

**SÉNAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 2020-2021

26 MARS 2021

Proposition de loi modifiant la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone

**RAPPORT**

fait au nom de la commission  
des Affaires institutionnelles  
par  
**M. Anciaux**

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 2020-2021

26 MAART 2021

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, om in het buitenland verblijvende Belgen stemrecht toe te kennen voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap

**VERSLAG**

namens de commissie voor de  
Institutionele Aangelegenheden  
uitgebracht door  
de heer **Anciaux**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:  
**Présidente / Voorzitster:** Stephanie D'Hose

**Leden / Membres**

<b>N-VA</b>	Allessia Claes, Karolien Grosemans, Karl Vanlouwe
<b>Ecolo-Groen</b>	Zoé Genot, Celia Groothedde, France Masai
<b>Vlaams bBelang</b>	Adeline Blancquaert, Leo Pieters, Klaas Slootmans
<b>PS</b>	Jean-Frédéric Eerdeken, Julien Uyttendaele
<b>MR</b>	Georges-Louis Bouchez, Sabine Laruelle, Jean-Paul Wahl
<b>CD&amp;V</b>	Sabine de Bethune, Peter Van Rompuy
<b>Open Vld</b>	Rik Daems, Stephanie D'Hose
<b>PVDA-PTB</b>	Jos D'Haese, Samuel Nemes
<b>Vooruit</b>	Bert Anciaux

*Voir:***Documents du Sénat:****7-174 – 2019/2020:**

N° 1: Proposition de loi.

**7-174 – 2020/2021:**

N° 2: Avis du Conseil d'État.

N° 3: Avis motivé du Parlement de la Communauté germanophone.

N° 4: Amendements.

*Zie:***Stukken van de Senaat:****7-174 – 2019/2020:**

Nr. 1: Wetsvoorstel.

**7-174 – 2020/2021:**

Nr. 2: Advies van de Raad van State.

Nr. 3: Gemotiveerd advies van het Parlement van de Duitstalige gemeenschap.

Nr. 4: Amendementen.

## I. INTRODUCTION

La commission des Affaires institutionnelles a discuté cette proposition de loi lors de ses réunions du 23 octobre 2020 et du 26 mars 2021.

Lors de la discussion du 23 octobre 2020, la question du droit d'initiative du Sénat en la matière a été soulevée. Par ailleurs, il a été souligné que la proposition touchait à un droit fondamental, à savoir le droit électoral et qu'il convenait donc d'être particulièrement vigilant en la matière. Les membres de la commission ont émis le souhait de demander l'avis du Conseil d'État, à la fois sur le droit d'initiative du Sénat mais aussi sur le contenu de la proposition dans son ensemble. À l'issue de cette réunion, Mme D'Hose, en sa qualité de présidente du Sénat, a donc soumis la proposition de loi pour avis à la section de législation du Conseil d'État, en application de l'article 63-1 du Règlement du Sénat.

Conformément à l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, la proposition de loi a également été soumise pour avis motivé au Parlement de la Communauté germanophone.

Le Parlement de la Communauté germanophone a transmis son avis à la présidente, par courrier, le 1<sup>er</sup> mars 2021 (doc. Sénat, n° 7-174/3).

Le Conseil d'État a, quant à lui, rendu son avis le 8 mars 2021 (doc. Sénat, n° 7-174/2).

La commission s'est à nouveau réunie le 26 mars 2021 pour amender et adopter la proposition de loi.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. MIESEN

Il y a quelques mois, le Sénat a adopté une proposition de loi spéciale qui donne la possibilité aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections des parlements des entités fédérées (1). Le Parlement de la Communauté germanophone n'était pas prévu dans le texte, parce que les matières liées à la Communauté germanophone se règlent par loi adoptée à la majorité ordinaire.

(1) Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises en vue d'étendre à l'élection des parlements de Communauté et de Région le droit de vote des Belges résidant à l'étranger, adoptée par le Sénat le 10 juillet 2020 (doc. Sénat, n° 7-119/1-4) et transmise à la Chambre le 13 juillet 2020 (doc. Chambre, n° 55-1443/1).

## I. INLEIDING

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 23 oktober 2020 en 26 maart 2021.

Tijdens de bespreking van 23 oktober 2020 is de kwestie van het initiatiefrecht van de Senaat in deze aangelegenheid ter sprake gekomen. Er is ook op gewezen dat het voorstel raakt aan een grondrecht, met name het stemrecht, en dat men er dus bijzonder omzichtig moet mee omgaan. De commissieleden hebben aangegeven dat zij het advies van de Raad van State willen inwinnen, zowel over het initiatiefrecht van de Senaat als over de inhoud van het voorstel in zijn geheel. Na afloop van de vergadering heeft mevrouw D'Hose, in haar hoedanigheid van Senaatsvoorzitster en met toepassing van artikel 63-1 van het Reglement van de Senaat, het wetsvoorstel dus ter advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd.

Overeenkomstig artikel 78 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, werd het wetsvoorstel ook aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap voorgelegd voor een gemotiveerd advies.

Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap heeft zijn advies op 1 maart 2021 per brief aan de voorzitster bezorgd (stuk Senaat, nr. 7-174/3).

De Raad van State heeft zijn advies op 8 maart 2021 uitgebracht (stuk Senaat, nr. 7-174/2).

De commissie heeft opnieuw vergaderd op 26 maart 2021 om het wetsvoorstel te amenderen en aan te nemen.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HEER MIESEN

Enkele maanden geleden heeft de Senaat een ontwerp van bijzondere wet aangenomen dat aan Belgen die in het buitenland verblijven de mogelijkheid geeft om deel te nemen aan de verkiezingen van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen (1). Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap is niet in de tekst opgenomen omdat de aangelegenheden die de Duitstalige Gemeenschap betreffen bij wet aangenomen met een gewone meerderheid worden geregeld.

(1) Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen om het stemrecht van de in het buitenland verblijvende Belgen uit te breiden naar de verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen (stuk Senaat, nr. 7-119/1-4).

La présente proposition de loi a donc été déposée afin d'aligner le sort de la Communauté germanophone sur celui des autres Communautés et Régions en ce qui concerne le droit de vote des Belges à l'étranger. Elle prévoit que les Belges résidant à l'étranger peuvent également voter pour le Parlement de la Communauté germanophone. La procédure étant réglée directement par voie d'une loi ordinaire, celle-ci fixe déjà les modalités pratiques et les critères de rattachement. Mais la *ratio legis* est la même que celle qui était à la base de la proposition de loi n° 7-119/1.

### III. DISCUSSION GENERALE

M. Miesen rappelle que deux questions ont été soumises au Conseil d'État. À la première qui concernait la compétence du Sénat, le Conseil d'État n'a pas répondu expressément. On peut donc en déduire qu'il n'y a pas de problème. Le professeur de droit constitutionnel Frédéric Bouhon s'est aussi exprimé en ce sens (2): dans son avis, le professeur a démontré et conclu que «nous estimons que la proposition de loi à l'examen (...) devrait être globalement traitée selon la procédure bicamérale égalitaire consacrée par l'article 77 de la Constitution. En conséquence, l'ensemble de la proposition peut être déposée à l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs en application de l'article 75 de la Constitution».

La deuxième question portait sur le contenu du texte. Le Conseil d'État a recommandé de supprimer le critère de rattachement à la commune d'Eupen (article 48/3, § 2, 6°, proposé, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone).

L'avis rendu le 1<sup>er</sup> mars 2021 par le Parlement de la Communauté germanophone est tout à fait favorable. Il salue notamment le fait que cette loi permet une égalité de traitement entre le Parlement de la Communauté germanophone et ses électeurs, d'une part, et les autres parlements et leurs électeurs, d'autre part.

M. Daems déclare qu'il est évident que, si le Parlement a adopté il y a peu une loi permettant aux Belges vivant à l'étranger de voter aux élections régionales et communautaires, cela doit valoir aussi pour la Communauté germanophone. Les deux avis recueillis sont favorables, sous la réserve d'un point qui devrait, le

(2) À la demande du groupe MR, M. Frédéric Bouhon, professeur à l'Université de Liège, a rendu le 8 septembre 2020 un avis sur la proposition de loi, plus particulièrement sur la procédure parlementaire applicable et sur la question de savoir si les sénateurs disposent bien du droit d'initiative pour la matière concernée.

Dit wetsvoorstel werd dus ingediend om de Duitstalige Gemeenschap op één lijn te brengen met de andere Gemeenschappen en Gewesten wat het stemrecht van Belgen in het buitenland betreft. Het bepaalt dat Belgen die in het buitenland verblijven ook voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap kunnen stemmen. Aangezien de procedure rechtstreeks bij gewone wet wordt geregeld, worden ook reeds de praktische regels en de aanhechtingscriteria vastgesteld. De *ratio legis* is echter dezelfde als die van wetsvoorstel nr. 7-119/1.

### III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Miesen herinnert eraan dat er twee vragen aan de Raad van State werden voorgelegd. Op de eerste, die de bevoegdheid van de Senaat betrof, heeft de Raad van State geen uitdrukkelijk antwoord gegeven. Men kan er dus van uitgaan dat dit geen probleem vormt. Hoogleraar grondwettelijk recht Frédéric Bouhon heeft zich ook in die zin uitgesproken (2): in zijn advies heeft hij aangetoond en besloten dat het voorliggende wetsvoorstel globaal behandeld zou moeten worden volgens de volledig bicamerale procedure als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, en dat het voorstel in zijn geheel met toepassing van artikel 75 van de Grondwet op initiatief van één of meer senatoren kan worden ingediend.

De tweede vraag betrof de inhoud van de tekst. De Raad van State heeft aanbevolen om het criterium van aanhechting aan de gemeente Eupen te schrappen (voorgesteld artikel 48/3, § 2, 6°, van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen).

Het advies dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap heeft uitgebracht, is volledig positief. Het Parlement verheugt zich er onder andere over dat deze wet een gelijke behandeling instelt tussen het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en zijn kiezers enerzijds, en de andere parlementen en hun kiezers anderzijds.

Voor de heer Daems is het evident dat als het Parlement onlangs een wet heeft aangenomen waardoor Belgen die in het buitenland verblijven kunnen stemmen bij gewestelijke en gemeenschapsverkiezingen, dit ook moet gelden voor de Duitstalige Gemeenschap. Beide ingewonnen adviezen zijn positief, op één punt na, dat

(2) Op vraag van de MR-fractie heeft de heer Frédéric Bouhon, hoogleraar aan de *Université de Liège*, op 8 september 2020 een advies uitgebracht over het wetsvoorstel, in het bijzonder over de te volgen parlementaire procedure en de vraag of senatoren in deze aangelegenheid over het initiatiefrecht beschikken.

cas échéant, être supprimé. Le groupe Open Vld se dit par conséquent prêt à voter sur cette proposition de loi, de préférence lors de cette réunion. En effet, il semble que le traitement du projet de loi spéciale n° 7-119 (doc. Chambre, n° 55 1443/001) soit suspendu à la Chambre dans l'attente de cette proposition. Si l'on ne veut pas retarder son adoption, le membre insiste pour terminer l'examen de la proposition n° 7-174 afin d'octroyer les mêmes droits de vote à tout le monde. Ce serait tout à fait illogique qu'on puisse voter de l'étranger pour une partie des entités du pays et pas pour une autre.

Si les auteurs du texte déposent un amendement pour rencontrer l'avis du Conseil d'État, le groupe Open Vld soutiendra à la fois l'amendement et la proposition de loi.

M. Eerdekens déclare que, sur le fond, l'élargissement du droit de vote constitue une priorité pour tous les partis démocratiques. Cependant, il tient à souligner quelques éléments techniques.

Pour commencer, il salue l'opinion du professeur Frédéric Bouhon, qui est peut-être à ses yeux l'un des meilleurs juristes en matière de droit électoral, en particulier pour les entités fédérées. On se rappelle son article intitulé «L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales» (3) qui a amené au redécoupage des circonscriptions électorales.

Deuxièmement, l'avis du Conseil d'État était plutôt positif.

Sans revenir sur la question de savoir si le texte relève bien de l'article 77 de la Constitution, le membre aimerait partager quelques éléments de fond et son opinion sur les conséquences d'un vote en termes de sécurité juridique.

Les dispositions relatives au droit électoral ont été souvent attaquées ces dernières années. L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 169/2015 du 26 novembre 2015 fait suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État devant lequel les candidats Ecolo dans la province du Luxembourg avaient introduit un recours. Ceux-ci invoquaient une inégalité de traitement entre les électeurs et candidats des petites circonscriptions électorales et ceux des circonscriptions disposant de plus de quatre ou cinq sièges, en sorte que les seuils électoraux naturels étaient beaucoup plus élevés dans les

eventueel geschrapt zou moeten worden. De Open Vld-fractie is dus bereid om over dit voorstel te stemmen, bij voorkeur tijdens de huidige vergadering. Het lijkt er immers op dat de behandeling van het ontwerp van bijzondere wet nr. 7-119 (stuk Kamer, nr. 55 1443/001) in de Kamer in afwachting van dit voorstel is opgeschort. Als men de aanneming ervan niet wil vertragen, dringt spreker erop aan dat men de behandeling van voorstel nr. 7-174 afrondt zodat iedereen dezelfde rechten verkrijgt. Het zou volkomen onlogisch zijn dat burgers van sommige deelstaten van het land vanuit het buitenland kunnen stemmen, en die van een andere niet.

Als de indieners van de tekst een amendement indienen om tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State, zal de Open Vld-fractie zowel het amendement als het wetsvoorstel steunen.

De heer Eerdekens verklaart dat, ten gronde, de uitbreiding van het stemrecht een prioriteit is voor alle democratische partijen. Hij wil echter wijzen op enkele technische aspecten.

Ten eerste waardeert hij ten zeerste het standpunt van professor Frédéric Bouhon, volgens hem één van de beste juristen wat het kiesrecht betreft, in het bijzonder op het vlak van de deelstaten. Zijn artikel «*L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales*» (3) heeft zelfs geleid tot een hertekening van de kieskringen.

Ten tweede is het advies van de Raad van State veel-  
eer positief.

Afgezien van de vraag of het voorstel wel degelijk valt onder artikel 77 van de Grondwet, wil het lid enkele inhoudelijke opmerkingen maken en zijn mening geven over de gevolgen op lange termijn voor de rechtszekerheid.

Bepalingen betreffende het kiesrecht zijn de laatste jaren vaak aangevochten. Arrest nr. 169/2015 van het Grondwettelijk Hof van 26 november 2015 is het antwoord op een prejudiciële vraag van de Raad van State, waarbij de Ecolo-kandidaten uit de provincie Luxemburg een beroep hadden ingesteld. Zij voerden aan dat er een ongelijke behandeling was tussen de kiezers en kandidaten van kleine kieskringen en die van de kieskringen met meer dan vier of vijf zetels, zodat de natuurlijke kiesdrempels veel hoger lagen in kleine kieskringen. Dit arrest heeft het Waalse en het Federale

(3) Frédéric Bouhon, «L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales, commentaires suscités par l'arrêt 169/2015, de la Cour constitutionnelle», *Journal des tribunaux*, 6 février 2016.

(3) Frédéric Bouhon, «L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales, commentaires suscités par l'arrêt 169/2015, de la Cour constitutionnelle», *Journal des tribunaux*, 6 februari 2016.

petites circonscriptions. Cet arrêt a obligé le Parlement wallon et le Parlement fédéral à revoir le découpage des circonscriptions par le truchement des lois spéciales et des décrets.

En 2014, c'est le PTB qui a introduit un recours au sujet du calcul et de la validation des élections à Charleroi.

Le droit électoral est une matière délicate. S'il est un élément à mettre en avant, c'est la sécurité juridique dans la désignation des mandataires publics.

Avant d'adopter la proposition à l'examen, il faut donc la bétonner juridiquement. En l'état, il y a quelques incertitudes, que ce soit sur la qualification du texte comme relevant de l'article 77 ou 78 de la Constitution mais aussi par rapport à l'avis du Conseil d'État.

La commission dispose déjà de l'avis du professeur Bouhon. Ne pourrait-on pas demander officiellement un autre avis éclairé?

M. Anciaux réagit d'abord à la remarque de M. Daems. Pour autant qu'il sache, la Chambre est saisie en ce moment du projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 (4). Cela ne concerne en aucun cas la Communauté germanophone pour laquelle s'applique une loi ordinaire. Le membre ne voit dès lors pas pourquoi la Chambre devrait attendre l'adoption de la présente proposition de loi au Sénat pour commencer l'examen du projet de loi spéciale. Ce n'est donc pas un argument pertinent pour hâter les débats, même si le sénateur est tout à fait d'accord avec le fait qu'il faut avancer dans les travaux.

Sur le fond, M. Anciaux est favorable à cent pour cent à l'octroi aux Belges vivant à l'étranger du droit de vote pour les élections de la Communauté germanophone. Toutefois, une question se pose quant à la façon concrète dont cela va se passer.

Lui-même tient beaucoup au maintien du droit de vote direct pour le Parlement de la Communauté flamande dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ce n'est pas si simple. Pour garantir le secret du vote, on ne peut régler cela qu'avec le système actuel qui existe à Bruxelles, c'est-à-dire par voie digitale. Si on vote pour une liste néerlandophone au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, on reçoit automatiquement une voix

Parlement verplicht om de verdeling van de kieskringen via bijzondere wetten en decreten te herzien.

In 2014 was het de PTB die een beroep had ingesteld betreffende de berekening en de validering van de verkiezingen in Charleroi.

Het kiesrecht is een delicate aangelegenheid. Als er één aspect is dat niet over het hoofd mag worden gezien, dan is het wel de rechtszekerheid bij de benoeming van mandatarissen.

Als men het voorliggende voorstel wil goedkeuren, moet men er dus eerst voor zorgen dat het juridisch onaanvechtbaar is. Deze tekst bevat enkele onduidelijkheden, zoals de vraag of hij valt onder artikel 77 dan wel 78 van de Grondwet, en een aantal aspecten waarop de Raad van State heeft gewezen.

De commissie beschikt reeds over het advies van professor Bouhon. Kan men geen bijkomend deskundig advies vragen?

De heer Anciaux wil eerst reageren op de opmerking van de heer Daems. Voor zover hij weet is in de Kamer het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de bijzondere wet van 12 januari 1989 (4) ingediend. Dit heeft geen enkel gevolg voor de Duitstalige Gemeenschap, waarop immers een gewone wet van toepassing is. Spreker ziet dus niet in waarom de Kamer zou moeten wachten op de aanneming van het onderhavige wetsvoorstel van de Senaat om de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet aan te vangen. Dit is dus geen afdoend argument om de debatten te bespoedigen, al is de senator het er helemaal mee eens dat men vooruitgang moet boeken.

De heer Anciaux is er principieel voorstander van dat de Belgen die in het buitenland wonen, stemrecht krijgen bij de verkiezingen voor de Duitstalige Gemeenschap. De vraag is echter hoe dat in de praktijk zal verlopen.

Zelf hecht hij veel belang aan het behoud van het rechtstreekse stemrecht voor het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het is niet zo simpel. Om de geheime aard van de stemming te garanderen, kan dit alleen met het huidige systeem dat in Brussel bestaat, dat wil zeggen langs digitale weg. Als men voor een Nederlandstalige lijst stemt voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement,

(4) Doc. Chambre, n° 55 1443/001.

(4) Stuk Kamer, nr. 55 1443/001.



pour le Parlement de la Communauté flamande. Cela n'est possible qu'à cette condition, indépendamment de votre langue ou de quoi que ce soit d'autre.

Ces modalités pratiques ne figurent pas dans la loi spéciale n° 7-119 que le Sénat a adoptée. Il faut encore les prévoir et le membre ne voit que cette solution digitale pour voter depuis l'étranger. Le vote par courrier postal ne serait pas possible pour des raisons d'organisation pratique.

*Mutatis mutandis*, comment organiser cela pour la Communauté germanophone? L'objectif est d'octroyer le droit de vote à des Belges vivant à l'étranger, qui ont, d'une manière ou d'une autre, un rattachement avec une commune de la région de langue allemande. Cependant, on se situe *de facto* dans une structure régionale, à savoir celle de la Région wallonne. Si le Belge vote pour un candidat domicilié sur le territoire de langue allemande, pourra-t-il automatiquement voter uniquement pour la Communauté germanophone ou, en tant qu'il vote pour la Région wallonne, recevra-t-il une double voix: l'une pour un membre du Parlement wallon qui, à son tour, désignera un membre de la Communauté française et une autre pour un membre du Parlement de la Communauté germanophone? Ne risque-t-on pas de consacrer une inégalité de traitement? Il faut être attentif à la manière dont on va mettre en œuvre l'octroi de ce droit de vote pour la Communauté germanophone si l'on veut éviter de courir le risque d'une annulation de la loi.

Mme Groothedde déclare que son groupe politique soutient la proposition de loi à l'examen avec conviction car tout citoyen doit pouvoir voter, où qu'il se trouve. Par ailleurs, elle aimerait aussi des éclaircissements sur la question soulevée par M. Anciaux qui lui paraît pertinente.

M. Wahl demande qu'on en revienne à un peu de rationalité. Le Sénat s'est prononcé il y a peu en faveur du principe d'octroyer aux Belges vivant à l'étranger le droit de vote pour les élections des différentes entités du pays. À cette occasion, la commission a épinglé un premier problème concernant les néerlandophones de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle se penche aujourd'hui sur le sort de la Communauté germanophone qui est, elle, une Communauté au même titre que la Communauté flamande et la Communauté française, et qui exerce en outre une série de compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Région wallonne.

Le Parlement de la Communauté française n'est pas élu directement. Il est composé des septante-cinq membres

krijgt men automatisch een stem voor het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap. Dit is alleen mogelijk onder deze voorwaarde, ongeacht je taal of wat dan ook.

Deze praktische bepalingen zijn niet opgenomen in de bijzondere wet nr. 7-119 die de Senaat heeft aangenomen. Hierin moet nog worden voorzien en het lid ziet alleen een oplossing in het digitaal stemmen vanuit het buitenland. Stemmen per post zou om praktische redenen niet mogelijk zijn.

Hoe moet dit, *mutatis mutandis*, voor de Duitstalige Gemeenschap worden georganiseerd? De bedoeling is het stemrecht toe te kennen aan in het buitenland wonende Belgen die op een of andere manier een band hebben met een gemeente van het Duitse taalgebied. Wij bevinden ons echter *de facto* in een gewestelijke structuur, namelijk die van het Waalse Gewest. Als de Belg op een kandidaat stemt die gedomicilieerd is in het Duitstalige gebied, zal hij dan automatisch enkel voor de Duitstalige Gemeenschap kunnen stemmen of zal hij, aangezien hij binnen het Waalse Gewest stemt, een dubbele stem krijgen: één voor een lid van het Waals Parlement, dat op zijn beurt een lid van de Franse Gemeenschap zal aanwijzen en één voor een lid van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap? Dreigt er geen ongelijke behandeling te worden verankerd? We moeten voorzichtig zijn met de praktische toepassing van de toekenning van dit stemrecht voor de Duitstalige Gemeenschap, als we niet het risico willen lopen dat de wet nietig wordt verklaard.

Mevrouw Groothedde zegt dat haar fractie het wetsvoorstel met overtuiging steunt, omdat iedere burger moet kunnen stemmen, waar hij zich ook bevindt. Zij zou bovendien graag opheldering krijgen over de kwestie die door de heer Anciaux naar voren is gebracht en die haar relevant lijkt.

De heer Wahl vraagt om enige rationaliteit in deze zaak. De Senaat heeft zich onlangs uitgesproken voor het principe om in het buitenland wonende Belgen stemrecht te verlenen bij de verkiezingen voor de verschillende deelstaten van het land. Bij die gelegenheid heeft de commissie een eerste probleem onder de aandacht gebracht in verband met de Nederlandstaligen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze buigt zich nu over het lot van de Duitstalige Gemeenschap, die een Gemeenschap is zoals de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, en die ook een reeks bevoegdheden uitoefent die haar door het Waalse Gewest zijn overgedragen.

Het Parlement van de Franse Gemeenschap wordt niet rechtstreeks verkozen. Het is samengesteld uit de

du Parlement wallon qui en sont automatiquement membres, ainsi que de dix-neuf membres francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Parlement de la Communauté germanophone fait, quant à lui, l'objet d'une élection directe.

Le souhait, exprimé par un des intervenants précédents, de «bétonner» le texte afin de garantir la sécurité juridique est louable. Le membre entend le rassurer en mettant en évidence plusieurs éléments.

D'abord, le Conseil d'État n'a pas formulé de remarque quant à la compétence du Sénat, alors qu'il y est toujours très attentif.

Dans son avis, le professeur Frédéric Bouhon a été très clair en concluant que «(...) la proposition de loi à l'examen (...) devrait être globalement traitée selon la procédure bicamérale égalitaire consacrée par l'article 77 de la Constitution».

La Chambre des représentants, si elle estime qu'il y a un problème de qualification d'une proposition de loi, soulèvera immédiatement l'objection. En l'occurrence, aucune remarque n'a encore été faite.

Des précédents relatifs à des recours en matière de droit électoral ont été évoqués par M. Eerdekens. Toutefois, ces recours n'ont rien à voir avec la problématique qui nous occupe.

La plainte du PTB, en 2014, concernait le mécanisme de contrôle des élections par le Parlement wallon. Il s'agissait d'un recours contre les décisions prises par la commission de vérification des pouvoirs du Parlement wallon au motif que les membres de cette commission étaient en situation d'incompatibilité dans la mesure où ils statuaient quasiment sur leur propre sort. Le Règlement du Parlement wallon a dès lors été modifié à cet égard, de manière à ce que chaque arrondissement soit désormais contrôlé par des parlementaires d'autres arrondissements.

Il en va de même pour le recours d'Ecolo-Luxembourg au sujet de la taille des circonscriptions. La Cour constitutionnelle a fait droit à la demande d'Ecolo au motif que la taille des circonscriptions risquait d'avoir des conséquences sur le résultat des élections via l'appareillement.

Sur le fond, la proposition de loi à l'examen recueille l'assentiment général. On peut évidemment se poser des

vijfenzeventig leden van het Waals Parlement die automatisch lid zijn, en negentien Franstalige leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt wel rechtstreeks verkozen.

De door een van de vorige sprekers geuite wens om de tekst te verankeren teneinde rechtszekerheid te waarborgen, is lovenswaardig. Het lid wil hem geruststellen door verschillende elementen te benadrukken.

Ten eerste heeft de Raad van State zich niet uitgesproken over de bevoegdheid van de Senaat, hoewel hij daar altijd zeer alert voor is.

Professor Frédéric Bouhon was zeer duidelijk in zijn advies waarin hij concludeerde dat «(...) dit wetsvoorstel (...) in zijn geheel zou moeten worden behandeld volgens de volledig bicamerale procedure als bepaald in artikel 77 van de Grondwet».

De Kamer van volksvertegenwoordigers zal, indien zij vaststelt dat er een probleem is met de kwalificatie van een wetsvoorstel, onmiddellijk bezwaar aantekenen. In dit geval is er nog geen enkele opmerking in die zin gemaakt.

De heer Eerdekens heeft precedenten vermeld met betrekking tot beroepen op het gebied van het kiesrecht. Deze beroepen hebben echter niets te maken met de problematiek die hier aan de orde is.

De klacht van de PTB in 2014 betrof het controlemechanisme van het Waals Parlement voor de verkiezingen. Het ging om een beroep tegen de beslissingen van de commissie belast met het onderzoek van de geloofsbrieven van het Waals Parlement, waarbij werd aangevoerd dat de leden van deze commissie zich in een situatie van onverenigbaarheid bevonden, omdat zij in feite over hun eigen lot beslisten. Het Reglement van het Waals Parlement werd dan ook gewijzigd, zodat elk arrondissement voortaan door parlementsleden van andere arrondissementen wordt gecontroleerd.

Hetzelfde geldt voor het beroep van Ecolo-Luxembourg betreffende de omvang van de kieskringen. Het Grondwettelijk Hof willigde het verzoek van Ecolo in omdat de omvang van de kieskringen van invloed zou kunnen zijn op de uitslag van de verkiezingen door middel van apparenering.

Ten gronde heerst er algemene instemming met het voorliggende wetsvoorstel. Uiteraard kunnen vragen

questions sur les modalités de sa mise en œuvre mais cela vaut pour toutes les législations électorales du pays.

Pour répondre concrètement à la préoccupation de M. Anciaux, le sénateur explique que, lorsqu'un habitant de la Communauté germanophone est élu au Parlement wallon, la langue de sa prestation de serment détermine s'il siègera ou non au Parlement de la Communauté française. S'il prête serment d'abord en allemand, il ne peut siéger au Parlement de la Communauté française. C'est le premier suppléant de la liste qui siègera au Parlement de la Communauté française, sans être membre du Parlement wallon.

Le membre conclut que tous les éléments sont réunis pour garantir la sécurité juridique. On discute, dans une matière complexe, d'un texte assez simple qui n'est que l'extension d'un principe déjà voté il y a quelques mois.

M. Eerdekens confirme ce que vient d'expliquer M. Wahl au sujet de la suppléance organisée au niveau du Parlement wallon pour le membre qui prête serment en allemand. Le cas s'est posé lors de la législature 2014-2019: c'est la suppléante de l'élu wallon direct de la Communauté germanophone qui a siégé au Parlement de la Communauté française. Un mécanisme institutionnel a donc déjà été prévu pour répondre à la question soulevée par M. Anciaux.

Le sénateur fait remarquer qu'il reste trois ans avant les prochaines élections. On a dès lors le temps de «bétonner» le texte de la proposition de loi. S'il a cité des exemples de recours en matière de droit électoral, c'est pour montrer combien cette matière est devenue extrêmement sensible et fait l'objet de fréquents recours. Le membre revient sur l'arrêt de novembre 2015 qui a amené au redécoupage des circonscriptions électorales. Dans la province de Luxembourg, il y avait deux circonscriptions, l'une à deux sièges et l'autre à trois sièges, ce qui avait pour conséquence des seuils électoraux trop bas. C'est le critère qui a mené à l'annulation des circonscriptions de moins de quatre sièges. Or, la Communauté germanophone est la plus petite du pays. Imaginons donc que douze mille électeurs décident de se rattacher à la Communauté germanophone, on pourrait en arriver à fausser techniquement les seuils électoraux par le vote des Belges de l'étranger. C'est là le nœud du problème.

worden gesteld bij de tenuitvoerlegging ervan, maar dat geldt voor alle kieswetgeving in het land.

Om concreet op de bezorgdheid van de heer Anciaux in te gaan, legt de senator uit dat wanneer een inwoner van de Duitstalige Gemeenschap in het Waals Parlement wordt verkozen, de taal waarin hij of zij de eed aflegt, bepaalt of hij of zij al dan niet zitting zal hebben in het Parlement van de Franse Gemeenschap. Indien de betrokkene de eed eerst in het Duits aflegt, kan hij of zij geen zitting nemen in het Parlement van de Franse Gemeenschap. Het is de eerste plaatsvervanger van de lijst die zitting zal nemen in het Parlement van de Franse Gemeenschap, zonder lid te zijn van het Waals Parlement.

Het lid besluit dat alle elementen aanwezig zijn om rechtszekerheid te waarborgen. We bespreken binnen een complexe materie een vrij eenvoudige tekst die niet meer is dan de uitbreiding van een beginsel waarover enkele maanden geleden reeds is gestemd.

De heer Eerdekens bevestigt wat de heer Wahl zojuist heeft uiteengezet over de vervanging die op het niveau van het Waals Parlement wordt georganiseerd voor een lid dat de eed in het Duits aflegt. Het geval heeft zich voorgedaan tijdens de legislatuur 2014-2019: het was de plaatsvervangster van het rechtstreeks verkozen Waalse lid van de Duitstalige Gemeenschap die zitting had in het Parlement van de Franse Gemeenschap. Er is dus reeds voorzien in een institutioneel mechanisme om een antwoord te bieden op de vraag van de heer Anciaux.

De senator wijst erop dat er nog drie jaar te gaan zijn tot de volgende verkiezingen. Er is dus tijd om de tekst van het wetsvoorstel te verankeren. Als hij voorbeelden heeft genoemd van beroepen op het gebied van het kiesrecht, dan is dat om aan te tonen dat deze materie uiterst gevoelig is geworden en vaak aanleiding geeft tot beroepen. Het lid komt terug op het arrest van november 2015 dat tot de hertekening van de kieskringen heeft geleid. In de provincie Luxemburg waren er twee kieskringen, één met twee zetels en de andere met drie zetels, waardoor de kiesdrempels te laag waren. Dit was het criterium dat leidde tot de afschaffing van de kieskringen met minder dan vier zetels. De Duitstalige Gemeenschap is de kleinste van het land. Stel dat twaalfduizend kiezers beslissen om zich bij de Duitstalige Gemeenschap aan te sluiten, dan zouden de kiesdrempels technisch kunnen worden scheefgetrokken door de stem van Belgen die in het buitenland wonen. Hierin ligt de essentie van het probleem.



M. Anciaux remercie ses collègues de lui avoir rafraîchi la mémoire quant à la solution trouvée pour régler le problème de l'élu de la Communauté germanophone au Parlement wallon.

Le problème de la voix supplémentaire pour l'électeur demeure toutefois, mais le membre reconnaît que celui-ci existe déjà au niveau flamand, le Bruxellois néerlandophone ayant aussi plus de voix qu'un autre Bruxellois puisqu'il peut directement élire un parlementaire de la Communauté flamande alors que le Bruxellois francophone ne peut élire un représentant à la Communauté française que via ses représentants au Parlement régional.

En théorie, le problème n'est pas résolu non plus pour l'élu germanophone au Parlement wallon, qui prêterait serment en français mais sur le plan institutionnel il est considéré comme francophone puisque c'est la langue dans laquelle on prête serment qui détermine si on est francophone, néerlandophone ou germanophone.

Le membre décide donc de retirer ses objections et se dit prêt à voter. Les arguments évoqués par l'intervenant précédent constituent une piste intéressante mais il ne pense pas que le législateur pourrait y répondre. S'il devait y avoir un problème de représentativité, cela ne pourrait être apprécié concrètement que par le pouvoir judiciaire.

Mme de Bethune constate que M. Eerdekens est le seul à demander encore qu'on sollicite d'autres avis.

M. Wahl répète que le législateur a le souci d'élaborer la législation la plus parfaite possible, tout en sachant qu'il est impossible d'appréhender toutes les situations. Aucun texte n'est à l'abri d'un recours.

Le membre souligne aussi le caractère symbolique du texte. Cela concerne assez peu de personnes, donc le risque de recours doit être relativisé.

Enfin, le membre est convaincu qu'il s'agit d'un bon texte, qui découle naturellement de ce qui a déjà été adopté au Sénat.

M. Vanlouwe est d'avis que les débats ont certes été passionnants sur le plan juridique, mais il n'est pas sûr qu'il se pose en réalité autant de problèmes juridiques. Si les comparaisons sont intéressantes, il rappelle que le système belge est de toute façon asymétrique.

De heer Anciaux bedankt zijn collega's ervoor dat ze zijn geheugen hebben opgefrist over de oplossing die gevonden is voor het probleem van de verkozen vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap in het Waals Parlement.

Het probleem van de extra stem voor de kiezer blijft echter bestaan, maar het lid erkent dat dit reeds bestaat op Vlaams niveau, aangezien de Nederlandstalige Brusselaar ook meer stemmen heeft dan een andere Brusselaar, aangezien hij of zij rechtstreeks een parlementslid van de Vlaamse Gemeenschap kan kiezen, terwijl de Franstalige Brusselaar slechts een vertegenwoordiger in de Franse Gemeenschap kan kiezen via zijn of haar vertegenwoordigers in het gewestparlement.

In theorie is het probleem ook niet opgelost voor de Duitstalige verkozene in het Waals Parlement, die de eed in het Frans zou afleggen, maar op institutioneel niveau als Franstalig wordt beschouwd, aangezien de taal waarin men de eed aflegt, bepaalt of men Franstalig, Nederlandstalig of Duitstalig is.

Het lid beslist daarom zijn bezwaren in te trekken en zegt dat hij bereid is te stemmen. De door vorige spreker aangevoerde argumenten vormen een interessante invalshoek, maar hij denkt niet dat de wetgever daarop kan ingaan. Als er een probleem van representativiteit zou zijn, zou dat in de praktijk alleen door de rechterlijke macht kunnen worden beoordeeld.

Mevrouw de Bethune stelt vast dat de heer Eerdekens de enige is die nog vraagt om andere adviezen.

De heer Wahl herhaalt dat het de wetgever erom te doen is een zo perfect mogelijke wetgeving uit te werken, in het besef dat het onmogelijk is op alle situaties in te spelen. Geen enkele tekst blijft buiten schot voor beroep.

Het lid benadrukt ook de symbolische aard van de tekst. Het gaat om relatief weinig mensen, dus het risico van een beroep moet worden gerelativeerd.

Tot slot is het lid ervan overtuigd dat dit een goede tekst is, die op natuurlijke wijze voortvloeit uit hetgeen reeds in de Senaat is aangenomen.

De heer Vanlouwe is van mening dat de debatten weliswaar juridisch boeiend zijn geweest, maar hij is er niet zeker van dat er in werkelijkheid zo veel juridische problemen zijn. Hoewel de vergelijkingen interessant zijn, herinnert hij eraan dat het Belgische systeem hoe dan ook asymmetrisch is.

M. Anciaux a évoqué le cas des néerlandophones à Bruxelles. Ce n'est pas aussi simple que ce qu'il a présenté mais ce n'est pas non plus extrêmement complexe. Le fait pour un néerlandophone à Bruxelles de voter pour un parti flamand lui donne la possibilité de voter pour le Parlement flamand. C'est ainsi qu'a été organisée la fusion Communauté flamande et Région flamande et cela fonctionne parfaitement. C'est plus compliqué du côté francophone parce que la Communauté française et la Région wallonne n'ont pas fusionné mais la représentation à la Communauté française fonctionne aussi correctement. Et il semble tout à fait logique qu'un germanophone élu au Parlement wallon ne puisse pas siéger au Parlement de la Communauté française.

Le Parlement de la Communauté germanophone fait l'objet d'une élection directe. Si on octroie aux Belges vivant à l'étranger la possibilité de voter pour les parlements des entités fédérées, il faut également prévoir cette possibilité pour le Parlement de la Communauté germanophone.

Le membre constate que les objections et questions qui ont été soulevées dans les débats n'ont été abordées nulle part dans l'avis du Conseil d'État. Des arguments juridiques ont été recherchés, dont le membre n'est pas sûr du tout qu'ils amèneraient effectivement à un conflit juridique.

En conclusion, le groupe politique de l'intervenant soutient la proposition de loi et se dit prêt à passer au vote.

Mme de Bethune, présidente, rappelle à M. Eerdekens qu'il peut demander à ce que la commission sollicite à nouveau l'avis du Conseil d'État mais qu'il doit recueillir, en vertu de l'article 63-2 du Règlement du Sénat, les voix d'un tiers des membres du Sénat ou de la majorité des membres d'un groupe linguistique. Par ailleurs, le Conseil d'État pourrait juger la demande irrecevable, compte tenu de l'avis déjà rendu (voir le doc. Sénat, n° 7-174/2).

M. Eerdekens déclare qu'il aurait souhaité recueillir l'avis d'autres constitutionnalistes pour nourrir le débat. Il admire beaucoup le professeur Bouhon mais son avis n'a pas été demandé officiellement par la commission.

Il est regrettable de ne pas profiter des trois années qui restent avant les prochaines élections pour organiser des auditions ou demander des avis écrits.

De heer Anciaux heeft het geval van de Nederlandstaligen in Brussel aangehaald. Het is niet zo eenvoudig als hij het voorstelt, maar het is ook niet extreem ingewikkeld. Als een Nederlandstalige in Brussel op een Vlaamse partij stemt, kan hij of zij voor het Vlaams Parlement stemmen. Zo is de fusie tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest georganiseerd, en dat werkt perfect. Aan Franstalige kant is het ingewikkelder, omdat de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest niet gefuseerd zijn, maar de vertegenwoordiging in de Franse Gemeenschap functioneert ook prima. En het lijkt niet meer dan logisch dat een Duitstalige die in het Waals Parlement is verkozen, geen zitting kan hebben in het Parlement van de Franse Gemeenschap.

Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt rechtstreeks verkozen. Indien Belgen die in het buitenland wonen de mogelijkheid krijgen om te stemmen voor de parlementen van de deelstaten, moet die mogelijkheid ook worden geboden voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Het lid stelt vast dat de bezwaren en vragen die in de debatten naar voren zijn gebracht nergens in het advies van de Raad van State aan bod zijn gekomen. Er zijn juridische argumenten gezocht, waarvan het lid helemaal niet zeker is of ze daadwerkelijk tot een juridisch conflict zouden leiden.

Kortom, de fractie van spreker steunt het wetsvoorstel en is bereid tot stemming over te gaan.

Mevrouw de Bethune, voorzitter, herinnert de heer Eerdekens eraan dat hij de commissie kan verzoeken opnieuw het advies van de Raad van State in te winnen, maar dat hij, overeenkomstig artikel 63-2 van het Reglement van de Senaat, de stemmen nodig heeft van een derde van de leden van de Senaat of van de meerderheid van de leden van een taalgroep. Voorts zou de Raad van State het verzoek onontvankelijk kunnen verklaren, gelet op het reeds uitgebrachte advies (zie stuk Senaat, nr. 7-174/2).

De heer Eerdekens zegt dat hij graag de mening van andere grondwetspecialisten had gehoord om het debat te voeden. Hij heeft veel bewondering voor professor Bouhon, maar zijn advies was niet officieel door de commissie gevraagd.

Het valt te betreuren dat we de drie jaar die ons nog resten tot de volgende verkiezingen niet benutten om hoorzittingen te houden of om schriftelijke adviezen te vragen.

Mme de Bethune, présidente, demande aux membres de la commission qui soutient la demande d'auditions ou d'avis écrits.

Seul M. Uyttendaele soutient cette demande. M. Anciaux ne s'y oppose pas mais se dit prêt à voter si la majorité de la commission le décide.

Mme de Bethune conclut que la commission se prononce en faveur du vote immédiat.

#### IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont adoptés successivement par 14 voix et 2 abstentions.

##### Article 4

M. Miesen et consorts déposent un amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 7-174/4) visant à supprimer, à l'article 4, l'article 48/3, § 2, 6°, proposé.

Cet amendement vise à rencontrer l'avis rendu par le Conseil d'État en supprimant le dernier critère de rattachement à la ville d'Eupen. Le Conseil d'État a estimé, en effet, qu'il n'y avait pas lieu de reproduire le contenu de l'article 180, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 6°, du Code électoral, pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité (16 voix).

L'article 4 ainsi amendé est adopté par 14 voix et 2 abstentions.

#### V. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble de la proposition de loi est adoptée par 14 voix et 2 abstentions.

Mevrouw de Bethune, voorzitter, vraagt de commissieleden wie het verzoek om hoorzittingen of schriftelijke adviezen steunt.

Alleen de heer Uyttendaele steunt dit verzoek. De heer Anciaux heeft geen bezwaar, maar verklaart zich bereid te stemmen als de meerderheid van de commissie daartoe besluit.

Mevrouw de Bethune besluit dat de commissie zich uitspreekt voor een onmiddellijke stemming.

#### IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Over de artikelen 1, 2 en 3 worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden achtereenvolgens aangenomen met 14 stemmen bij 2 onthoudingen.

##### Artikel 4

De heer Miesen c.s. dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 7-174/4) dat ertoe strekt in artikel 4, het voorgestelde artikel 48/3, § 2, 6°, te doen vervallen.

Dit amendement wil tegemoetkomen aan het advies van de Raad van State door het laatste criterium van aanhechting aan de stad Eupen te schrappen. De Raad van State heeft immers geoordeeld dat het niet dienstig is om, voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, de inhoud van artikel 180, § 1<sup>er</sup>, tweede lid, 6°, van het Kieswetboek over te nemen.

Amendement nr. 1 wordt eenparig aangenomen (16 stemmen).

Het aldus geamendeerde artikel wordt aangenomen met 14 stemmen bij 2 onthoudingen.

#### V. STEMMING OVER HET GEHEEL

Het wetsvoorstel in zijn geheel wordt aangenomen met 14 stemmen bij 2 onthoudingen.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

*Le rapporteur,*  
Bert ANCIAUX.

*La présidente,*  
Stephanie D'HOSE.

\*  
\* \*

**Texte adopté par la commission:  
voir le doc. Sénat, n° 7-174/6.**

\*  
\* \*

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*  
Bert ANCIAUX.

*De voorzitter,*  
Stephanie D'HOSE.

\*  
\* \*

**Tekst aangenomen door de commissie:  
zie het stuk Senaat, nr. 7-174/6.**

\*  
\* \*