

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

7 MARS 1997

Proposition de loi instituant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants des États membres de l'Union européenne aux élections communales

(Déposée par Mmes Delcourt-Pêtre et Milquet)

DÉVELOPPEMENTS

Le Traité sur l'Union européenne, fait à Maastricht le 7 février 1992, prévoit en son article 8 B, pour tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Les chambres législatives ont adopté le projet de loi portant approbation du Traité et de l'Acte final respectivement le 17 juillet 1992 (Chambre des représentants) et le 4 novembre 1992 (Sénat).

Le Conseil d'État a toutefois rappelé, dans son avis rendu le 6 mars 1992 sur l'avant-projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne (Doc. Chambre, 91-92, n° 482/1, p. 71), qu'il existe une contradiction manifeste entre l'article 4, alinéa 2 ancien (l'actuel article 8, alinéa 2) de la Constitution et l'article 8 B du Traité sur l'Union européenne.

En effet, le prescrit constitutionnel subordonne l'exercice des droits politiques, parmi lesquels les droits de vote et l'éligibilité, à la qualité de Belge.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

7 MAART 1997

Wetsvoorstel tot instelling van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen voor de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie

(Ingediend door de dames Delcourt-Pêtre en Milquet)

TOELICHTING

Artikel 8 B van het Verdrag over de Europese Unie, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, bepaalt dat iedere burger van de Unie die verblijft in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bezit bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat (...).

De wetgevende Kamers hebben het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Verdrag en van de Slotakte goedgekeurd; dat gebeurde op 17 juli 1992 (Kamer van volksvertegenwoordigers) en op 4 november 1992 (Senaat).

In zijn advies van 6 maart 1992 over het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie (Stuk Kamer, 91-92, nr. 482/1, blz. 71) heeft de Raad van State er evenwel aan herinnerd dat het oude artikel 4, tweede lid, van de Grondwet (het huidige artikel 8, tweede lid) duidelijk in strijd is met artikel 8 B van het Verdrag over de Europese Unie.

De Grondwet maakt immers de uitoefening van de politieke rechten, waaronder het actief en passief kiesrecht, afhankelijk van het bezit van de staat van Belg.

Ma proposition de révision de l'article 8 de la Constitution, déposée simultanément au Sénat (doc. n° 1-568/1), tend, en conséquence, à adapter le prescrit constitutionnel au prescrit supranational, en supprimant, à l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, la qualité de Belge comme condition nécessaire à l'exercice des droits politiques.

Une fois qu'il aura été procédé à la révision de l'article 8 de la Constitution, il y aura lieu de modifier la loi électorale communale en vue des prochaines élections organisées à ce niveau de pouvoir en octobre 2000.

Le 19 décembre 1994, le Conseil de l'Union européenne adoptait, en effet, la directive fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (Directive 94/80/C.E. du Conseil du 19 décembre 1994, *J.O.C.E.*, n° L 368/38, 31 décembre 1994).

Le principe énoncé à l'article 3 de la directive est le suivant:

«Toute personne qui, au jour de référence:

a) est citoyen de l'Union au sens de l'article 8, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, du Traité et

b) sans avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants,

a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet État membre, conformément aux dispositions de la présente directive.»

Quant à son entrée en vigueur, l'article 14 de la directive dispose que:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires, et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant la première élection locale régulière qui suit le 31 décembre 1994, et, au plus tard, le 1^{er} janvier 1996. Ils en informent immédiatement la Commission.»

Il s'avère que le délai de mise en œuvre de la directive est déjà écoulé. Sous peine d'être en infraction au regard de la réglementation communautaire, la Belgique doit, à tout le moins, organiser ses prochaines élections communales (soit en l'an 2000) conformément aux règles de droit européennes.

Plus précisément, compte tenu du fait que l'article 3 de la loi électorale communale prévoit que

Mijn voorstel tot herziening van artikel 8 van de Grondwet, dat tegelijk met onderhavig voorstel in de Senaat is ingediend (Stuk nr. 1-568/1), beoogt bijgevolg de aanpassing van de grondwettelijke bepaling aan de supranationale bepaling. Dat gebeurt door in artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, de staat van Belg als noodzakelijke voorwaarde voor het uitoefenen van politieke rechten te schrappen.

Zodra artikel 8 van de Grondwet herzien zal zijn, is het wenselijk de gemeentekieswet te wijzigen met het oog op de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000.

Op 19 december 1994 keurde de Raad van de Europese Unie immers de richtlijn goed tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994, *PBEG* nr. L 368/38, 31 december 1994).

Het in artikel 3 van de richtlijn gehuldigde principe is het volgende:

«Een ieder die op de referentiedag

a) burger is van de Unie in de zin van artikel 8, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag, en,

b) zonder de nationaliteit van de Lid-Staat van verblijf te bezitten, voor het overige voldoet aan de voorwaarden waaraan de wetgeving van deze Staat het actieve en passieve kiesrecht van zijn onderdanen onderwerpt,

heeft in de Lid-Staat van verblijf actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen overeenkomstig deze richtlijn.»

In verband met de inwerkingtreding bepaalt artikel 14 van de richtlijn het volgende:

«De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 1 januari 1996 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de commissie daarvan onverwijld in kennis.»

Het blijkt dat de termijn binnen welke de richtlijn moest worden uitgevoerd, reeds verstreken is. België moet, indien het de regelgeving van de Europese Gemeenschap wil naleven, op zijn minst de volgende gemeenteraadsverkiezingen (dat wil zeggen in het jaar 2000) overeenkomstig de Europese rechtsregels organiseren.

Gelet op het feit dat artikel 3 van de gemeentekieswet bepaalt dat het college van burgemeester en

«Le 1^{er} août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, le collège des bourgmestre et échevins dresse une liste des électeurs communaux», la future loi instituant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants des États membres de la Communauté européenne aux élections communales en Belgique devrait entrer en vigueur au plus tard le 31 juillet 2000.

Des impératifs, tant de respect de la réglementation communautaire que de délai nécessaire pour la mise en concordance de la réglementation interne, commandent donc que la loi électorale communale soit adaptée rapidement.

C'est l'objet de la présente proposition.

L'article 7.1 de la directive précitée dispose que l'électeur visé à l'article 3 (c'est-à-dire tout citoyen de l'Union) exerce son droit de vote dans l'État membre de résidence «s'il en a manifesté la volonté».

En vertu de l'article 7.2 de la directive, «Si le vote est obligatoire dans l'État membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale».

Les attendus de la directive rappellent, en effet, que l'article 8 B, § 1^{er}, du Traité reconnaît le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence sans, pour autant, le substituer au droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant, et soulignent qu'il importe de respecter la liberté de ces citoyens de participer ou non aux élections municipales dans l'État membre de résidence.

Il convient donc, dans le respect de la directive, norme supranationale qui prime le droit interne belge, de veiller à ce que les citoyens de l'Union concernés puissent manifester leur volonté d'exercer leur droit de vote dans l'État de résidence.

Dès lors que cette manifestation de volonté a été exprimée, le citoyen de l'Union inscrit sur la liste des électeurs communaux est soumis à l'obligation du vote comme tout citoyen belge.

Afin de ne pas créer de discrimination préjudiciable entre les citoyens belges et les citoyens de l'Union concernés quant à l'exercice du droit de vote aux élections communales, et de concrétiser de la manière la plus volontariste possible notre politique d'intégration, il est apparu toutefois indispensable de soumettre cette manifestation de volonté à un régime strict.

L'article 3 de la proposition dispose ainsi qu'à défaut d'avoir exprimé leur volonté de ne pas

schepenen een lijst van de gemeenteraadskiezers opmaakt op 1 augustus van het jaar tijdens hetwelk de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaatsheeft, zou de toekomstige wet tot instelling van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadverkiezingen in België voor de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie in werking moeten treden op uiterlijk 31 juli 2000.

Om de Europese regelgeving te kunnen naleven en om over voldoende tijd te beschikken om de interne regelgeving daarop af te stemmen, is een snelle aanpassing van de gemeentekieswet vereist.

Dat is het doel van dit voorstel.

Artikel 7.1 van de bovenvermelde richtlijn bepaalt dat de in artikel 3 bedoelde kiezer (dat wil zeggen elke burger van de Unie) het actieve kiesrecht uitoefent in de Lid-Staat van verblijf «indien hij blijkt heeft gegeven van de wil daartoe».

Artikel 7.2 van de richtlijn bepaalt dat indien in de Lid-Staat van verblijf stemplicht bestaat, deze voor de in artikel 3 bedoelde kiezers geldt die aldaar zijn ingeschreven op de kiezerslijst.

In de overwegingen van de richtlijn wordt er immers aan herinnerd dat artikel 8B, lid 1, van het EG-verdrag het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf erkent zonder dat dit echter in de plaats wordt gesteld van het actief en passief kiesrecht in de Lid-Staat waarvan de burger van de Unie onderdaan is. Er wordt in onderstreept dat de vrijheid van deze burgers om al dan niet aan de gemeenteraadverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf deel te nemen, moet worden gerespecteerd.

Rekening houdend met de richtlijn, een supranationale norm die het primaat heeft op het interne recht, moet er dus voor gezorgd worden dat de betrokken burgers van de Unie blij kunnen geven van hun wil om het actief kiesrecht uit te oefenen in de Lid-Staat van verblijf.

Zodra hij blij heeft gegeven van die wil, geldt voor de op de kiezerslijst ingeschreven burger van de Unie stemplicht zoals voor elke Belgische burger.

Teneinde geen schadelijke discriminatie in te voeren tussen de Belgische burgers en de betrokken burgers van de Unie bij de uitoefening van het actief kiesrecht bij gemeenteraadverkiezingen en om ons integratiebeleid zo voluntaristisch mogelijk gestalte te geven, is het evenwel onontbeerlijk gebleken die wilsuiking strikt te regelen.

Artikel 3 van het voorstel bepaalt aldus dat wanneer de betrokken burgers van de Unie binnen

vouloir exercer leur droit de vote dans un délai de trois mois à dater du 1^{er} avril de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, les citoyens de l'Union concernés sont présumés avoir manifesté leur volonté de l'exercer. Ils figurent dès lors sur les listes électorales dressées par le collègue des bourgmestre et échevins et sont soumis, à l'instar de tout ressortissant national, à l'obligation de vote et aux pénalités prévues à l'article 62 de la loi électorale communale (article 3).

Le principe du respect de la liberté des citoyens de l'Union concernés de participer ou non aux élections communales dans l'État membre de résidence est ainsi respecté.

Ce principe se trouve même conforté par l'article 6 de la proposition.

En effet, comme le prévoit la directive en son article 11, l'État membre de résidence a le devoir d'informer, en temps utile et dans les formes appropriées, les électeurs et éligibles des conditions et modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité dans cet État. L'article 6 de la proposition prévoit dès lors que le Roi prend les mesures particulières d'information à destination des citoyens de l'Union résidant en Belgique.

L'article 5 de la proposition soumet les ressortissants des États membres de l'Union européenne aux conditions d'éligibilité applicables aux ressortissants nationaux.

Andrée DELCOURT-PÊTRE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

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

Art. 2

À l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi électorale communale du 4 août 1932 sont apportées les modifications suivantes :

1^o le 1^o est remplacé par ce qui suit :

«1^o être Belge ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne;»;

een termijn van drie maanden na 1 april van het jaar tijdens hetwelk de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaatsheeft, geen blijk hebben gegeven van hun wil om het actief kiesrecht niet uit te oefenen, zij geacht worden blijk te hebben gegeven van hun wil om dat kiesrecht uit te oefenen. Zij worden derhalve vermeld op de door het college van burgemeesters en schepenen opgestelde kiezerslijsten, en zoals voor elke nationale onderdaan gelden ook voor hen de stemplicht en de straffen bepaald bij artikel 62 van de gemeentekieswet (artikel 3).

Aldus wordt rekening gehouden met het principe dat de vrijheid van de betrokken burgers van de Unie om al dan niet deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat van verblijf moet worden gerespecteerd.

Dit principe wordt bevestigd door artikel 6 van het voorstel.

Zoals artikel 11 van de richtlijn bepaalt moet de Lid-Staat van verblijf de kiezers en verkiesbare personen tijdig en op passende wijze in kennis stellen van de voorwaarden en nadere bepalingen die gelden voor de uitoefening van het actief en passief kiesrecht in die Staat. Artikel 6 van het voorstel bepaalt derhalve dat de Koning de bijzondere maatregelen neemt met het oog op de voorlichting van de burgers van de Unie die in België verblijven.

Krachtens artikel 5 van het voorstel gelden voor de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie dezelfde verkiesbaarheidsvoorwaarden als voor de nationale onderdanen.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 1, § 1, van de gemeentekieswet van 4 augustus 1932 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het 1^o wordt vervangen als volgt :

«1^o Belg zijn of onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Unie;»;

2^o au 3^o, les mots «au registre» sont remplacés par les mots «aux registres».

Art. 3

À l'article 1^{er} de la même loi est inséré un § 1^{er}*bis*, rédigé comme suit :

«§ 1^{er}*bis*. Les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui satisfont aux conditions de l'électorat visées au § 1^{er} doivent avoir manifesté leur volonté de ne pas exercer leur droit de vote aux élections communales dans un délai de trois mois à dater du 1^{er} avril de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu.

À défaut de le faire dans ce délai, ils sont présumés vouloir exercer ce droit.

Les modalités d'exécution du présent paragraphe sont réglées par le Roi.»

Art. 4

À l'article 3 de la même loi est inséré un § 1^{er}*bis*, rédigé comme suit :

«§ 1^{er}*bis*. Sans préjudice de l'application des dispositions prévues au paragraphe précédent, sont seuls repris sur la liste visée au § 1^{er}, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui, conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, n'ont pas manifesté leur volonté de ne pas vouloir exercer leur droit de vote aux élections communales dans un délai de trois mois à dater du 1^{er} avril de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu.»

Art. 5

À l'article 65, alinéa 1^{er}, de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1^o le 1^o est remplacé par ce qui suit :

«1^o être Belge ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne;»;

2^o au 3^o, les mots «au registre» sont remplacés par les mots «aux registres».

Art. 6

Le Roi informe, en temps utile et dans les formes appropriées, les électeurs et éligibles visés par la présente loi.

Andrée DELCOURT-PÊTRE.
Joëlle MILQUET.

2^o in het 3^o van de Franse tekst worden de woorden «au registre» vervangen door de woorden «aux registres».

Art. 3

In artikel 1 van dezelfde wet wordt een § 1*bis* ingevoegd luidende :

«§ 1*bis*. De onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Unie die voldoen aan de in § 1 bedoelde kiesbevoegdheidsvoorwaarden moeten binnen een termijn van drie maanden na 1 april van het jaar tijdens hetwelk de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaats heeft, blijk hebben gegeven van hun wil om het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen niet uit te oefenen.

Doen zij dat niet binnen die termijn, dan worden zij geacht dit recht te willen uitoefenen.

De nadere uitvoering van deze paragraaf wordt geregeld door de Koning.»

Art. 4

In artikel 3 van dezelfde wet wordt een § 1*bis* ingevoegd, luidende :

«§ 1*bis*. Onverminderd de toepassing van de in de vorige paragraaf vermelde bepalingen, worden op de in § 1 bedoelde lijst enkel de onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Unie opgenomen die overeenkomstig artikel 1, § 1*bis*, binnen een termijn van drie maanden na 1 april van het jaar tijdens hetwelk de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaatsheeft, geen blijk hebben gegeven van hun wil om het actief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen niet uit te oefenen.»

Art. 5

In artikel 65, eerste lid, van dezelfde wet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het 1^o wordt vervangen als volgt :

«1^o Belg zijn of onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Unie;»;

2^o in het 3^o van de Franse tekst worden de woorden «au registre» vervangen door de woorden «aux registres».

Art. 6

De Koning informeert de in deze wet bedoelde kiezers en verkiesbare personen tijdig en op passende wijze.