de la différence de traitement entre majeurs, soumis à l'obligation de vote, et mineurs qui ne le sont pas. Or cette question est susceptible de remettre en cause la conception traditionnelle du vote et son caractère obligatoire³⁵.

La proposition de la loi a été soumise pour avis à la section législation du Conseil d'État selon la procédure d'urgence³⁶. Dans son avis sommaire du 4 décembre 2023³⁷, le Conseil d'État n'a pas – et on peut le regretter – examiné la différence de traitement relative à la « possibilité d'inscription » ni, plus fondamentalement, celle relative à l'obligation de vote³⁸. Malgré la procédure d'urgence, le Conseil d'État pouvait pourtant effectuer un réel contrôle préventif de constitutionnalité sur ces questions³⁹. On peut en déduire que la juridiction administrative préfère rester en retrait et laisser à la Cour constitutionnelle la responsabilité de les trancher si elle venait à être saisie à cette fin.

À la suite de l'avis du Conseil d'État, de légers amendements à la proposition ont été apportés⁴⁰ et un rapport a été rendu le 18 décembre 2023 sur les discussions et le vote qui sont survenus lors de la réunion de la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel⁴¹, chargée de l'examen de la proposition. Lors de ces discussions, c'est de nouveau l'opportunité de l'abaissement de la condition d'âge qui a été centrale plutôt que la question du caractère non obligatoire du vote des jeunes. Le texte, tel qu'adopté par la commission, a finalement été adopté en séance plénière⁴² et promulgué le 25 décembre 2023⁴³.

Conclusion

L'arrêt du 20 juillet 2023 de la Cour constitutionnelle a effectivement tranché une question : celle du caractère justifié de l'abaissement de l'âge des électeurs, en tout

³⁵ Toutefois, comme expliqué ci-avant, l'article 62, alinéa 3, de la Constitution ne s'applique pas aux élections européennes et il est dès lors, en principe, permis au législateur de déroger à l'obligation de participation au scrutin. L'obligation constitutionnelle du vote ne s'impose qu'aux élections législatives fédérales. C'est d'ailleurs ce qui a permis au législateur flamand, dans son décret du 16 juillet 2021 relatif au renforcement de la démocratie locale, de supprimer l'obligation de participation au scrutin pour tous électeurs (majeurs) lors des élections communales et provinciales. Cette atténuation du principe, jusqu'alors inhérent au système électoral belge, sera d'application pour la première fois lors des élections d'octobre 2024. Sur ce sujet, voy. not. A.-L. BOURGAUX, « Vote obligatoire, l'exception belge », *Wifried*, 2022, pp. 17-19 ; K. BRAECKMAN, « Geen opkomstplicht meer bij volgende lokale verkiezingen : commissie keurt decreet goed », *V.R.T.*, 15 juin 2021.

³⁶ La procédure d'urgence est visée à l'article 84, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^e, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973. La proposition de loi « modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en vue d'offrir aux citoyens la faculté de voter dès l'âge de 16 ans », qui conduit à l'adoption de la loi du 1^{er} juin 2022 avait également été soumise à la section législation selon la procédure d'urgence. Voy. à cet égard C.E., n° 70.855/2, 16 février 2022.

³⁷ C.E., n° 74.953/2, 4 décembre 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/2.

³⁸ La section législation a principalement souligné que certaines dispositions indiquent à tort réparer l'annulation de certains articles de la loi du 23 mars 1989 par la Cour constitutionnelle, ainsi que le caractère superflu d'autres qui n'apportent pas véritablement de modification par rapport à ladite loi.

³⁹ En application de l'article 84, paragraphe 3, des lois coordonnées précitées, le Conseil d'État doit limiter son avis à la compétence de son auteur et à l'accomplissement des formalités préalables, mais également au fondement juridique de la proposition, c'est-à-dire à la conformité du texte aux normes supérieures, y compris la Constitution.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/3.

⁴¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/4.

⁴² Voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/5 et projet de loi modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et modifiant l'ancien Code civil, afin de permettre aux jeunes âgés de 16 et 17 ans de prendre part à l'élection du Parlement européen sans formalité préalable d'inscription, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3700/6.

⁴³ Loi du 25 décembre 2023 modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et modifiant l'ancien Code civil, afin de permettre aux jeunes âgés de 16 et 17 ans de prendre part à l'élection du Parlement européen sans formalité préalable d'inscription, *M.B.*, 12 janvier 2024. L'article 17 de la loi prévoit d'ailleurs que celle-ci est entrée en vigueur le lendemain de sa publication au *Moniteur belge*.

cas pour ce qui concerne les élections européennes. Il n'y a donc pas de raison de penser que, en cas de nouveau recours en annulation, ce principe repris dans la loi du 21 décembre 2023 soit remis en question. On ne peut pas en revanche être aussi sûr de ce que jugerait la Cour au sujet du caractère non obligatoire du vote des électeurs mineurs. Elle a précisément été saisie de cette question, quelques jours seulement après la publication de cette nouvelle législation, sur recours en annulation et en suspension par le même requérant que celui en cause dans l'arrêt commenté⁴⁴. Si elle venait à qualifier de discrimination cette différence de traitement et à annuler les dispositions pertinentes de la loi, les résultats des élections de juin 2024 – lesquelles se seraient vraisemblablement déjà déroulées entre-temps compte tenu du délai généralement mis par la Cour pour rendre un arrêt – seraient remis en cause. Dans cette hypothèse, il est néanmoins probable que la Cour ferait application de sa faculté de maintenir les effets de la loi ou de certaines de ses dispositions⁴⁵, comme elle l'a notamment fait en matière électorale dans son arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003 portant sur la circonscription électorale de B.H.V.⁴⁶. Quoi qu'il en soit, il est indéniable que l'arrêt de la Cour concernant la non-obligation du vote aura une influence significative sur la conception traditionnelle du système électoral belge.

Salomé CHARLES
Assistante à l'ULiège
Avocate au barreau de Liège-Huy

Cour constitutionnelle

19 octobre 2023

Droits de l'homme – Rémunération – Sécurité juridique – Confiance légitime – Pouvoirs publics – Région wallonne – Proportionnalité – Modification de la rémunération des gestionnaires – Absence de mesures transitoires raisonnables – Violation.

Observations.

L'article 15bis, paragraphes 3 et 13, du décret du 12 février 2004 relatif à l'administrateur public modifié par l'article 12, 1° et 6°, du décret du 29 mars 2018, et les articles 13 et 35 du décret du 29 mars 2018, poursuivent un objectif d'intérêt général légitime, à savoir le renforcement de la confiance entre l'autorité publique et le citoyen et la garantie de la bonne gouvernance et de la bonne gestion des deniers publics.

Pour autant, ces dispositions sont incompatibles avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel, en ce qu'elles modifient le montant de la rémunération, élément essentiel d'un contrat de travail, d'un gestionnaire d'une personne morale visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du décret du 12 février 2004, en ne prévoyant pas de mesures transitoires raisonnables.

(Cour du travail de Liège, division de Liège)

N° 135/2023

Le texte intégral de la décision est disponible sous l'url : <https://www.const-court.be/public/f/2023/2023-135f.pdf>.

⁴⁴ Voy. sur le site de la Cour constitutionnelle, l'affaire pendante dont le numéro de rôle est le 8146, disponible sur www.const-court.be.

⁴⁵ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, M.B., 7 janvier, article 8, alinéa 3.

⁴⁶ Voy. C.C., n° 73/2003, 26 mai 2003 ; Chr. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2^e éd., Bruxelles, La Chartre, 2021, pp. 105-106. Pour des explications sur le mécanisme du maintien des effets par la Cour constitutionnelle et d'autres cas d'application, voy. G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 637-667.