

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1996-1997

---

2 JUIN 1997

---

## Proposition de loi visant à octroyer le droit de vote et d'éligibilité aux non-Belges pour les élections communales et provinciales

(Déposée par MM. Lallemand,  
Mahoux et consorts)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

La présente proposition de loi complète la proposition de révision de l'article 8 de la Constitution (doc. Sénat, n° 1-628) et la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité (doc. Sénat, n° 1-629), déposées par les mêmes auteurs.

Elle vise à octroyer le droit de vote et d'éligibilité pour les élections communales et provinciales aux ressortissants étrangers résidant en Belgique, qui répondent à certaines conditions.

Le texte proposé supprime, dans les lois électorales communale et provinciale, toute condition de nationalité pour l'accès à l'électorat et à l'éligibilité. Il maintient trois conditions: ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévu par le Code électoral; être âgé de dix-huit ans accomplis et être inscrit au registre de la population d'une commune.

Cette dernière condition, la principale en réalité, est au cœur de la réforme envisagée, puisqu'elle permettra de déterminer quels seront les étrangers qui se verront attribuer les droits électoraux.

Les personnes inscrites au registre de la population d'une commune sont, d'une part, les Belges

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1996-1997

---

2 JUNI 1997

---

## Wetsvoorstel houdende toekenning van het actief en het passief kiesrecht bij gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen aan niet-Belgen

(Ingediend door de heren Lallemand,  
Mahoux c.s.)

---

### TOELICHTING

---

Dit wetsvoorstel is een aanvulling van ons voorstel tot herziening van artikel 8 van de Grondwet (Stuk Senaat, nr. 1-628) en van ons wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (Stuk Senaat, nr. 1-629).

Het strekt ertoe het actief en het passief kiesrecht bij gemeente- en provincieraadsverkiezingen toe te kennen aan vreemdelingen die in België verblijven en aan bepaalde voorwaarden voldoen.

De voorgestelde tekst heft in de gemeentekieswet en in de provinciekieswet de nationaliteitsvoorwaarde voor de toekenning van het actief en passief stemrecht op. Drie voorwaarden blijven behouden: men mag zich niet bevinden in een der gevallen van uitsluiting bepaald in het Kieswetboek; men moet de volle leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en men moet ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van een gemeente.

Deze laatste voorwaarde, die in feite de belangrijkste is, vormt de kern van de voorgestelde hervorming, aangezien op basis daarvan zal worden bepaald aan welke vreemdelingen de kiesrechten worden toegekend.

In het bevolkingsregister van een gemeente zijn enerzijds ingeschreven de Belgen die in deze

domiciliés dans cette commune, et, d'autre part, en vertu de l'article 17 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les étrangers domiciliés qui ont été autorisés à s'établir dans le royaume.

L'autorisation d'établissement peut être accordée par le ministre compétent à tout étranger qui a été admis à séjourner dans le pays pour une durée illimitée.

En tout état de cause, et sauf si des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale s'y opposent, l'autorisation doit être accordée à différentes catégories d'étrangers (articles 15 et 42 de la loi du 15 décembre 1980, articles 45 et 53 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981). Il s'agit en particulier des citoyens de l'Union européenne qui exercent, ou ont exercé dans le pays, pendant plus d'un an, une activité salariée ou non, ainsi que de tous les autres étrangers justifiant d'un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans, sauf le séjour en vue d'accomplir des études.

L'inscription au registre de la population semble un critère suffisant et adéquat pour octroyer certains droits électoraux, dès lors que l'on pense qu'il faut ouvrir ceux-ci aux étrangers. En effet, par hypothèse, celui qui est autorisé à s'établir dans le pays pourra y rester jusqu'à la fin de ses jours. Il est, par son inscription sur le même registre que les ressortissants belges, considéré comme membre à part entière de la collectivité communale.

Ce critère permet en réalité de rencontrer les deux objectifs de la proposition: mettre en œuvre les dispositions du Traité de Maastricht relatives au droit de vote des citoyens européens, et favoriser l'intégration politique des étrangers extra-européens qui résident dans notre pays depuis un certain temps, et pour un terme *a priori* non limité.

Les auteurs de la proposition ont dû opérer certains choix, notamment en ce qui concerne l'obligation de vote actuellement prévue par la loi.

La directive européenne 94/80/CE, prise en application du Traité de Maastricht, prévoit en son article 7.2 que «si le vote est obligatoire dans l'État membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 (les citoyens européens) qui se sont inscrits sur la liste électorale».

Plusieurs possibilités s'offraient pour transposer ce principe. Ainsi, l'on aurait pu, comme c'est le cas pour les élections européennes, consacrer une optique purement volontariste de l'exercice du droit de vote, en prévoyant que seuls les citoyens européens

gemeente wonen, en anderzijds de vreemdelingen die krachtens artikel 17 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gemachtigd zijn om zich in het rijk te vestigen.

De machtiging tot vestiging kan door de bevoegde minister worden toegekend aan elke vreemdeling die tot een verblijf van onbepaalde duur in het rijk werd toegelaten.

De machtiging moet hoe dan ook worden toegekend aan bepaalde categorieën vreemdelingen, tenzij redenen van openbare orde of van veiligheid van het land er zich tegen verzetten (artikelen 15 en 42 van de wet van 15 december 1980, artikelen 45 en 53 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981). Het gaat met name om burgers van de Europese Unie die gedurende minstens een jaar in ons land een werkzaamheid in loondienst of anders dan in loondienst uitoefenen of hebben uitgeoefend en om alle andere vreemdelingen die het bewijs leveren dat ze vijf jaar regelmatig en ononderbroken in het rijk verblijven, met uitzondering van de studenten.

Als men aanneemt dat bepaalde kiesrechten moeten worden toegekend aan de vreemdelingen, vormt de inschrijving in het bevolkingsregister een voldoende en adequaat criterium. Iemand die een machtiging krijgt om zich in het land te vestigen, kan er in principe tot het einde van zijn levensdagen blijven. Doordat hij is ingeschreven in hetzelfde register als de Belgische onderdanen, wordt hij beschouwd als een volwaardig lid van de gemeente.

Op basis van dit criterium kunnen de twee doelstellingen van het wetsvoorstel worden verwezenlijkt: enerzijds de bepalingen van het Verdrag van Maastricht met betrekking tot het stemrecht voor de Europese burgers uitvoeren en anderzijds de politieke integratie bevorderen van de niet-Europese vreemdelingen die reeds enige tijd in ons land wonen en er allicht voor onbepaalde duur zullen blijven.

De indieners van dit voorstel hebben bepaalde keuzen moeten maken, met name met betrekking tot de kiesplicht waarin de wet momenteel voorziet.

De Europese richtlijn 94/80/CE, uitgevaardigd ter uitvoering van het Verdrag van Maastricht, bepaalt in artikel 7.2 dat «als in de Lid-Staat van verblijf de kiesplicht van kracht is, deze ook van toepassing is op de kiezers bedoeld in artikel 3 (de Europese burgers) die zich op de kiezerslijsten hebben ingeschreven».

Dit principe kon op verschillende manieren worden omgezet. Men had, zoals dat het geval is voor de Europese verkiezingen, de uitoefening van het kiesrecht op volkomen vrijwillige basis kunnen organiseren, door te bepalen dat alleen de Europese

et les étrangers extra-européens qui en manifestent la volonté ou qui ne le refusent pas seront inscrits sur la liste des électeurs.

Cette formule n'a pas été retenue parce qu'elle consacrerait une fracture importante avec le principe de l'obligation de voter imposée aux Belges. Elle créerait de fait une citoyenneté à deux vitesses, résultat exactement inverse à l'objectif poursuivi par la directive européenne et par les auteurs de la proposition.

Nous avons préféré considérer que l'inscription au registre de la population emportait d'office l'inscription sur la liste électorale. En réalité, la liste des électeurs est précisément constituée par le registre de la population, sous réserve des conditions d'âge et de moralité que requiert la loi.

Le principe du vote obligatoire prévu à l'article 46 de la loi électorale communale, et à l'article 38 de la loi électorale provinciale, n'est donc pas tempéré. Cette formule consacre une égalité de traitement entre nationaux et étrangers.

La comparaison, que certains avancent, avec les élections européennes, pour lesquelles le citoyen européen résident en Belgique doit s'inscrire pour pouvoir voter dans notre pays, n'est pas pertinente.

En effet, le sixième considérant de la directive européenne précitée impose «de ne pas substituer [le droit de vote organisé dans le pays de résidence] au droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant».

Il est donc normal, compte tenu du fait que l'on ne peut pas permettre de voter deux fois à une élection concernant la même assemblée, de laisser à l'électeur le choix du pays où il veut exercer son droit de vote, et donc de lui permettre de ne pas voter en Belgique.

Par contre, l'obligation de voter dans la commune dans laquelle il est inscrit au registre de la population, n'empêche pas l'étranger, européen ou non, de voter aux élections locales dans son pays d'origine si les lois de celui-ci prévoient la possibilité de voter dans des communes dont on n'est pas résident. Il s'agira, en l'occurrence, de deux participations distinctes au processus électoral, pour la constitution de deux assemblées différentes. En tout état de cause, la Belgique impose aux électeurs l'inscription au registre de la population d'une commune, et le Belge résidant à l'étranger ne pourra donc pas voter en Belgique.

Les auteurs proposent également d'adapter la loi électorale en ce qui concerne les conditions

burgers en de niet-Europese vreemdelingen die dat wensen of niet uitdrukkelijk weigeren, ingeschreven worden op de kiezerslijsten.

Er werd niet gekozen voor deze formule omdat dit een belangrijke breuk zou betekenen ten opzichte van de kiesplicht die geldt voor de Belgen. Op die manier zou een burgerschap met twee snelheden worden gecreëerd, wat nu net niet de bedoeling is van de Europese richtlijn en van de indieners van dit voorstel.

Wij geven er de voorkeur aan de inschrijving in het bevolkingsregister gelijk te schakelen met een automatische inschrijving op de kiezerslijst. Het bevolkingsregister vormt in feite ook de kiezerslijst, met inachtneming van de voorwaarden inzake leeftijd en goede zeden die de wet oplegt.

Aan het principe van de kiesplicht, opgenomen in artikel 46 van de gemeentekieswet en artikel 38 van de provinciële kieswet, wordt dus niet getornd. Op die manier wordt het principe van de gelijke behandeling van personen met de Belgische nationaliteit en vreemdelingen bekrachtigd.

De vergelijking die soms wordt gemaakt met de Europese verkiezingen, waarvoor de Europese burger die in België verblijft en hier wil stemmen, zich inderdaad op een kiezerslijst moet inschrijven, snijdt geen hout.

De zesde considerans van de voornoemde Europese richtlijn bepaalt immers «dat het actief en passief kiesrecht van de Lid-Staat waarvan de burger van de Unie een onderdaan is, niet mag worden vervangen door het kiesrecht georganiseerd in het land van verblijf».

Gezien het feit dat men niet kan toestaan dat twee keer wordt deelgenomen aan een verkiezing voor dezelfde assemblee, moet de kiezer de vrije keuze worden gelaten van het land waar hij zijn kiesrecht wil uitoefenen, en moet hem dus worden toegestaan niet in België te kiezen.

De verplichting om te kiezen in de gemeente waar hij is ingeschreven in het bevolkingsregister, belet de Europese of niet-Europese vreemdeling daarentegen niet om ook deel te nemen aan de lokale verkiezingen in zijn land van herkomst, mits de wetten van dat land toestaan dat men deelneemt aan verkiezingen in een gemeente waar men niet verblijft. In dat geval gaat het immers om twee duidelijk afgescheiden verkiezingen met het oog op de samenstelling van twee verschillende assemblees. België eist hoe dan ook dat de kiezers ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van een gemeente zodat een Belg die in het buitenland verblijft, niet in België kan stemmen.

De indieners stellen eveneens voor de kieswet aan te passen wat de verkiesbaarheidsvoorwaarden

d'éligibilité, et de permettre à tout électeur, belge ou non, de se présenter aux suffrages de la population pour les élections communales et provinciales.

Enfin, il faut rappeler que l'article 8 de la Constitution réserve l'exercice des droits politiques aux seuls Belges. Il est donc évident que, dans l'attente d'une révision souhaitable de cette disposition, la présente proposition, même si elle ne précise plus aucune condition de nationalité, ne trouvera à s'appliquer qu'aux ressortissants belges.

Roger LALLEMAND.  
Philippe MAHOUX.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

### Art. 2

L'article 1<sup>er</sup> de la loi électorale communale du 12 août 1932, modifiée par la loi du 16 juillet 1993, est modifié comme suit:

1<sup>o</sup> les § 1<sup>er</sup> et § 2 sont remplacés comme suit:

«§ 1<sup>er</sup>. Pour être électeur de la commune, il faut:

1<sup>o</sup> être âgé de dix-huit ans accomplis au jour de l'élection;

2<sup>o</sup> être inscrit au registre de la population de la commune;

3<sup>o</sup> ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par le Code électoral.

Les conditions visées au 2<sup>o</sup> et au 3<sup>o</sup> doivent être remplies à la date à laquelle la liste des électeurs est arrêtée.»;

2<sup>o</sup> le § 3 devient le § 2 et son premier alinéa est remplacé comme suit:

«§ 2. Les électeurs qui, antérieurement ou postérieurement à la date à laquelle la liste des électeurs a été arrêtée, font l'objet d'un arrêté d'expulsion du territoire, sont rayés de la liste des électeurs.»;

3<sup>o</sup> le § 4 devient le § 3.

betreft en elke kiezer, of hij de Belgische nationaliteit bezit of niet, toe te staan op te komen bij de verkiezingen voor de gemeenteraad en de provincieraad.

Ten slotte dient erop gewezen dat artikel 8 van de Grondwet de uitoefening van de politieke rechten uitsluitend voorbehoudt aan de Belgen. In afwachting van de meer dan wenselijke herziening van die bepaling, zal dit voorstel, al voorziet het niet langer in enige nationaliteitsvoorwaarde, enkel toe- pasbaar zijn op Belgische onderdanen.

\*  
\* \*

## WETSVOORSTEL

### Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

### Art. 2

Artikel 1 van de gemeentekieswet van 12 augustus 1932, gewijzigd bij wet van 16 juli 1993, wordt gewijzigd als volgt:

1<sup>o</sup> de §§ 1 en 2 worden vervangen als volgt:

«§ 1. Om gemeenteraadskiezer te zijn, moet men:

1<sup>o</sup> de volle leeftijd van 18 jaar hebben bereikt;

2<sup>o</sup> in de bevolkingsregisters van de gemeente ingeschreven zijn;

3<sup>o</sup> zich niet bevinden in een van de gevallen van uitsluiting of schorsing bepaald bij het Kieswetboek.

De voorwaarden vermeld in het 2<sup>o</sup> en het 3<sup>o</sup> moeten vervuld zijn op de dag waarop de kiezerslijst wordt afgesloten.»;

2<sup>o</sup> paragraaf 3 wordt § 2 en het eerste lid wordt vervangen als volgt:

«§ 2. De kiezers ten aanzien van wie vóór of na de dag waarop de kiezerslijst wordt afgesloten, een uitzettingsbesluit is genomen, worden van de kiezerslijst geschrapt.»;

3<sup>o</sup> paragraaf 4 wordt § 3.

## Art. 3

L'article 65 de la même loi est modifié comme suit:

1° le premier alinéa est remplacé comme suit:

«Pour pouvoir être élu et rester conseiller communal, il faut:

1° être âgé de dix-huit ans accomplis au jour de l'élection;

2° être inscrit au registre de la population de la commune au plus tard le jour où la liste des électeurs est arrêtée.»;

2° le deuxième alinéa est complété par un 5°, libellé comme suit:

«5° ceux qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion du territoire.»;

3° le troisième alinéa est supprimé.

## Art. 4

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921, modifiée par la loi du 16 juillet 1993, est modifié comme suit:

1° les § 1<sup>er</sup> et § 2 sont remplacés comme suit:

«§ 1<sup>er</sup>. Pour être électeur de la province, il faut:

1° être âgé de dix-huit ans accomplis au jour de l'élection;

2° être inscrit au registre de la population d'une commune de la province;

3° ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par le Code électoral.

Les conditions visées au 2° et au 3° doivent être remplies à la date à laquelle la liste des électeurs est arrêtée.»;

2° le § 3 devient le § 2 et son premier alinéa est remplacé comme suit:

«§ 2. Les électeurs qui, entre la date à laquelle la liste des électeurs est arrêtée et le jour de l'élection, cessent d'être inscrits dans les registres de la population d'une commune belge, sont rayés de la liste des électeurs.

Les électeurs qui, antérieurement ou postérieurement à la date à laquelle la liste des électeurs a été arrêtée, font l'objet d'un arrêté d'expulsion du territoire, sont pareillement rayés de la liste des électeurs.»;

3° le § 4 devient le § 3.

## Art. 3

Artikel 65 van dezelfde wet wordt gewijzigd als volgt:

1° het eerste lid wordt gewijzigd als volgt:

«Om tot gemeenteraadslid verkozen te kunnen worden en om gemeenteraadslid te blijven, moet men:

1° de volle leeftijd van 18 jaar hebben bereikt;

2° in het bevolkingsregister van de gemeente ingeschreven zijn uiterlijk op de dag waarop de kiezerslijst wordt afgesloten.»;

2° het tweede lid wordt aangevuld met een 5°, luidende:

«5° personen ten aanzien van wie een uitzettingsbesluit is genomen.»;

3° het derde lid wordt opgeheven.

## Art. 4

Artikel 1 van de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen van 19 oktober 1921, gewijzigd bij wet van 16 juli 1993, wordt gewijzigd als volgt:

1° de §§ 1 en 2 worden vervangen als volgt:

«§ 1. Om provincieraadskiezer te zijn, moet men:

1° de volle leeftijd van 18 jaar hebben bereikt;

2° in de bevolkingsregisters van een gemeente van de provincie ingeschreven zijn;

3° zich niet bevinden in een van de gevallen van uitsluiting of schorsing bepaald bij het Kieswetboek.

De voorwaarden vermeld in het 2° en het 3° moeten vervuld zijn op de dag waarop de kiezerslijst wordt afgesloten.»;

2° paragraaf 3 wordt § 2 en het eerste lid wordt vervangen als volgt:

«§ 2. De kiezers die tussen de dag waarop de kiezerslijst wordt afgesloten en de dag van de verkiezing verdwijnen uit de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente, worden van de kiezerslijst geschrapt.

De kiezers ten aanzien van wie vóór of na de dag waarop de kiezerslijst wordt afgesloten, een uitzettingsbesluit is genomen, worden eveneens van de kiezerslijst geschrapt.»;

3° paragraaf 4 wordt § 3.

## Art. 5

L'article 23 de la même loi est modifié comme suit:

1° le premier alinéa est remplacé comme suit:

«Pour pouvoir être élu et rester conseiller provincial, il faut, au jour de l'élection:

1° être âgé de dix-huit ans accomplis;

2° être inscrit au registre de la population d'une commune de la province.»;

2° le deuxième alinéa est complété par un 4° , libellé comme suit:

«4° ceux qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion du territoire.»;

3° le troisième alinéa est supprimé.

Roger LALLEMAND.  
Philippe MAHOUX.  
Henri MOUTON.  
Robert HOTYAT.

## Art. 5

Artikel 23 van dezelfde wet wordt gewijzigd als volgt:

1° het eerste lid wordt gewijzigd als volgt:

«Om tot provincieraadslid verkozen te kunnen worden en om provincieraadslid te blijven, moet men:

1° de volle leeftijd van 18 jaar hebben bereikt;

2° in het bevolkingsregister van een gemeente van de provincie ingeschreven zijn.»;

2° het tweede lid wordt aangevuld met een 4°, luidende:

«4° personen ten aanzien van wie een uitzettingsbesluit is genomen.»;

3° het derde lid wordt opgeheven.