

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

24 NOVEMBRE 1998

Projet de loi modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales

Proposition de loi modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives

Proposition de loi modifiant le Code électoral en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer à l'élection des sénateurs élus directement

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : Mme Milquet, présidente; MM. Buelens, Caluwé, Mme de Bethune, M. Happart, Mmes Jeanmoye, Leduc, Lizin, M. Pinoie, Mmes Thijs, Van der Wildt, M. Vergote, Mme Cornet d'Elzius et M. Istasse, rapporteurs.

2. Membres suppléants : M. Coveliers, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Desmedt, Destexhe, Erdman, Foret, Mahoux, Mme Merchiers et M. Nothomb.

3. Autres sénateurs : MM. Boutmans, Daras, Goovaerts, Jonckheer et Verhofstadt.

Voir:

Documents du Sénat:

1-1122 - 1997/1998:

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

1-162 - 1995/1996:

N° 1: Proposition de loi de MM. Destexhe et Desmedt.

1-162 - 1996/1997:

N° 2: Avis du Conseil d'État.

1-610 - 1996/1997:

N° 1: Proposition de M. Nothomb et consorts.

N° 2: Addendum

1-610 - 1997/1998:

N° 3: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

24 NOVEMBER 1998

Ontwerp van wet tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers

Wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek teneinde Belgen die in het buitenland verblijven in staat te stellen deel te nemen aan parlementsverkiezingen

Wetsvoorstel houdende wijziging van het Kieswetboek teneinde de in het buitenland verblijvende Belgen in staat te stellen deel te nemen aan de verkiezingen van de rechtstreeks gekozen senatoren

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : mevrouw Milquet, voorzitter; de heren Buelens, Caluwé, mevrouw de Bethune, de heer Happart, de dames Jeanmoye, Leduc, Lizin, de heer Pinoie, de dames Thijs, Van der Wildt, de heer Vergote, mevrouw Cornet d'Elzius en de heer Istasse, rapporteurs.

2. Plaatsvervangers : de heer Coveliers, mevrouw Delcourt-Pêtre, de heren Desmedt, Destexhe, Erdman, Foret, Mahoux, mevrouw Merchiers en de heer Nothomb.

3. Andere senatoren : de heren Boutmans, Daras, Goovaerts, Jonckheer en Verhofstadt.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-1122 - 1997/1998:

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1-162 - 1995/1996:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heren Destexhe en Desmedt.

1-162 - 1996/1997:

Nr. 2: Advies van de Raad van State.

1-610 - 1996/1997:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Nothomb c.s.

Nr. 2: Addendum.

1-610 - 1997/1998:

Nr. 3: Advies van de Raad van State.

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR MME. **CORNET D'ELZIUS**
ET M. **ISTASSE**

Les deux propositions de loi, jointes au projet de loi en question, ont été examinées à plusieurs reprises par votre commission.

Pour les deux propositions, la commission a sollicité l'avis du Conseil d'État.

Afin de mieux rapporter l'évolution de la discussion au sein de la commission relative au problème du droit de vote des Belges résidant à l'étranger, vos rapporteurs ont estimé utile d'esquisser de façon chronologique l'examen des différentes propositions et du projet de loi. De cette manière, il est plus facile de décrire les éléments du débat qui se sont développés sur ce sujet.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE EN DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **CORNET D'ELZIUS**
EN DE HEER **ISTASSE**

De twee wetsvoorstellen, die aan het desbetreffende wetsontwerp zijn toegevoegd, zijn herhaaldelijk door de commissie besproken.

Voor de twee voorstellen heeft de commissie het advies van de Raad van State gevraagd.

Om duidelijk te maken hoe de discussie over het probleem van het stemrecht voor Belgen in het buitenland in de commissie verlopen is, hebben de rapporteurs het nuttig geacht een chronologisch overzicht te geven van de bespreking van de verschillende wetsvoorstellen en van het wetsontwerp. Op die wijze kan een vlottere beschrijving worden gegeven van de elementen die tijdens het debat naar voren zijn gekomen.

I. Proposition de loi modifiant le code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives (Doc. Sénat n° 1-162/1)

La première proposition qui a été déposée, lors de cette législature, visant à permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives, fut celle de MM. Destexhe et Desmedt.

Cette proposition a été examinée une première fois par votre commission le 30 avril 1996.

1. Exposé introductif par un des auteurs de la proposition

La présente proposition a pour objectif de permettre aux Belges résidant à l'étranger de continuer à participer à la vie politique de leur pays.

Les Belges résidant à l'étranger sont privés d'un droit d'expression démocratique essentiel: le droit de vote.

En effet, le problème est qu'en Belgique, selon l'article 1^{er} du Code électoral pour les élections législatives, pour être électeur aux élections législatives, il faut être inscrit aux registres de la population d'une commune belge.

L'auteur rappelle que le nombre théorique de Belges résidant à l'étranger est de 420 000 dont 102 000 en France, 54 000 en Afrique du Sud, 44 000 au Canada, 42 000 en Allemagne et 28 000 aux Pays-Bas. Si on prend seulement ceux qui sont immatriculés dans des ambassades ou des consulats, on est en dessous de 100 000 Belges résidant à l'étranger.

L'objectif de cette proposition est de permettre aux Belges résidant à l'étranger de voter aux élections législatives (élection des représentants à la Chambre des représentants, au Sénat et aux conseils régionaux) parce qu'il peut être soutenu qu'un bon nombre d'entre eux ont conservé avec le pays suffisamment de liens et d'attaches diverses pour s'intéresser à son évolution politique et vouloir influencer sur celle-ci par l'exercice de leur droit de vote.

Cependant, il n'est pas certain que tous les Belges établis à l'étranger ont conservé à l'égard de la politique belge l'intérêt suffisant que présume l'exercice du droit de vote, de sorte qu'il est plus raisonnable de réserver celui-ci à ceux qui, par leur démarche volontaire, prouvent avoir conservé cet intérêt suffisant.

En pratique, trois possibilités étaient envisageables.

I. Wetsvoorstel tot wijziging van het kieswetboek teneinde Belgen die in het buitenland verblijven in staat te stellen deel te nemen aan parlementsverkiezingen (Stuk Senaat, nr. 1-161/1)

Het eerste voorstel om Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen deel te nemen aan parlementsverkiezingen, ingediend tijdens deze zittingsperiode, is van de heren Destexhe en Desmedt.

Dit voorstel is een eerste maal door de commissie besproken op 30 april 1996.

1. Inleidende uiteenzetting door een van de indieners van het voorstel

Dit voorstel heeft tot doel Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen te blijven deelnemen aan het politieke leven van hun land.

Belgen die in het buitenland wonen, blijven verstoken van een wezenlijk democratisch inspraakrecht: het stemrecht.

Het probleem is immers dat men in België, volgens artikel 1 van het Kieswetboek voor de parlementsverkiezingen, ingeschreven moet zijn in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente om kiezer te kunnen zijn bij de parlementsverkiezingen.

De indiener van het voorstel merkt op dat er theoretisch gezien 420 000 Belgen in het buitenland verblijven, van wie 102 000 in Frankrijk, 54 000 in Zuid-Afrika, 44 000 in Canada, 42 000 in Duitsland en 28 000 in Nederland. Indien men alleen degenen neemt die ingeschreven zijn in de ambassades of consulaten, wonen er minder dan 100 000 Belgen in het buitenland.

Het voorstel heeft tot doel Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen hun stem uit te brengen voor de parlementsverkiezingen (verkiezing van de parlementsleden voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de gewestraden) want men kan aannemen dat een flink aantal onder hen voldoende banden en aanknopingspunten hebben met het land om met belangstelling de politieke ontwikkeling ervan te volgen en die door het uitoefenen van hun stemrecht te willen beïnvloeden.

Het is echter niet zeker dat alle Belgen die in het buitenland gevestigd zijn, nog een voldoende ruime belangstelling voor de Belgische politiek hebben als nodig is voor het uitoefenen van het stemrecht. Het is dan ook verstandiger dit recht alleen toe te kennen aan diegenen die door een eigen initiatief bewijzen dat die belangstelling bij hen aanwezig is.

Praktisch kwamen drie mogelijkheden in aanmerking:

1° Le vote par correspondance

Les Belges résidant à l'étranger ont déjà le droit de désigner leur représentant belge lors des élections européennes. L'article 1^{er}, § 2, de la loi relative à l'élection du Parlement européen stipule :

«Peuvent acquérir la qualité d'électeur pour le Parlement européen et être admis à exercer leur droit de vote en faveur de candidats figurant sur les listes belges :

1° les Belges qui ont établi leur résidence effective dans un autre État membre de la Communauté européenne (...), qui en font la demande (...), auprès du poste diplomatique ou consulaire belge dont ils relèvent et qui n'ont pas manifesté leur volonté d'exercer leur droit de vote dans l'État où ils résident; ...»

Ce système est toutefois assez compliqué à organiser et assez lourd sur le plan logistique.

2° Le vote dans l'ambassade ou le consulat belge dont les citoyens relèvent

L'idée est de permettre au citoyen d'aller voter le jour de l'élection, comme s'il était dans son pays.

Cependant, ce système nécessite la mise en place de bureaux de vote dans les ambassades et les consulats, alors que le réseau diplomatique ne couvre pas l'ensemble des États de la planète. De plus, il peut soulever des problèmes de confidentialité si le nombre de Belges résidant dans ce pays est peu élevé et que le dépouillement se fait à l'ambassade.

3° Le vote par procuration

Cette solution est la plus simple pour autant que l'on modifie et que l'on simplifie le système actuel.

La procédure actuelle du vote par procuration à suivre est assez complexe; par exemple seul un conjoint, un parent ou un allié jusqu'au troisième degré peuvent être pris comme mandataire.

Dans certains pays voisins, tels que la France, on accorde, à l'individu résidant à l'étranger, le droit de vote par procuration à une personne de son choix.

En France, la procuration se fait par le biais d'un formulaire qui est remis dans l'ambassade. Ce formulaire a trois volets: un volet reste chez le mandant, un volet est destiné pour le mandataire et un volet pour l'administration communale.

1° Stemmen per brief

Belgen die in het buitenland verblijven, hebben nu al het recht hun Belgisch parlamentslid voor de Europese verkiezingen aan te wijzen. Artikel 1, § 2, van de wet betreffende de verkiezing van het Europese Parlement bepaalt :

«De hoedanigheid van kiezer voor het Europese Parlement en de toelating om hun stemrecht uit te oefenen ten voordele van kandidaten die op Belgische lijsten staan, kunnen worden verkregen door :

1° De Belgen die hun werkelijke verblijfplaats gevestigd hebben in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap, (...) die hiertoe (...) een aanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post waaronder zij ressorteren en die niet de wil te kennen gegeven hebben om hun stemrecht uit te oefenen in de Staat waar zij verblijven; ...»

De organisatie van dit systeem is echter vrij omslachtig en vergt nogal wat logistieke ondersteuning.

2° Stemmen in de Belgische ambassade of het Belgisch consulaat waaronder de burgers ressorteren

Bedoeling is de burger in staat te stellen te gaan stemmen op de dag van de verkiezingen, alsof hij in zijn eigen land was.

Voor dat systeem is het echter nodig dat kiesbureaus worden ingericht in de ambassades en consulaten, terwijl het diplomatieke netwerk niet alle landen van de wereld bestrijkt. Voorts kunnen er problemen rijzen in verband met de vertrouwelijkheid indien het aantal Belgen in een bepaald land gering is en de stemopneming in de ambassade geschiedt.

3° Stemmen bij volmacht

Dat is eenvoudigste oplossing op voorwaarde dat het bestaande systeem gewijzigd en vereenvoudigd wordt.

De bestaande procedure van stemmen bij volmacht is vrij complex: alleen een echtgenoot, een bloed- of aanverwant tot de derde graad komen bijvoorbeeld in aanmerking als gemachtigde.

In sommige buurlanden als Frankrijk heeft iemand die in het buitenland verblijft, het recht om een zelf gekozen persoon voor hem te laten stemmen bij volmacht.

De volmacht wordt in Frankrijk verleend door middel van een formulier dat op de ambassade afgegeven wordt. Dit formulier bestaat uit drie delen: een deel blijft bij de volmachtgever, een deel is bestemd voor de gemachtigde en een deel is voor het gemeentebestuur.

En accordant semblable faculté à ces citoyens expatriés, la Belgique permettrait, à ceux qui marquent un intérêt, de continuer à participer à la vie politique de leur pays.

2. Avis du Conseil d'État (doc. Sénat n° 1-162/2)

À la demande de votre commission, le Président du Sénat a sollicité, le 22 juillet 1996, l'avis du Conseil d'État sur cette proposition. Cet avis n'a été publié que le 29 avril 1997 et était très succinct.

Les principales objections formulées par le Conseil d'État étaient les suivantes :

1° Le recours à l'inscription facultative et donc de la participation facultative aux élections législatives méconnaissait le principe inscrit à l'article 62, alinéa 3, de la Constitution. Cette disposition veut que «le vote» soit «obligatoire». Dès lors que les Belges résidant à l'étranger acquerraient la qualité d'électeur, ils devraient voter.

2° Une loi spéciale devait être adoptée pour accorder le droit de vote pour les élections du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

3° Le Conseil d'État estime que la proposition n'entend pas régler une matière visée à l'article 77 mais à l'article 78 de la proposition. Cet avis, qui n'est accompagné d'aucune explication ne nous semble toutefois pas correct. En permettant aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections, la proposition règle la composition des collèges électoraux et le déroulement des opérations électorales. La proposition est basée, en ce qui concerne le Sénat, sur l'article 68, § 3, de la Constitution.

Étant donné que cet article est énuméré parmi la liste des matières entièrement bicamérales (article 77 de la Constitution), nous constatons que le Conseil d'État se trompe, du moins partiellement.

Remarquons, finalement, que l'avis du Conseil d'État n'a pas été suivi sur ce point ni par M. Nothomb et consorts dans la proposition (voir *infra*), ni par le gouvernement dans son projet de loi ayant le même objet.

3. Discussion générale

La proposition de loi fut de nouveau débattue par votre commission le 16 décembre 1997.

Ci-dessous, vous trouverez les principales positions relatives à la proposition qui furent adoptées lors d'une discussion générale.

Door de Belgen die in het buitenland leven, die mogelijkheid te verschaffen, zal België degenen die belangstelling vertonen, in staat stellen om verder deel te nemen aan het politieke leven in hun land.

2. Advies van de Raad van State (stuk Senaat, nr. 1-162/2)

Op verzoek van uw commissie heeft de voorzitter van de Senaat op 22 juli 1996 het advies van de Raad van State gevraagd over dit voorstel. Het advies is pas op 29 april 1997 gepubliceerd en was erg beknopt.

De voornaamste bezwaren van de Raad van State waren de volgende :

1° Doordat het voorstel werkt met facultatieve inschrijving en dus met facultatieve deelname aan de parlementsverkiezingen, houdt het een schending in van het in artikel 62, derde lid, van de Grondwet vervatte beginsel. Deze bepaling stelt uitdrukkelijk dat de «stemming ... verplicht (is)». Als de in het buitenland verblijvende Belgen de hoedanigheid van kiezer krijgen, moeten zij stemmen.

2° Om stemrecht voor de verkiezingen voor de Vlaamse Raad, de Vlaamse Gewestraad en de Brusselsse Hoofdstedelijke Raad toe te kennen, zou een bijzondere wet moeten worden uitgewerkt.

3° De Raad van State meent dat het voorstel geen aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 77 maar als bedoeld in artikel 78. Dit advies, dat niet verder wordt uitgelegd, lijkt ons onjuist. Door Belgen die in het buitenland verblijven in staat te stellen deel te nemen aan de parlementsverkiezingen, regelt dit voorstel de samenstelling van de kiescolleges en het verloop van de verkiezingen. Wat de Senaat betreft, is dit voorstel gebaseerd op artikel 68, § 3, van de Grondwet.

Aangezien dit artikel opgenomen is in de lijst van de zuiver bicamerale aangelegenheden (artikel 77 van de Grondwet), stellen wij vast dat de Raad van State zich minstens gedeeltelijk vergist.

Ten slotte wijzen wij erop dat het advies van de Raad van State op dit punt niet is gevolgd door de heer Nothomb c.s. in hun voorstel (*zie infra*), noch door de regering in haar wetsontwerp met hetzelfde doel.

3. Algemene bespreking

Het wetsontwerp is opnieuw besproken in uw commissie op 16 december 1997.

Hieronder worden de belangrijkste standpunten over het voorstel uiteengezet, die naar voren zijn gebracht tijdens de algemene bespreking.

Un membre déclare que son groupe a des objections de principe quant à l'élargissement de la possibilité de voter par procuration.

Un autre membre demande si une personne qui s'est fait enregistrer est obligée de voter.

Un des auteurs de la proposition répond que la proposition de loi vise à donner une faculté aux Belges résidant à l'étranger sans toutefois les obliger à voter s'ils ne le désirent pas.

Le préopinant a là aussi une objection de principe. Il y aura, d'une part, des Belges qui seront contraints de voter et, d'autre part, des Belges qui pourront voter s'ils le désirent.

Il souligne également que la proposition de loi vise à permettre aux Belges établis à l'étranger de participer à la vie politique de la Belgique, mais que cette participation est limitée à l'exercice du droit de vote. Il se demande comment quelqu'un pourrait participer à «la vie politique» alors qu'il ne vit plus en Belgique depuis des années.

Le ministre de l'Intérieur signale qu'un droit de vote facultatif est contraire à l'article 62 de la Constitution, qui dispose entre autre: «Le vote est obligatoire et secret».

Un des auteurs de la proposition répond que, pour les élections européennes, il a été institué un système qui permettait aux étrangers européens résidant en Belgique de voter en Belgique sans que ce soit une obligation.

Le ministre répond que les résidents européens sont obligés de voter dès qu'ils sont inscrits.

Le co-auteur déclare qu'il est prêt à amender la proposition pour respecter la préoccupation constitutionnelle que le vote est obligatoire dès l'inscription.

Un autre membre fait remarquer que l'obligation d'être domicilié en Belgique a été supprimée dans notre Constitution mais qu'il n'en reste pas moins que le problème du caractère obligatoire du vote n'a pas reçu de solution. Il demande à l'auteur dans quelle circonscription législative le droit de vote devrait être exercé.

L'auteur de la proposition répond que c'est dans la dernière commune dans laquelle il a été inscrit aux registres de la population.

Le ministre de l'Intérieur signale que le problème du droit de vote pour les Belges établis à l'étranger est évoqué au chapitre «Relations internationales» de l'accord de gouvernement. Dès lors, ce problème devrait être examiné en premier lieu par le département des Affaires étrangères. Il s'engage donc à s'enquérir de la position de celui-ci.

Een lid stelt dat zijn fractie principiële bezwaren heeft tegen de uitbreiding van de mogelijkheid om te stemmen bij volmacht.

Een ander lid vraagt of iemand die zich heeft laten registreren, verplicht is om te stemmen.

Een van de indieners antwoordt dat het wetsvoorstel Belgen die in het buitenland verblijven de mogelijkheid wil geven om te stemmen, zonder ze er evenwel toe te verplichten.

De eerste spreker vindt hierin een tweede principiële bezwaar. Er zullen dus enerzijds Belgen zijn die moeten stemmen en anderzijds, Belgen die mogen stemmen.

Hij merkt tevens op dat het voorstel beoogt om de Belgen in het buitenland in staat te stellen om deel te nemen aan het politieke leven in België maar dat die deelname zich beperkt tot de uitoefening van het stemrecht. Hij vraagt zich af hoe iemand aan «het politieke leven» kan deelnemen als hij sedert jaren niet meer in België leeft.

De minister van Binnenlandse Zaken merkt op dat een facultatief stemrecht strijdig is met artikel 62 van de Grondwet, dat onder meer bepaalt: «De stemming is verplicht en geheim».

Een van de indieners van het voorstel antwoordt dat voor de Europese verkiezingen een systeem is uitgewerkt dat buitenlanders van Europese afkomst die in België verblijven, in staat stelt om in België te stemmen zonder daartoe verplicht te zijn.

De minister antwoordt dat Europese buitenlanders die zijn ingeschreven, verplicht zijn te stemmen.

De mede-indiener verklaart dat hij bereid is het voorstel te amenderen zodat het grondwetsbeginsel wordt geëerbiedigd en de stemming na de inschrijving verplicht wordt.

Een ander lid wijst erop dat de verplichte domiciliëring in België uit de Grondwet is gehaald maar dat het probleem van de verplichte stemming nooit is opgelost. Hij vraagt de indiener in welke kieskring het stemrecht moet worden uitgeoefend.

De indiener van het voorstel antwoordt dat dat moet gebeuren in de laatste gemeente waar hij in de bevolkingsregisters was ingeschreven.

De minister van Binnenlandse Zaken wijst erop dat het probleem van het stemrecht voor Belgen in het buitenland in het regeerakkoord vermeld wordt onder het hoofdstuk «Internationale betrekkingen». Dit probleem zou dus in de eerste plaats nader moeten worden onderzocht door het departement «Buitenlandse Zaken». Hij verbindt er zich dan ook toe het standpunt te vragen van het departement Buitenlandse Zaken.

Un membre fait remarquer qu'un autre problème doit également être résolu: le risque de double vote en cas de double nationalité.

Un des auteurs de la proposition est bien conscient que celle-ci se heurte à des obstacles techniques qui, par définition, peuvent être rencontrés. Politiquement, il n'y a pas de raisons pour interdire aux Belges résidant à l'étranger de pouvoir voter.

Il souhaite qu'une formule soit proposée pour rencontrer les obstacles techniques dans le but d'arriver à une proposition qui pourrait être cosignée par d'autres parlementaires.

En ce qui concerne la double nationalité, l'orateur pense que cette objection ne doit pas nécessairement être rencontrée.

Se référant à l'avis rendu par le Conseil d'État, un intervenant fait remarquer que si on veut faire voter les Belges résidant à l'étranger pour les Conseils de communautés et de régions, il faut adopter une loi spéciale.

Un des auteurs de la proposition fait remarquer que la proposition ne vise pas les élections des Conseils de communautés et de régions. Quand on vit à l'étranger, on garde un intérêt pour son pays mais pas nécessairement pour les régions ou communautés.

Een lid wijst erop dat nog een ander probleem moet worden opgelost: het risico dat mensen met een dubbele nationaliteit tweemaal stemmen.

Een van de indieners is zich ervan bewust dat het voorstel een aantal technische problemen kan doen ontstaan. Zuiver politiek gezien is er geen enkele reden om Belgen die in het Buitenland verblijven, het stemmen te verbieden.

Hij wil dat een formule wordt uitgedacht die de technische obstakels opvangt, zodat een voorstel kan worden ingediend dat medeondertekend is door andere parlementsleden.

Spreker vindt dat het probleem van de dubbele nationaliteit niet noodzakelijk moet worden opgevangen.

Met verwijzing naar het advies van de Raad van State merkt een spreker op dat een bijzondere wet nodig zal zijn om Belgen die in het buitenland verblijven, toe te staan te stemmen voor de gewest- en gemeenschapsraden.

Een van de indieners van het voorstel merkt op dat het voorstel niet slaat op de verkiezingen voor de gewest- en gemeenschapsraden. Als men in het buitenland woont, behoudt men wel een zekere belangstelling voor zijn land maar niet noodzakelijk voor de gewesten en gemeenschappen.

II. Proposition de loi modifiant le code électoral en vue de permettre au Belges résidant à l'étranger de participer à l'élection des sénateurs élus directement (doc. Sénat, n° 1-610/1)

1. Exposé introductif par l'auteur principal de la proposition

Tenant compte des objections formulées lors de l'examen de la proposition de loi de MM. Destexhe et Desmedt une nouvelle proposition de loi fut déposée le 23 avril 1997 par M. Nothomb et consorts. Elle fut examinée une première fois en commission le 16 décembre 1997. À cette occasion, l'auteur principal de la proposition a, en guise d'introduction, exposé les principales lignes de force de sa proposition.

Jusqu'à présent, le droit de vote est, en vertu de l'article 1^{er} du Code électoral, réservé aux Belges inscrits au registre de la population d'une commune belge.

Or, les Belges résidant à l'étranger ne doivent pas se sentir étrangers dans leur propre pays, même s'ils n'y ont plus de domicile et ont quitté leur pays depuis longtemps pour des motifs professionnels ou autres. On pourrait dès lors envisager qu'ils puissent participer aux élections à tous les niveaux de pouvoir mais l'organisation de cette participation soulève une difficulté. À quelle circonscription électorale doivent-ils être rattachés puisqu'ils n'ont plus de domicile ?

Cette difficulté n'est éliminée que dans le cas où le rattachement à une circonscription donnée permet de voter pour tous les candidats présentés dans tout le pays. Ce cas n'est réalisé que pour l'élection des sénateurs élus directement.

Ce n'est en effet que pour cette élection que les citoyens résidant à l'étranger peuvent être fictivement rattachés à la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, seule circonscription électorale où deux collèges électoraux, l'un français, l'autre néerlandais, se recoupent.

L'objectif de la présente proposition est, dès lors, de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer uniquement à l'élection des sénateurs élus directement.

La procédure prévue par la présente proposition s'inspire de celle prévue par la législation relative à l'élection du Parlement européen. C'est en effet dans le projet de loi relatif à l'élection du Parlement européen, déposé par le ministre de l'Intérieur (M. Nothomb), en 1984, qu'a été pour la première fois

II. Wetsvoorstel houdende wijziging van het kieswetboek teneinde de in het buitenland verblijvende Belgen in staat te stellen deel te nemen aan de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren (stuk Senaat, nr. 1-610/1)

1. Inleidende uiteenzetting door de hoofdindieners van het voorstel

Op 23 april 1997 heeft de heer Nothomb c.s. een nieuw wetsvoorstel ingediend dat rekening houdt met de bezwaren die geformuleerd zijn bij de bespreking van het wetsvoorstel van de heren Destexhe en Desmedt. Dit voorstel is een eerste keer besproken in de commissie op 16 december 1997. De hoofdindieners hield eerst een uiteenzetting over de krachtlijnen van zijn voorstel.

Tot op heden hebben, krachtens artikel 1 van het Kieswetboek, alleen die Belgen stemrecht die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente.

De Belgen die in het buitenland verblijven hoeven zich evenwel geen buitenlander te voelen in hun eigen land, ook niet indien zij daar hun woonplaats niet meer hebben en hun land sedert lang verlaten hebben om professionele of andere redenen. Men zou dus kunnen overwegen die Belgen te laten deelnemen aan de verkiezingen op alle bestuurslagen doch de organisatie van die deelneming doet een probleem rijzen. De vraag rijst in welke kieskring die Belgen moeten worden ondergebracht aangezien zij geen woonplaats meer hebben in België.

Die moeilijkheid kan slechts worden opgelost wanneer de betrokkenen worden ondergebracht in een kieskring waarin gestemd kan worden voor alle kandidaten uit het hele land. Dat is slechts het geval voor de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren.

Het is immers slechts voor die verkiezing dat de burgers die in het buitenland verblijven, fictief kunnen worden ondergebracht in de kieskring Brussel-Halle-Vilvorde, de enige kieskring waarin er zowel een Nederlands als een Frans kiescollege is.

Dit voorstel heeft dan ook tot doel de in het buitenland verblijvende Belgen in staat te stellen alleen aan de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren deel te nemen.

De procedure waarin dit voorstel voorziet is geïnspireerd op de wetgeving betreffende de verkiezing van het Europese parlement. In het wetsontwerp betreffende de herziening van het Europese parlement in 1984, ingediend door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken (de heer Nothomb), is immers

prévu le droit de vote des Belges résidant dans les autres États membres de la Communauté.

Les Belges résidant à l'étranger pourront acquérir la qualité d'électeur pour l'élection des sénateurs élus directement à condition d'en exprimer la demande auprès du poste diplomatique ou consulaire belge dont ils relèvent.

Constatant que la proposition antérieure visant à introduire le principe du droit de vote des Belges à l'étranger comportait trop de désavantages au niveau technique pour pouvoir être mise en œuvre, l'auteur principal de la proposition a déposé une proposition minimaliste, dans laquelle il rencontre les points critiques, tels que l'inscription et la procuration.

La question de l'absence d'un critère pour l'inscription dans une circonscription à défaut d'un domicile, ne se pose pas puisque la proposition se limite au Sénat.

La proposition est pragmatique puisqu'elle prévoit une période d'expérimentation avec l'élection du Sénat, après quoi, l'on pourra regarder avec plus de sérénité vers l'extension de ce mode de scrutin aux autres assemblées.

L'expérience du scrutin européen démontre par ailleurs un enthousiasme relatif des Belges à l'étranger. Il ne faut donc pas exagérer l'impact de la mesure.

2. Discussion générale

Un des auteurs de la proposition de loi n° 162 n'est pas convaincu que sa proposition de loi est impraticable.

La critique du Conseil d'État repose sur quatre objections :

- 1) Elle serait contraire à l'article 62, alinéa 3, de la Constitution.
- 2) Elle provoquerait une inégalité au niveau des sanctions pénales.
- 3) Elle ne s'applique pas aux régions et communautés.
- 4) Il s'agit d'une matière non-bicamérale.

Il fait valoir que :

- 1) En ce qui concerne la critique afférente à l'article 62, alinéa 3, de la Constitution, il va de soi que le vote est obligatoire pour ceux qui se sont inscrits au registre spécial via le registre de la population. La loi électorale a formulé ce principe, tout en prévoyant des exceptions.

voor het eerst voorzien in een regeling die Belgen die in de andere Lid-Staten van de Gemeenschap verbleven, stemrecht verleende.

De in het buitenland verblijvende Belgen zullen de hoedanigheid van kiezer voor de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren kunnen verkrijgen, op voorwaarde dat zij daartoe een aanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan zij afhangen.

Het vorige wetsvoorstel dat het beginsel van stemrecht voor Belgen in het buitenland wilde invoeren, bevatte zoveel technische problemen dat het onuitvoerbaar was. De hoofdindiener van het nieuwe voorstel houdt het dan ook bij een minimalistische tekst, waarin hij een oplossing aanreikt voor een aantal delicate aspecten zoals inschrijving en volmacht.

Omdat het voorstel enkel betrekking heeft op de Senaat, hoeft men voor de inschrijving in een kieskring niet te zoeken naar een criterium dat het criterium van de verblijfplaats zou kunnen vervangen.

Het voorstel is ook pragmatisch bedoeld: na een eerste experiment met de Senaatsverkiezingen, kan men in alle rust en met kennis van zaken een eventuele uitbreiding van dit systeem naar de andere assemblees overwegen.

De ervaring met de Europese stembusgang leert trouwens dat de Belgen in het buitenland niet echt staan te trappelen om te gaan stemmen. De impact van deze maatregel moet dus zeker niet overschat worden.

2. Algemene bespreking

Een van de indieners van het wetsvoorstel nr. 162 is er niet van overtuigd dat zijn wetsvoorstel onuitvoerbaar is.

De Raad van State heeft vier bezwaren :

- 1) Het wetsvoorstel zou strijdig zijn met artikel 62, derde lid, van de Grondwet.
- 2) Het zou ongelijkheid teweegbrengen op het vlak van de strafrechtelijke sancties.
- 3) Het is niet van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.
- 4) Het gaat om een materie die niet bicameraal is.

Spreker heeft twee argumenten :

- 1) Wat betreft de kritiek op grond van artikel 62, derde lid, van de Grondwet, spreekt het vanzelf dat de stemming verplicht is voor wie zich via het bevolkingsregister heeft ingeschreven in het speciale register. Dit beginsel staat geformuleerd in de kieswet die evenwel in een aantal uitzonderingen voorziet.

Le vote n'est donc pas obligatoire pour tous les Belges, comme pourrait le laisser croire l'avis du Conseil d'État.

2) Pour la détermination du district électoral, la proposition ne pose pas de problème majeur puisqu'aussi bien pour la Chambre que pour le Sénat, celui-ci serait lié au lieu d'inscription dans les registres de la population d'avant le départ.

Le ministre est conscient du problème que posent les Belges établis à l'étranger. Il a d'ailleurs été convenu dans l'accord de gouvernement de régler ce problème avant la fin de la présente législature.

Bien que le problème soit à l'étude au sein de l'administration, la solution n'est pas évidente: de quelles assemblées s'agit-il? Quelle procédure doit-on suivre (procuration, vote par correspondance)?

Il propose de lier l'examen de cette proposition de loi à celui du projet en chantier en vue d'accorder le droit de vote communal aux citoyens européens.

Un membre estime que l'extention du droit de vote doit évidemment concerne toutes les assemblées. C'est pourquoi l'idée d'un droit d'inscription fictif dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour le Sénat ne lui plaît pas.

En outre, il préfère le vote par correspondance. Nombre de Belges établis à l'étranger n'ont pas de parents en Belgique et le système de la procuration n'a donc pas beaucoup de sens.

Pour un autre membre, il va de soi que les Belges puissent voter pour toutes les assemblées quel que soit le pays où ils sont établis et il se dit opposé lui aussi au vote par procuration.

Un troisième orateur réitère la critique qu'il a émise à l'encontre de la première proposition. La proposition de MM. Destexhe et Desmedt permet l'enregistrement, sans toutefois le lier à une obligation de voter. La proposition de M. Nothomb et consorts prévoit le même choix initial mais avec l'obligation de voter pour les personnes enregistrées.

En tout cas elle crée deux catégories d'électeurs: les personnes qui souhaitent exprimer leur vote et ont donc le choix de se faire enregistrer ou non et ceux qui sont obligés d'aller voter.

Il rejette cette idée et maintient qu'il faut conserver le régime existant: on vote en Belgique ou on ne vote pas du tout.

Sans quoi, on crée un précédent qui permettra de supprimer, à terme, l'obligation de vote en Belgique également.

Par ailleurs, il n'est pas favorable au vote par procuration.

De stemming is dus niet voor alle Belgen verplicht, in tegenstelling tot wat het advies van de Raad van State suggereert.

2) Ook het vaststellen van het kiesdistrict vormt in het voorstel van spreker geen wezenlijk probleem: zowel voor de Kamer als voor de Senaat zou dit bepaald worden volgens de plaats waar de persoon in de bevolkingsregisters ingeschreven stond vóór hij vertrok.

De minister is zich bewust van het probleem van de Belgen in het buitenland. In het regeringsakkoord is trouwens overeengekomen om dit probleem nog tijdens deze zittingsperiode te regelen.

Hoewel het probleem door de overheidsdiensten wordt onderzocht is de oplossing niet vanzelfsprekend: over welke assemblees gaat het? Welke procedure dient te worden gevolgd (volmacht, per brief)?

Hij stelt voor de bespreking van dit voorstel te koppelen aan die van het ontwerp dat op stapel staat om de Europese burgers gemeentelijk stemrecht te verschaffen.

Een lid vindt dat een uitbreiding van het stemrecht voor alle assemblees voor de hand ligt. Dat is de reden waarom hij huiverig staat tegenover een fictief inschrijvingsrecht in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde voor de Senaat.

Hijzelf verkiest bovendien de stemuitbrenging per brief. Vele Belgen in het buitenland hebben immers geen verwanten in België, zodat de volmacht niet veel zin heeft.

Ook een ander lid acht het vanzelfsprekend dat de Belgen in alle landen voor alle assemblees kunnen stemmen en is eveneens gekant tegen het stemmen bij volmacht.

Een derde spreker herhaalt de kritiek die hij reeds op het eerste voorstel heeft geuit. In het voorstel van de heren Destexhe en Desmedt is registratie mogelijk, doch zonder stemplicht. In het voorstel van de heer Nothomb c.s. is er dezelfde initiële keuze doch met stemplicht voor de geregistreerden.

In ieder geval creëert men twee categorieën: zij die interesse hebben om hun stem uit te brengen en dus de keuze hebben om zich al dan niet te laten registreren en zij die verplicht zijn om te stemmen.

Hij verwerpt dit idee en blijft erbij dat de bestaande regeling moet worden gehandhaafd: ofwel kiest men in België, ofwel kiest men helemaal niet.

Zo niet creëert men een precedent om ook in België de stemplicht af te schaffen.

Verder is hij geen voorstander van stemmen bij volmacht.

En guise de boutade, il ajoute qu'en permettant aux Belges établis à l'étranger de voter, on crée une situation dans laquelle des personnes qui ne paient pas d'impôts sont néanmoins associées à la fixation de ceux-ci.

Un autre intervenant partage cette opinion. Les Belges qui ont quitté le pays ne devraient éprouver aucun intérêt à suivre les affaires publiques dans notre pays, à moins qu'ils y payent des taxes.

Ce droit de vote serait en plus paradoxal, si l'on considère qu'il subsiste en Belgique certains Belges qui n'y ont même pas de domicile, et n'ont dès lors pas le droit de vote.

Par contre, l'idée de M. Nothomb et consorts qui fixe le domicile fictivement dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde lui paraît intéressante parce qu'elle est une solution pour le Belge, résidant à l'étranger, qui n'est plus inscrit dans une commune.

Ne faire voter que pour le Sénat est quelque peu factice, puisque les élus n'y ont même pas le pouvoir de sanctionner le gouvernement. Le vote des étrangers n'aurait dès lors que peu d'impact.

En conclusion, il ne voit pas l'intérêt de pareille initiative, sauf pour ceux qui ne sont partis que temporairement du pays. Il ne croit pas au lien sentimental qui devrait ouvrir aux autres un droit de vote.

Un autre membre remarque à ce sujet qu'il est difficile de faire la distinction entre le départ définitif et provisoire.

Il souligne le fait que l'on peut conserver une attache sentimentale avec la Belgique, même lorsqu'on n'y habite plus.

Un autre intervenant est d'accord sur le principe de la proposition de loi, mais se pose encore des questions quant à l'élection pour une seule Chambre fédérale. Il voudrait prendre connaissance de l'avis du Conseil d'État à ce sujet.

Un des auteurs de la proposition de loi n° 1-162/1 indique que sa proposition n'a pas l'inconvénient de contenir pareille restriction, et qu'il ne faut donc même plus consulter le Conseil d'État à ce sujet, si l'on adopte son texte.

Lier la présente discussion à celle sur le droit de vote des citoyens de l'Union européenne pour les élections communales belges n'est pas du tout nécessaire, puisqu'il s'agit de matières totalement différentes.

Un membre pense que la discussion doit mener à une décision sur les points suivants :

1. La réforme vaut-elle pour le Sénat ou pour toutes les assemblées législatives ?

Bij wijze van boutade stelt hij dat, als men de Belgen in het buitenland laat stemmen, men komt tot een situatie waarin degenen die geen belastingen betalen, ze wel mee bepalen.

Een volgende spreker is dezelfde mening toegeedaan. Belgen die het land verlaten hebben, stellen normaal gezien geen belang meer in Belgische staatszaken, tenzij ze hier belastingen betalen.

Dit stemrecht heeft trouwens iets paradoxaals, als men bedenkt dat er in ons land Belgen zijn die niet eens een woonplaats hebben, laat staan stemrecht.

Spreker is wel te vinden voor het idee van de heer Nothomb c.s. om de fictieve woonplaats te situeren in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. Dit kan een oplossing zijn voor de Belgen die in het buitenland verblijven en die niet meer ingeschreven zijn in een gemeente.

Enkel voor de Senaat laten stemmen is dan weer vrij kunstmatig, daar de verkozenen geen bindend oordeel kunnen vellen over het beleid van de regering. De impact van de Belgische stemmen uit het buitenland zou dan ook te verwaarlozen zijn.

Al bij al gelooft spreker niet in het nut van een dergelijk initiatief, behalve dan voor wie het land slechts tijdelijk verlaat. De anderen zijn volgens hem niet langer aan België gehecht, en hoeven dan ook geen stemrecht te krijgen.

In dat verband merkt een ander lid op dat men moeilijk een onderscheid kan maken tussen een definitief en een tijdelijk vertrek.

Hij onderstreept dat men wel degelijk aan België gehecht kan blijven, ook als men er niet meer woont.

Een andere spreker is het in beginsel eens met dit wetsvoorstel, maar heeft toch nog vragen bij verkiezingen voor één enkele federale Kamer. Het advies van de Raad van State zou hier welkom zijn.

Een van de indieners van het wetsvoorstel nr. 1-162/1 wijst erop dat er met zijn wetsvoorstel op dat vlak geen probleem is. Als men zijn tekst aanneemt, hoeft men hiervoor niet meer naar de Raad van State.

Het heeft weinig zin het vandaag te hebben over het stemrecht van burgers van de Europese Unie bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen: het gaat om twee totaal verschillende materies.

Een lid meent dat de bespreking tot een besluit moet leiden over volgende punten :

1. Geldt deze hervorming voor de Senaat of voor alle wetgevende assemblees ?

2. Si vote il y a, est-ce par correspondance ou par procuration ?

3. Doit-il y avoir une obligation de vote ?

La question subsidiaire est celle de savoir si oui ou non, il y a lieu de requérir un avis complémentaire du Conseil d'État.

Un membre estime qu'il faut en tout cas régler le problème des arrondissements électoraux.

L'auteur principal de la proposition de loi n° 1-610/10 ne s'oppose en principe pas à un champ d'application aussi large que possible mais estime que, face aux obstacles que pareille extension de sa proposition laisse présager, il serait plus sage de se limiter aux élections du Sénat.

Par ailleurs, le nouveau Sénat a été pressenti par le Constituant comme l'assemblée étant compétente par excellence en matière de relations internationales.

Il serait donc logique de faire élire en son sein des sénateurs élus par les Belges à l'étranger.

Une sensibilité pareille existe d'ailleurs en France, où l'on connaît le système des « sénateurs de l'extérieur ».

L'argument de la fiscalité lui paraît un mauvais argument, puisqu'on tendrait par ce détour vers la réinstauration d'un régime censitaire. L'on ferait ainsi une distinction entre deux catégories de Belges, c'est-à-dire l'une comprenant tous ceux qui gardent leur domicile en Belgique, et les autres sur la base de la soumission à l'impôt.

Un intervenant rappelle que le nœud du problème est de savoir si l'on continue la discussion en tant que telle, eu égard aux répercussions politiques. S'il est vrai que le système proposé par M. Nothomb et consorts ne concerne que le Sénat, il n'en reste pas moins que l'apport d'un certain nombre de votes, émis à l'étranger, peut faire basculer un siège.

C'est sous cette réserve qu'il livre ses critiques quant à la conception du système prôné :

— imposer l'obligation de vote provoquerait une bureaucratie indescriptible;

— trop de critiques justifiées se sont élevées contre le système de vote par procuration; il vaut donc mieux abandonner un tel système;

— bien qu'il partage l'idée de prévoir une inscription dans une grande circonscription, il faut éviter que les opposants à cette idée invoquent l'argument qu'en organisant le vote à Bruxelles, l'on modifierait quoi que ce soit au statut linguistique; en fait, les votes ne sont pas dépouillés à Bruxelles-Ville, mais dans un

2. Als er al gestemd wordt, gebeurt dat dan per brief of bij volmacht ?

3. Moet er stemplicht zijn ?

Tot slot is er nog de vraag of men ja dan neen een bijkomend advies moet vragen aan de Raad van State.

Een lid meent dat het probleem van de kiesarrondissementen zeker moet worden opgelost.

De hoofdindieners van wetsvoorstel nr. 1-610/10 is in principe niet gekant tegen een zo ruim mogelijk toepassingsgebied maar meent dat het wijzer zou zijn zich te beperken tot de Senaatsverkiezingen, gelet op de moeilijkheden die men bij een dergelijke uitbreiding van zijn voorstel mag verwachten.

De nieuwe Senaat is bovendien volgens het aanvoelen van de grondwetgever de assemblee die bij uitstek bevoegd is voor de internationale betrekkingen.

Het zou dus logisch zijn dat er in de Senaat senatoren worden verkozen door Belgen die in het buitenland verblijven.

Een dergelijke gevoeligheid bestaat trouwens in Frankrijk waar men het systeem van de « sénateurs de l'extérieur » kent.

Het argument van de fiscaliteit lijkt hem een slecht argument aangezien deze omweg zou kunnen leiden tot de herinvoering van het cijnsstelsel. Men zou zo een onderscheid maken tussen twee categorieën van Belgen, namelijk een categorie van al degenen die hun woonplaats in België behouden en de andere categorie van Belgen die aan de belastingen onderworpen zijn.

Spreker wijst erop dat de kern van het probleem vervat ligt in de vraag of men, gelet op de politieke gevolgen, de discussie op zichzelf voortzet. Weliswaar heeft het systeem dat de heer Nothomb c.s. voorstelt alleen maar betrekking op de Senaat, toch kan de inbreng van een bepaald aantal stemmen uit het buitenland een andere wending geven aan de zetelverdeling.

Met dit voorbehoud geeft hij kritiek op de voorgestelde regeling :

— als men de stemplicht zou opleggen, zou dit een onbeschrijflijke bureaucratie teweegbrengen;

— er zijn teveel gerechtvaardigde kritieken geuit tegen het systeem van de stemming bij volmacht; het is dus beter dit systeem terzijde te schuiven;

— hoewel hij instemt met een inschrijving in een groot kiesgebied moet worden voorkomen dat degenen die tegen dit idee gekant zijn, als argument aanhalen dat wanneer men de stemming in Brussel organiseert, men wat dan ook verandert aan het taalstatuut; in feite worden de stemmen niet in Brussel-Stad opge-

bureau du ministère de l'Intérieur; il s'agit donc d'une localisation fictive;

— il estime superflu de consulter le Conseil d'État sur la question; son avis sera forcément le même que pour le projet de loi qui a permis aux Belges, résidant dans un autre pays de la Communauté européenne, de participer aux élections européennes, où il n'y avait pas non plus objection au système du vote volontaire avec inscription au consulat.

Le ministre répond à la question de l'auteur principal de la proposition de loi n° 1-610 qu'aux dernières élections européennes, environ 560 000 Belges (qui ne sont toutefois pas tous habilités à voter) séjournaient hors des frontières. Au cours de ces élections, moins d'un pourcent des électeurs belges, soit environ 5 000 personnes, ont exprimé leur vote.

Il propose d'opter pour le système du vote par correspondance, comme pour les élections européennes.

Un sénateur estime qu'il est exagéré d'adopter une loi pour seulement 5 000 personnes réparties entre deux régions.

Il ne voit pas l'utilité d'accorder le droit de vote aux personnes qui séjournent à l'étranger et ne sont plus inscrites aux registres de la population en Belgique.

En outre, les Belges qui encourent certaines peines sont frappés d'une déchéance du droit de vote. Il serait logique qu'une déchéance de ce droit de vote soit également prononcée à l'encontre des Belges se trouvant à l'étranger s'ils y sont condamnés. Mais qui se chargera du contrôle ?

Par ailleurs, il y a la catégorie des Belges qui résident à l'étranger pour des raisons fiscales, c'est-à-dire qui ont encore des dettes à l'égard du fisc belge. Leur permettra-t-on de voter à l'étranger ?

Il reconnaît qu'en se limitant aux élections pour le Sénat, l'on peut aborder le problème d'une manière pratique.

Dès qu'il existe, le système s'étendra inévitablement à d'autres assemblées, de sorte que la question technique de la répartition des inscriptions entre les arrondissements électoraux surgira.

Il va de soi que, par le biais du jeu des inscriptions, certaines associations politiques pourront essayer d'amener les électeurs étrangers à s'inscrire dans un arrondissement déterminé.

La présidente constate qu'il y a désaccord sur la question de savoir s'il y a opportunité de poursuivre la discussion des propositions et elle soumet la question au vote.

nomen maar op een kantoor van de minister van Binnenlandse Zaken; het gaat dus om een fictieve plaats;

— hij acht het overbodig de Raad van State over de zaak aan te spreken; het advies zal noodzakelijkerwijs hetzelfde zijn als voor het wetsontwerp dat Belgen die in een andere lidstaat van de Europese Unie verblijven, in staat stelt om deel te nemen aan de Europese verkiezingen, waar de Raad evenmin bezwaren had tegen het systeem van de vrijwillige stemming met inschrijving op het consulaat.

In antwoord op de vraag van de hoofdindieners van het wetsvoorstel nr. 1-610 deelt de minister mee dat er bij de laatste Europese verkiezingen ongeveer 560 000 Belgen buiten de grenzen vertoefden (die evenwel niet allen kiesgerechtigd zijn). Bij deze verkiezingen hebben minder dan 1% Belgische kiezers hun stem uitgebracht, ongeveer 5 000 personen dus.

Hij stelt voor dat wordt geopteerd voor het systeem van het kiezen per brief, zoals voor de Europese verkiezingen.

Een senator vindt het overdreven een wet aan te nemen voor slechts 5 000 personen die dan nog verspreid zijn over twee gewesten.

Hij ziet niet het nut in van het verlenen van stemrecht aan wie in het buitenland verblijft en niet langer in de bevolkingsregisters in België is ingeschreven.

Bovendien zijn Belgen die bepaalde straffen oplopen vervallen verklaard van het stemrecht. Het zou logisch zijn dat Belgen in het buitenland ook vervallen worden verklaard van dat stemrecht als ze daar veroordeeld worden. Maar wie gaat dat controleren ?

Verder is er de categorie van « fiscale » Belgen in het buitenland, namelijk die welke hier nog fiscale schulden hebben. Zal men hen in het buitenland laten stemmen ?

Hij gaat ermee akkoord dat de beperking tot de verkiezingen van de Senaat een praktische benadering van het probleem mogelijk maakt.

Maar onvermijdelijk zal het systeem, als het eenmaal bestaat, worden uitgebreid tot andere assemblees, waardoor dan de technische vraag opnieuw zal worden gesteld naar de verdeling van de inschrijvingen over de kiesarrondissementen.

Het is duidelijk dat door dit spel van inschrijvingen een zekere beïnvloeding mogelijk is vanuit politieke verenigingen om de buitenlandse kiezers ertoe te bewegen zich in één bepaald arrondissement in te schrijven.

De voorzitter stelt vast dat er onenigheid is over de opportuniteit van de verdere bespreking van de voorstellen, en brengt dit principe in stemming.

La commission décide de poursuivre la discussion par 6 voix contre 3 et 1 abstention.

La présidente pose ensuite le problème de l'octroi d'un droit de vote aux Belges à l'étranger, pour l'élection du Sénat seul.

En tenant compte des objections émises, elle se demande s'il ne serait pas opportun de demander un avis au Conseil d'État sur deux questions :

1. Le fait d'instaurer au profit des Belges à l'étranger une obligation de vote en fonction d'une inscription facultative, ne constitue-t-il pas une discrimination vis-à-vis des Belges vivant en Belgique ?

2. Le fait d'introduire un système électoral qui se limite au Sénat, ne constitue-t-il pas une discrimination vis-à-vis des autres assemblées ?

Le ministre ne voit pas d'objection à une consultation du Conseil d'État mais souligne que nombre d'autres problèmes doivent encore être résolus : outre les questions purement techniques en matière d'organisation, il faudra encore opérer des choix fondamentaux, comme les modalités du vote et le mode d'enregistrement des Belges à l'ambassade ?

Suite à cette discussion, la commission a décidé de recueillir l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi n° 1-610/1 également.

3. Avis du Conseil d'État

Dans son avis, publié le 10 février 1998, le Conseil d'État se réfère à son avis précédent sur la proposition de loi n° 1-162/1.

Le Conseil d'État rappelle qu'on ne sait interpréter le principe du vote obligatoire comme s'imposant seulement à tous ceux qui sont inscrits sur les listes électorales, et comme laissant au législateur la possibilité de déterminer que l'inscription sur les listes se fasse soit d'office, soit à la demande des personnes remplissant les conditions pour être électeur.

La Constitution ne prévoit pas d'exceptions au principe du vote obligatoire et le Conseil d'État en conclut que le droit de vote des Belges résidant à l'étranger n'est pas concevable sans révision de la Constitution.

4. Réponse de l'auteur principal de la proposition de loi (n° 1-610)

Votre commission a repris l'examen des deux propositions lors de sa réunion du 2 juin 1998. À cette occasion, l'auteur principal a déposé une note écrite répondant aux observations formulées par le Conseil d'État.

De commissie beslist met 6 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding, de bespreking voort te zetten.

De voorzitter vermeldt vervolgens het probleem van de toekenning van het stemrecht aan de Belgen in het buitenland, maar dan alleen voor de verkiezing van de Senaat.

Rekening houdend met de bezwaren vraagt ze zich af of het niet opportuun zou zijn de Raad van State om advies te verzoeken over twee vragen :

1. Is dit geen discriminatie ten aanzien van de Belgen die in België wonen wanneer voor de Belgen in het buitenland de stemplicht wordt ingevoerd op basis van een facultatieve inschrijving ?

2. Is dit geen discriminatie ten aanzien van de andere assemblees wanneer een kiesregeling wordt ingevoerd die beperkt blijft tot de Senaat ?

De minister ziet geen bezwaren tegen een consultatie van de Raad van State maar wijst erop dat er nog tal van andere problemen geregeld moeten worden : buiten de puur technische zaken op het vlak van organisatie, moeten er nog fundamentele opties worden gelicht, zoals de wijze waarop de stem wordt uitgebracht en hoe de registratie van Belgen in de ambassade moet gebeuren ?

Ten gevolge van deze discussie heeft de commissie besloten ook over wetsvoorstel nr. 1-610/1 het advies van de Raad van State in te winnen.

3. Advies van de Raad van State

In zijn advies van 10 februari 1998 verwijst de Raad van State naar zijn vroeger advies over wetsvoorstel nr. 1-161/2.

De Raad van State merkt op dat het beginsel van de stemplicht niet zo kan worden uitgelegd dat alleen degenen die op de verkiezingslijsten zijn ingeschreven, moeten stemmen en dat de wetgever vrij kan bepalen dat die inschrijving hetzij van rechtswege, hetzij op verzoek van de kiesgerechtigden geschiedt.

In de Grondwet staan geen uitzonderingen op het beginsel van de stemplicht en de Raad van State besluit dat Belgen die in het buitenland verblijven, geen stemrecht kunnen krijgen zonder herziening van de Grondwet.

4. Antwoord van de hoofdindienaar van het wetsvoorstel (nr. 1-610)

De commissie heeft de bespreking van de twee wetsvoorstellen hervat op haar vergadering van 2 juni 1998. Bij die gelegenheid heeft de hoofdindienaar van het voorstel een geschreven nota ingediend waarin hij antwoordt op de opmerkingen van de Raad van State.

«Dans son avis, le Conseil d'État estime que la proposition de loi est inconstitutionnelle parce qu'elle viole l'article 68, § 2, de la Constitution relatif à l'obligation de vote. Pour le Conseil d'État, le droit de vote des Belges résidant à l'étranger n'est pas concevable sans révision de la Constitution. On ne peut se rallier à cette interprétation qui prohibe l'octroi du droit de vote aux Belges de l'étranger.

Dans son avis sur la proposition de loi de MM. Destexhe et Desmedt modifiant le Code électoral en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives, le Conseil d'État avait pourtant reconnu que «la loi qui entendra imposer une inscription administrative et l'obligation de vote à tous les Belges qui quittent le territoire pour résider à l'étranger pourrait se heurter à des difficultés considérables d'application. Elle laisserait par exemple sans réponse la question du recensement et du statut des Belges qui résident à l'étranger sans l'avoir jamais fait en Belgique ou de ceux qui résidant à l'étranger auraient entre-temps perdu la nationalité belge.»

Le Conseil d'État avait dès lors conclu que l'article 62, alinéa 3, de la Constitution qui prescrit l'obligation de vote pour les élections à la Chambre des représentants ne saurait être interprété «comme faisant peser sur les seuls électeurs résidant en Belgique et inscrits ainsi de plein droit sur la liste des électeurs l'obligation de voter. Dès lors que les Belges résidant à l'étranger acquéraient la qualité d'électeurs, ils devraient voter.»

C'est pour satisfaire à l'exigence de l'obligation de vote tel que précisée dans la dernière phrase de cet avis que la proposition de loi prévoit qu'une fois que les Belges résidant à l'étranger ont acquis la qualité de l'électeur en s'inscrivant auprès du poste diplomatique ou consulaire belge dont ils relèvent, ils sont obligés de voter.

Ceux qui n'ont pas participé au scrutin alors qu'ils s'étaient inscrits sur la liste des électeurs sont d'ailleurs sanctionnés pénalement comme les autres Belges.

Imposer une obligation de vote sans formalité d'inscription préalable à tous les Belges résidant à l'étranger est irréaliste et irréalisable. Il est en effet matériellement impossible de contraindre tous les Belges à l'étranger de signaler leur résidence à l'ambassade au consulat belge.

C'est d'ailleurs pour cette raison que la loi relative à l'élection du Parlement européen dont s'inspire la présente proposition de loi prévoit que le scrutin est obligatoire pour les électeurs belges inscrits au regis-

«In zijn advies is de Raad van State van mening dat het wetsvoorstel ongrondwettig is omdat het artikel 68, § 2, van de Grondwet schendt met betrekking tot de stemplicht. Voor de Raad van State is het stemrecht van de Belgen die in het buitenland verblijven, niet denkbaar zonder herziening van de Grondwet. We kunnen ons niet aansluiten bij een dergelijke interpretatie die meebrengt dat het verboden is om de Belgen in het buitenland stemrecht te verlenen.

In zijn advies over het wetsvoorstel van de heren Destexhe en Desmedt tot wijziging van het Kieswetboek teneinde Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen deel te nemen aan parlementsverkiezingen, had de Raad van State evenwel het volgende erkend: «Bij de toepassing van een wet die ertoe zou strekken administratieve inschrijving en stemplicht op te leggen aan alle Belgen die het grondgebied verlaten om in het buitenland te gaan verblijven, zouden aanzienlijke moeilijkheden kunnen rijzen. Hoe bijvoorbeeld de in het buitenland verblijvende Belgen die nooit in België hebben verbleven of degenen die in het buitenland verblijven en inmiddels hun Belgische nationaliteit zouden hebben verloren, kunnen worden geteld en wat hun status is, zou in die wet niet worden geregeld.»

De Raad van State had dan ook besloten dat de bepaling in artikel 62, derde lid, van de Grondwet, die voorschrijft dat de stemming voor de Kamer van volksvertegenwoordigers verplicht is, niet zo kan worden uitgelegd «dat ze alleen aan de in België verblijvende kiezers, die aldus van rechtswege op de kiezerslijst zijn ingeschreven, stemplicht oplegt. Aangezien de in het buitenland verblijvende Belgen de hoedanigheid van kiezer zouden verkrijgen, zouden zij moeten stemmen».

Om te voldoen aan de vereiste van de stemplicht, als omschreven in deze laatste zin van het advies, bepaalt het wetsvoorstel dat de Belgen die in het buitenland verblijven, verplicht zijn te stemmen zodra ze de hoedanigheid van kiezer hebben verkregen en zich ingeschreven hebben bij de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan ze afhangen.

Degenen die niet aan de stemming hebben deelgenomen, hoewel ze ingeschreven waren op de kiezerslijst, worden trouwens strafrechtelijk vervolgd zoals de andere Belgen.

De stemplicht opleggen aan alle Belgen die in het buitenland verblijven, zonder de voorafgaande inschrijvingsformaliteit, is onrealistisch en niet realiseerbaar. Het is immers materieel gezien onmogelijk alle Belgen die in het buitenland verblijven, ertoe te dwingen hun verblijfplaats te melden aan de Belgische ambassade of consulaat.

Om deze reden bepaalt de wet betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement, waarop dit wetsvoorstel gebaseerd is, dat de stemming verplicht is voor de Belgische kiezers die ingeschreven zijn in

tre de la population d'une commune belge et pour les Belges résidant sur le territoire d'un autre État membre et qui sont inscrits sur la liste des électeurs à la suite d'une demande expresse de leur part.

Par conséquent, l'obligation de vote imposée par l'article 68, § 2, de la Constitution doit s'appliquer aux Belges en Belgique et aux Belges résidant à l'étranger selon des modalités distinctes qui sont d'ailleurs envisagées par la Constitution elle-même. Les articles 62 et 68, § 2, stipulent en effet que le vote a lieu dans la commune sauf les exceptions à déterminer par la loi.

Il faut en outre rappeler qu'en 1988 le texte de l'ancien article 47 de la Constitution devenu l'article 61 a été révisé pour supprimer les termes « domicilié depuis 6 mois au moins dans la même commune ». Cette révision constitutionnelle avait notamment pour but de permettre aux Belges résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote (1).

Lors de la discussion en Commission de révision de la Constitution et des Réformes des Institutions du Sénat, le vice-premier ministre et ministre de la Région bruxelloise et des Réformes institutionnelles a déclaré que cette modification constitutionnelle est indispensable si l'on souhaite que les Belges résidant à l'étranger puissent exercer le droit d'élire les députés et les sénateurs. Il appartiendra au Parlement de prendre position sur les modalités d'application et sur le calendrier de cette réforme que nous souhaitons (2).

Par conséquent, pour le constituant de 1988, seule la révision de l'article 47 était nécessaire pour permettre aux Belges résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote. Il appartenait ensuite au législateur de déterminer les modalités d'exercice de ce droit.

La présente proposition de loi répond à ce souhait du constituant. »

5. Suite de la discussion

Un membre déplore que la proposition de M. Nothomb et consorts limite le droit de vote aux élections du Sénat. Il rappelle que la proposition de loi de MM. Destexhe et Desmedt va plus loin à cet égard.

L'auteur principal de la proposition de loi n° 1-610 partage cette opinion mais rappelle que la proposi-

(1) L'autre objectif poursuivi par cette révision constitutionnelle était de permettre aux habitants de certaines communes d'exercer leur droit de vote dans une circonscription électorale d'une autre province.

(2) Doc. Sénat, n° 100-4/2 — SE 1988.

het bevolkingsregister van een Belgische gemeente en voor de Belgen die op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven en op hun uitdrukkelijk verzoek ingeschreven zijn op de kiezerslijst.

Bijgevolg moet de stemplicht die opgelegd wordt door artikel 68, § 2, van de Grondwet, van toepassing zijn op de Belgen in België en op de Belgen die in het buitenland verblijven, volgens de aparte regeling die overigens door de Grondwet zelf in het vooruitzicht wordt gesteld. De artikelen 62 en 68, § 2, bepalen immers dat de stemming plaatsheeft in de gemeente behoudens de bij wet vast te stellen uitzonderingen.

Er zij bovendien opgemerkt dat de tekst van het oude artikel 47 van de Grondwet, dat artikel 61 is geworden, in 1988 herzien is om de woorden « die sinds ten minste zes maanden hun woonplaats hebben in dezelfde gemeente » te schrappen. Deze grondwetsherziening had met name tot doel om Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen hun stemrecht uit te oefenen (1).

Tijdens de bespreking in de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen van de Senaat verklaarde de vice-eerste minister en minister van het Brusselse Gewest en van Institutionele Hervormingen dat deze grondwetsherziening noodzakelijk is indien men wenst dat de Belgen die in het buitenland verblijven, het recht kunnen uitoefenen om de volksvertegenwoordigers en de senatoren te verkiezen. Het Parlement zou zich kunnen uitspreken over de wijze en het ogenblik waarop de gewenste hervorming ten uitvoer gelegd zou worden (2).

Bijgevolg was voor de grondwetgever van 1988 alleen de herziening van artikel 47 vereist om de Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen hun stemrecht uit te oefenen. Vervolgens zou de wetgever moeten bepalen volgens welke regels dit recht uitgeoefend wordt.

Dit wetsvoorstel beantwoordt aan die wens van de grondwetgever. »

5. Vervolg van de bespreking

Een lid betreurt dat het voorstel van de heer Nothomb c.s. het stemrecht beperkt tot de verkiezingen voor de Senaat. Hij wijst erop dat het wetsvoorstel van de heren Destexhe en Desmedt in dit opzicht verder gaat.

De hoofdindieners van wetsvoorstel nr. 1-610 deelt deze mening maar wijst erop dat het voorstel een op-

(1) De andere doelstelling van deze grondwetsherziening was de inwoners van bepaalde gemeenten in staat te stellen hun stemrecht uit te oefenen in een kieskring van een andere provincie.

(2) Stuk Senaat, nr. 100-4/2 — BZ 1988.

tion vise à trancher le problème de principe et à régler les modalités du vote là où le principe est le plus facilement applicable, c'est-à-dire pour les élections du Sénat.

Il souligne qu'il n'est pas opposé à la proposition de loi de MM. Destexhe et Desmedt mais il pense que sa proposition est plus facilement réalisable. Ensuite, le Sénat pourra examiner s'il peut aller plus loin.

Une autre membre expose que son groupe n'est en principe pas opposé à l'octroi du droit de vote aux Belges résidant à l'étranger, mais elle considère que le droit de vote doit être octroyé sur la base du dernier domicile de l'intéressé en Belgique. Si on accorde le droit de vote avec inscription de tous les électeurs concernés sur la liste électorale de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, on risque de voir la Cour d'arbitrage faire droit à des recours invoquant une discrimination entre les Belges vivant à l'étranger et les électeurs vivant dans notre pays, dès lors que ces derniers n'ont pas le droit de choisir d'exprimer leur suffrage sur une liste francophone ou sur une liste néerlandophone.

Un membre considère que, dans la proposition n° 1-610 également, le Belge vivant à l'étranger est libre de s'inscrire sur une liste électorale ou de ne pas le faire. Le vote n'est obligatoire qu'à partir du moment où il y a eu inscription. Pour les Belges résidant à l'étranger, le vote obligatoire se mue donc incontestablement en droit de vote, puisque l'inscription n'est pas obligatoire. Il craint qu'on ne pose là un premier pas dans le sens de la suppression du vote obligatoire pour tous les Belges. C'est pourquoi il rejette le principe de la proposition de loi.

Le ministre de l'Intérieur fait observer que personne ne conteste que les Belges résidant à l'étranger, comme tous les autres Belges, disposent du droit de vote.

La discussion actuelle porte donc sur les modalités de l'exercice de ce droit de vote par les Belges résidant à l'étranger.

Selon la loi en vigueur, pour pouvoir exercer ce droit de vote, le Belge doit se rendre en Belgique.

Pour pouvoir voter, il faut être inscrit sur une liste électorale en Belgique, ce qui nécessite d'avoir un domicile en Belgique.

Lors des élections européennes de 1989, le ministre a démontré qu'il est prêt à faire des efforts pour garantir que les Belges résidant à l'étranger puissent exercer leur droit de vote. On a prévu le vote par correspondance, ce qui a causé d'énormes frais et beaucoup de travail administratif. Le résultat de tout ce travail fut très maigre.

Il faut donc faire la balance des coûts et des rapports. Sur 300 000 électeurs potentiels, il y en a

lossing wil aanreiken voor de principenvraag en een regeling wil treffen voor die aangelegenheid waar het principe het gemakkelijkst toe te passen is, namelijk voor de verkiezingen van de Senaat.

Hij merkt op dat hij niet gekant is tegen het wetsvoorstel van de heren Destexhe en Desmedt maar hij meent dat zijn voorstel gemakkelijker uit te voeren is. Vervolgens kan de Senaat onderzoeken of hij verder kan gaan.

Een ander lid zet uiteen dat zijn fractie principieel niet gekant is tegen het verlenen van stemrecht aan Belgen in het buitenland maar wel meent zij dat het stemrecht moet worden toegekend op basis van de laatste woonplaats in België van de betrokkene. Bij toekenning van stemrecht waarbij iedereen op de kiezerslijst van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde wordt ingeschreven, bestaat het risico dat voor het Arbitragehof met succes wordt bepleit dat er een discriminatie bestaat tussen de Belgen in het buitenland en de in ons land wonende kiesgerechtigden omdat die laatste niet het recht hebben om te kiezen of zij op een Franstalige of Nederlandstalige lijst stemmen.

Een lid meent dat, ook in het voorstel nr. 1-610, de Belg in het buitenland de keuze heeft om zich al dan niet op een kiezerslijst in te schrijven. Enkel als hij zich inschrijft, is hij verplicht om zijn stem uit te brengen. Het staat dus buiten kijf dat de stemplicht voor Belgen in het buitenland een stemrecht wordt omdat zij niet verplicht zijn zich in te schrijven. Hij vreest dat dit een eerste stap is in de richting van de afschaffing van de stemplicht voor alle Belgen. Om die reden is hij het principieel oneens met het wetsvoorstel.

De minister van Binnenlandse Zaken merkt op dat niemand betwist dat de Belgen die in het buitenland verblijven, net zoals alle andere Belgen, stemrecht hebben.

Deze discussie heeft dus betrekking op de vraag volgens welke regels dit stemrecht uitgeoefend wordt door de Belgen die in het buitenland verblijven.

Om dit stemrecht te kunnen uitoefenen moet, volgens de huidige wet, de Belg naar België komen.

Om te kunnen stemmen moet men in België op een kiezerslijst staan. Daartoe dient men een huisadres in België te hebben.

Bij de Europese verkiezingen van 1989 heeft de minister getoond dat hij bereid is tot inspanningen om te waarborgen dat de Belgen die in het buitenland verblijven, hun stemrecht kunnen uitoefenen. Men heeft de stemming per brief ingevoerd, wat enorme kosten en veel administratief werk heeft meegebracht. Het resultaat van al dat werk was erg mager.

Men moet de baten en de kosten dus afwegen. Op 300 000 potentiële kiezers zijn er 1 450 die gebruik

1 450 qui ont utilisé le droit qui leur avait été accordé. Cela a coûté 800 francs par électeur sans compter les frais administratifs. Des 551 000 Belges résidant à l'étranger, on ne peut atteindre que la moitié environ.

Il met également en garde contre toute une série d'artifices. Le Conseil d'État soulève à juste titre une série d'objections fondamentales contre le fait d'opter uniquement pour l'élection du Sénat.

En se limitant à l'élection du Sénat, le résultat électoral pour celui-ci risque d'être différent de celui de la Chambre. On ne peut pas perdre de vue qu'il s'agit de 551 000 électeurs potentiels. Si on part de l'idée que tous ces électeurs vont voter, on ajoute 8 % de voix au Sénat.

Il souligne à cet égard l'unité du législateur et les objections constitutionnelles qui en découlent.

Un membre déplore que le Conseil d'État se limite à rappeler que la Constitution ne prévoit pas d'exception au principe du vote obligatoire et que les Belges résidant à l'étranger ne peuvent obtenir le droit de vote sans révision de la Constitution.

Le ministre estime que l'on ne peut pas passer à la légère sur l'obligation de vote inscrite dans la Constitution. La proposition contourne le problème en limitant cette obligation aux Belges à l'étranger qui se sont fait inscrire. Le raisonnement pourrait également s'appliquer en Belgique: un Belge ne serait alors tenu de voter que s'il s'inscrit volontairement au registre des électeurs.

Dès lors que les Belges résidant à l'étranger se voient octroyer un droit dont ne bénéficient pas les Belges résidant en Belgique, la proposition de loi semble poser un problème qui devra être tranché par la Cour d'arbitrage,

Le ministre rappelle à cet égard que les Belges résidant à l'étranger sont également soumis à l'obligation de voter, surtout s'ils ont encore une adresse officielle en Belgique. Le non-respect de l'obligation de voter pour les Belges résidant à l'étranger est sans doute classé sans suite par le procureur, parce qu'il estime que l'intéressé a été empêché.

Il estime également qu'étendre le vote par procuration à 550 000 personnes de plus rend le système invérifiable. Actuellement, si on doute de la légalité d'une procuration, on peut la vérifier. Vérifier une procuration qui a été faite à l'étranger est impossible.

Il craint que la proposition ouvre une brèche dans le système des procurations qui est très sensible aux fraudes.

Il craint enfin que l'aspect communautaire ne devienne prépondérant au moment où il faudra appli-

hebben gemaakt van het recht dat hun was verleend. Dat heeft 800 frank per kiezer gekost zonder de administratieve kosten mee te rekenen. Van de 551 000 Belgen die in het buitenland verblijven, kan men slechts ongeveer de helft bereiken.

Tevens waarschuwt hij tegen allerlei kunstgrepen. Ook als men enkel opteert voor de verkiezingen van de Senaat wijst de Raad van State terecht op een aantal fundamentele bezwaren.

Door enkel de Senaat te laten verkiezen, bestaat de kans dat het verkiezingsresultaat voor de Senaat verschilt van dat van de Kamer. Men mag niet over het hoofd zien dat het gaat om 551 000 potentiële kiezers. Als men ervan uitgaat dat die allemaal gaan stemmen, voegt men 8 % stemmen toe aan de Senaat.

Hij wijst in dit verband op de eenheid van de wetgevende macht en op de constitutionele bezwaren die hieruit voortvloeien.

Een lid betreurt dat de Raad van State zich ertoe beperkt erop te wijzen dat de Grondwet niet in uitzonderingen op het stemplichtbeginsel voorziet en dat zonder herziening van de Grondwet Belgen in het buitenland geen stemrecht krijgen.

De minister meent dat men niet lichtvaardig over de in de Grondwet opgenomen stemplicht heen kan stappen. In het voorstel wordt dit probleem omzeild door de stemplicht te beperken tot de Belgen in het buitenland die zich hebben ingeschreven. Deze redenering kan ook in België zelf worden overgenomen: een Belg zou dan alleen aan de stemplicht onderworpen zijn als hij zich vrijwillig inschrijft in een kiezersregister.

Het wetsvoorstel lijkt hem een probleem te creëren dat zal moeten worden beslecht voor het Arbitragehof omdat men Belgen in het buitenland een recht geeft dat niet geldt voor wie in België woont.

De minister herinnert er in dit verband aan dat de stemplicht ook geldt voor de Belgen in het buitenland zeker als ze nog een officieel adres in België hebben. Het negeren van de stemplicht voor Belgen die in het buitenland verblijven, wordt vermoedelijk door de procureur geseponneerd omdat hij ervan uitgaat dat de betrokkene verhinderd was.

Als men de stemming bij volmacht uitbreidt tot 550 000 personen, wordt het systeem volgens hem ook oncontroleerbaar. Nu kan men een volmacht controleren indien men twijfelt aan de wettigheid ervan. Een volmacht controleren die in het buitenland is opgemaakt, is onmogelijk.

Hij vreest dat het voorstel leidt tot een aantasting van het systeem van de volmachten dat zeer fraudegevoelig is.

Ten slotte vreest hij dat het communautaire aspect de bovenhand zal halen wanneer het wetsvoorstel

quer effectivement la proposition de loi. En inscrivant tout le monde dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, on court un risque grave dans une circonscription où les équilibres communautaires sont déjà précaires.

Le ministre résume ses objections comme suit :

1. la proposition de loi nécessite une modification de la Constitution alors que l'article 62 n'est pas en révision;
2. si on veut mettre en œuvre la proposition de loi de M. Destexhe, il faut une loi spéciale;
3. la multiplication du système des procurations est très dangereuse si on veut assurer la régularité des élections;
4. la mise en œuvre pratique de la proposition de loi coûtera beaucoup d'efforts et d'argent, probablement pour un maigre résultat;
5. il est certain qu'on sera confronté à des problèmes communautaires; l'on essaiera d'emblée de savoir laquelle des deux communautés linguistiques aura bénéficié le plus des élections en question.

Le ministre a donc demandé au département des Affaires étrangères d'examiner le problème. Un groupe de travail composé de fonctionnaires a été créé dans ce but.

Ce groupe de travail a soulevé les mêmes problèmes que ceux que le ministre a expliqués : celui de la légalité des propositions et celui de l'organisation pratique.

Le groupe de travail n'a pas pu élaborer une alternative qui permette de résoudre les problèmes. C'est pourquoi il n'a pas rédigé de rapport final.

L'auteur principal de la proposition n° 1-620/1 répond à ces objections comme suit :

1. Principe de l'obligation de vote

Pour le moment, les 551 000 Belges résidant à l'étranger n'ont aucune obligation de vote.

2. La charge de travail et les frais inhérents à la proposition de loi

On ne peut pas à la fois invoquer l'argument que les 551 000 voteront tous et l'argument qu'il n'y a que 1 450 personnes qui ont effectivement voté lors des élections européennes.

3. La circonscription électorale du Sénat est tellement vaste qu'une participation aux élections des Belges résidant à l'étranger n'aurait pas le même effet que dans une petite circonscription; on ne peut pas non plus avancer cet argument.

4. Objections contre le vote par procuration

La proposition prévoit le vote par correspondance.

effectief moet worden toegepast. Door iedereen in het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde in te schrijven, creëert men een ernstig risico in een kieskring waar de communautaire evenwichten reeds precair zijn.

De minister vat zijn bezwaren samen als volgt :

1. het wetsvoorstel vereist een wijziging van de Grondwet, terwijl artikel 62 niet voor herziening vatbaar is;
2. indien men het wetsvoorstel van de heer Destexhe wil uitvoeren, is een bijzondere wet nodig;
3. het veelvuldige gebruik van de volmachtprocedure is zeer gevaarlijk indien men wil zorgen voor het regelmatige verloop van de verkiezingen;
4. de praktische realisatie van het wetsvoorstel zal veel moeite en geld kosten voor een waarschijnlijk mager resultaat;
5. op communautair vlak zullen ongetwijfeld problemen opduiken; onmiddellijk zal nagegaan worden welke van beide taalgemeenschappen het meeste baat heeft ondervonden bij de verkiezingen.

De minister heeft ook aan het departement Buitenlandse Zaken gevraagd om het probleem te onderzoeken. Daartoe is een werkgroep van ambtenaren opgericht.

Deze werkgroep heeft dezelfde problemen opgeworpen als die welke de minister heeft uiteengezet : de legaliteit van de ingediende voorstellen en de praktische organisatie.

De werkgroep heeft geen alternatief voorstel kunnen uitwerken dat die problemen omzeilt. Er is dan ook geen eindverslag opgesteld.

De hoofdindiener van wetsvoorstel nr. 1-620/1 antwoordt als volgt op deze bezwaren :

1. Principe van de stemplicht

Op dit ogenblik hebben 551 000 Belgen die in het buitenland verblijven, geen enkele stemplicht.

2. De werklust en de kosten die het wetsvoorstel veroorzaakt

Men kan niet tegelijkertijd als argument aanhalen dat de 551 000 Belgen allemaal zullen stemmen en dat er slechts 1 450 personen effectief hun stem hebben uitgebracht bij de Europese verkiezingen.

3. De kieskring van de Senaat is zo omvangrijk dat wanneer de Belgen die in het buitenland verblijven aan de verkiezingen deelnemen, dit niet hetzelfde gevolg zal hebben als in een kleine kieskring; dit argument kan men evenmin aanhalen.

4. Bezwaren tegen het stemmen bij volmacht

Het voorstel voert de stemming per brief in.

5. Objections du Conseil d'État

Le Conseil d'État se contredit lorsqu'il avise qu'une modification de la Constitution est nécessaire puisqu'il est d'un avis contraire ailleurs (cf. son commentaire sur l'avis du Conseil d'État repris sous le point II.4 du présent rapport).

6. Modifications des lois spéciales

Comme sa proposition ne vise pas une modification des législations électorales des communautés et régions, ce problème ne se pose pas. Bref, il ne reste que des objections pratiques. Ce qui pose peut-être un problème pour les administrations qui devront appliquer cette disposition légale.

Les frais que le ministre a invoqués se réduisent à 800 francs par personne, ce qui revient à un coût budgétaire d'environ un million.

Le ministre rappelle qu'il s'agissait des frais lors des élections européennes où le nombre d'électeurs était limité à 1 452 personnes. Il fait remarquer qu'il y a 551 000 électeurs potentiels et que, dès lors, cela pourrait coûter quelques dizaines de millions.

L'auteur principal de la proposition de loi répond que l'exemple donné par le ministre même prouve qu'il n'y aura qu'une toute petite minorité qui fera l'effort de voter.

Un membre fait observer que les Belges résidant à l'étranger sont souvent des expatriés qui rentrent après un certain temps. Ces personnes n'ont donc pas coupé tous les liens avec la Belgique.

Il ne faut pas non plus oublier que les décisions politiques touchent aussi le statut personnel des Belges résidant à l'étranger. Le lien n'est donc pas aussi distendu qu'on veut le faire croire.

Si on examine l'objectif des deux propositions, on constate qu'il vise à permettre aux Belges résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote. Il y a donc une inégalité de fait à laquelle les deux propositions tentent de remédier.

Est-ce qu'on peut, en raison de ces différences objectives, décider de ne pas légiférer? Il lui semble qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et la discrimination de fait.

Le ministre revient sur la crainte que quelqu'un, déposant une demande d'annulation de cette disposition devant la Cour d'arbitrage, obtienne gain de cause. Un Belge résidant en Belgique n'a pas le choix de se faire inscrire sur la liste des électeurs, alors que

5. Bezwaren van de Raad van State

De Raad van State spreekt zichzelf tegen wanneer hij vermeldt dat een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is, aangezien hij elders een andere mening toegedaan is (cf. zijn commentaar op het advies van de Raad van State onder punt II.4 van dit verslag).

6. Wijzigingen van de bijzondere wetten

Aangezien zijn voorstel geen enkele wijziging van de kieswetgeving van de gemeenschappen en de gewesten beoogt, doet dit probleem zich niet voor. Er blijven uiteindelijk slechts praktische bezwaren bestaan, hetgeen misschien een probleem kan opleveren voor de administratieve diensten die deze wet moeten uitvoeren.

De kosten die de minister heeft aangehaald, blijven beperkt tot 800 frank per persoon, hetgeen neerkomt op een bedrag van ongeveer een miljoen op de begroting.

De minister merkt op dat het ging om kosten voor de Europese verkiezingen waar het aantal kiezers beperkt bleef tot 1 452 personen. Hij merkt op dat er 551 000 potentiële kiezers zijn en dat dit dan ook enkele tientallen miljoenen frank zou kunnen kosten.

De hoofdindienaar van het wetsvoorstel antwoordt dat het voorbeeld van de minister bewijst dat slechts een zeer kleine minderheid een inspanning zal opbrengen om te gaan stemmen.

Een lid merkt op dat de Belgen die in het buitenland wonen, daar vaak tijdelijk verblijven en na enige tijd terugkomen. Deze mensen hebben dus niet alle banden met België verbroken.

Men mag evenmin vergeten dat beleidsbeslissingen eveneens een weerslag hebben op het persoonlijk statuut van de Belgen die in het buitenland verblijven. De band is dus niet zo los als men wil doen uitschijnen.

Als men beide voorstellen bekijkt, stelt men vast dat zij tot doel hebben de Belgen die in het buitenland verblijven, in staat te stellen hun stemrecht uit te oefenen. Er bestaat dus een feitelijke ongelijkheid waarvoor deze twee voorstellen een oplossing trachten te bieden.

Kan men wegens deze objectieve verschillen beslissen geen wetgevend initiatief te nemen? Volgens hem moet er een verhouding van evenredigheid bestaan tussen de nagestreefde doelstelling en de feitelijke discriminatie.

De minister herhaalt dat hij vreest dat iemand die een beroep tot vernietiging instelt voor het Arbitragehof, gelijk krijgt. Een Belg die in België verblijft, heeft geen keuze of hij zich laat inschrijven op een kiezerslijst, terwijl men dit recht geeft aan de Belg die in het

l'on donne ce droit au Belge résidant à l'étranger. La discrimination qui en résulte est qu'un Belge est obligé de voter et qu'un autre Belge peut choisir. Il faut donc tenir compte de la possibilité d'un tel recours.

Un autre membre souligne que cet argument pourra effectivement être avancé par les personnes qui sont opposées à l'obligation de vote.

Le ministre fait observer en second lieu que l'on devra alors remettre d'autres choses en question: l'on veut apporter des modifications douteuses aux principes du régime électoral existant, pour donner, aux Belges établis à l'étranger, la possibilité de participer aux élections. Or, ni la législation, ni l'administration n'offrent la faculté à ces Belges, d'avoir une adresse en Belgique. L'on pourrait donc obtenir le même résultat d'une autre manière, à savoir en permettant aux Belges établis à l'étranger de conserver une adresse en Belgique.

Dans la situation actuelle, toute personne qui n'est plus inscrite dans une commune depuis plus de deux ans est rayée des registres de la population. L'on ferait mieux de changer cette situation, de manière que le Belge établi à l'étranger ne perde plus *de facto* son droit de vote. Le ministre estime que les propositions de loi à l'examen modifient trop profondément notre régime électoral. Il souligne que le Belge à l'étranger conserve son droit de vote *de jure* mais qu'il le perd *de facto* du fait de sa radiation des registres de la population.

La Commission demande au ministre qu'il fasse examiner par ses services la possibilité du maintien de l'inscription dans le registre électoral d'un Belge qui réside à l'étranger.

Un membre signale que l'on crée ainsi des habitants fictifs, ce qui n'est vraiment pas souhaitable.

Un autre membre souligne que le calendrier de la procédure qui est prévu dans la proposition de loi est erroné.

L'auteur principal de la proposition répond qu'il a repris la procédure pour les élections européennes.

Le ministre de l'Intérieur signale que la procédure électorale prévue pour les élections belges (40 jours) débute beaucoup plus tard que celle qui est prévue pour les élections européennes (2 mois). Il faudra en tout cas adapter la proposition pour régler ce point technique.

Le ministre déclare qu'il fera examiner la possibilité de maintenir les Belges qui partent à l'étranger sur les listes électorales en précisant qu'il n'est pas partisan d'un tel système parce qu'il sait qu'il soulèvera d'autres problèmes. À cet égard, il rappelle que l'on votera électroniquement aux prochaines élections. Un bulletin de vote tardif ne pourra plus être mêlé aux

buitenland verblijft. Hierdoor ontstaat een discriminatie, namelijk dat de ene Belg verplicht is te gaan stemmen terwijl een andere Belg kan kiezen. Men moet dus rekening houden met de mogelijkheid dat een dergelijk beroep zal worden ingesteld.

Een ander lid wijst erop dat dit argument zeker zou kunnen worden aangevoerd door personen die tegen de stemplicht zijn.

De tweede bedenking van de minister is dat men zich ook bij andere dingen vragen moet stellen: door een bedenkelijk ingrijpen in de principes van het thans bestaande kiessysteem wil men een Belg in het buitenland de keuze geven om al dan niet aan de verkiezingen deel te nemen. De wetgeving en de overheidsdiensten zijn er echter niet op gericht om die Belg een adres in België te laten houden. Hetzelfde resultaat zou men dus ook op een andere manier kunnen verkrijgen, namelijk door de Belgen die in het buitenland verblijven, een thuisadres te laten houden.

Op dit ogenblik wordt wie meer dan twee jaar niet meer is ingeschreven in een gemeente, geschrapt uit de bevolkingsregisters. Men zou beter iets aan die situatie doen zodat de Belg in het buitenland niet langer *de facto* zijn kiesrecht verliest. De ingediende wetsvoorstellen zijn, wat hem betreft, een te ingrijpende wijziging in ons kiessysteem. Hij wijst erop dat de Belg in het buitenland *de jure* wel degelijk zijn stemrecht behoudt maar dit, door de schrapping in het bevolkingsregister, *de facto* verliest.

De commissie vraagt de minister zijn diensten te laten onderzoeken of de mogelijkheid bestaat om voor een Belg die in het buitenland verblijft de inschrijving in het kiesregister te handhaven.

Een lid wijst erop dat men daardoor fictieve inwoners creëert wat niet bepaald wenselijk is.

Een ander lid wijst erop dat het in het wetsvoorstel bepaalde tijdschema voor de procedure niet klopt.

De hoofdindienaar van het wetsvoorstel antwoordt dat hij de procedure voor de Europese verkiezingen heeft overgenomen.

De minister van Binnenlandse Zaken wijst erop dat de verkiezingsprocedure voor de Belgische verkiezingen (40 dagen) veel later begint dan de procedure bij de Europese verkiezingen (2 maanden). Het voorstel moet in elk geval op dit punt technisch aangepast worden.

De minister zal laten onderzoeken of Belgen die naar het buitenland vertrekken eventueel op de kiezerslijsten kunnen worden gehandhaafd. Hij wijst er evenwel op dat hij geen voorstander is van een dergelijk systeem omdat onvermijdelijk andere problemen zullen opduiken. Zo wijst hij erop dat bij de volgende verkiezingen elektronisch gestemd zal worden.

autres bulletins, ce qui risque de porter atteinte au secret du vote.

Le ministre communiquera le résultat de cette analyse dans le mois prochain.

Wanneer de kiesbrief later aankomt, zal die niet met de andere stemmen gemengd kunnen worden, waardoor het geheim van de stemming in het gedrang komt.

De minister zal het resultaat van deze analyse in de loop van volgende maand meedelen.

III. Projet de loi modifiant le code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales (Doc. Sénat, n° 1-1122/1)

Le présent projet, déposé par le gouvernement le 29 septembre 1998 à la Chambre des représentants, est le résultat d'un accord politique auquel il faut également inclure la modification de l'article 8 de la Constitution.

1. Exposé introductif par le premier ministre

Le premier ministre rappelle que l'accord du gouvernement prévoyait déjà que «le gouvernement étudiera la problématique globale du statut des citoyens belges résidant à l'étranger, y compris l'exercice d'un droit de vote».

Compte tenu des propositions de loi qui ont été déposées tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants, le gouvernement a déposé un projet qui tend à transposer cet objectif commun dans la pratique.

Parmi tous les systèmes possibles, qui vont du vote dans les ambassades et les consulats, au vote par procuration en passant par le vote par correspondance, le gouvernement a opté pour cette dernière solution.

En ce qui concerne l'exposé du premier ministre sur le système proposé par le présent projet, nous nous référons utilement aux documents de la Chambre n° 1743/1 (pp. 2 et 3) et n° 1743/3 (pp. 3 et 4).

Le premier ministre souligne qu'en ce qui concerne l'exigence constitutionnelle liée au vote obligatoire, qui est à l'origine des objections constitutionnelles formulées par le Conseil d'État, le gouvernement a choisi d'adopter le système applicable aux citoyens européens dans le cadre des élections européennes: le vote obligatoire à partir du moment où l'électeur est inscrit. Le gouvernement considère que l'on répond ainsi de manière concluante aux objections du Conseil d'État.

Le choix d'un système de procuration est motivé en partie par l'élargissement et, à terme, la généralisation du vote électronique.

Le vote par correspondance ou dans les consulats serait difficilement compatible avec le vote électronique. Un problème se posait également au niveau du secret du vote, car certains arrondissements risquent de ne compter que quelques Belges résidant à

III. Wetsontwerp tot wijziging van het kieswetboek tot wijziging van het kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale wetgevende Kamers (Stuk Senaat, nr. 1-1122/1)

Dit ontwerp, door de regering op 29 september 1998 in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend, is het resultaat van een politiek akkoord waartoe ook de wijziging van artikel 8 van de Grondwet behoort.

1. Inleidende uiteenzetting van de eerste minister

De eerste minister herinnert eraan dat in het regeeringsakkoord al stond dat «de regering de globale problematiek van het statuut van de Belgische burgers die in het buitenland verblijven zal bestuderen, met inbegrip van de uitoefening van een stemrecht».

Rekening houdend met de wetsvoorstellen die zowel in de Senaat als in de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn ingediend, heeft de regering een ontwerp ingediend dat deze gezamenlijke doelstelling in de praktijk probeert om te zetten.

Uit de verschillende systemen die mogelijk zijn, gaande van het stemmen in ambassades en consulaten, over het stemmen per brief tot het stemmen bij volmacht, heeft de regering voor deze laatste oplossing gekozen.

Voor de uiteenzetting van de eerste minister over het in dit ontwerp voorgestelde systeem verwijzen wij naar Kamerstukken nr. 1743/1 (blz. 2 en 3) en nr. 1743/3 (blz. 3 en 4).

In verband met de grondwettelijke vereiste van de stemplicht waarover de Raad van State grondwettelijke bezwaren opwierp, wijst de eerste minister erop dat de regering ervoor heeft gekozen om het systeem over te nemen dat geldt voor de Europese burgers bij de Europese verkiezingen: heeft men zich eenmaal laten registreren, dan geldt de stemplicht. De regering meent dat hierdoor afdoende wordt geantwoord op de bezwaren van de Raad van State.

De keuze voor een systeem van volmachten is onder andere ingegeven door de verruiming en, op termijn, de veralgemening van het elektronisch stemmen.

De stemming per brief of op het consulaat is moeilijk verenigbaar met het elektronisch stemmen. Ook voor het geheim van de stemming rees een probleem omdat er in sommige arrondissementen mogelijk slechts enkele Belgen vanuit het buitenland zullen

l'étranger qui prennent part au vote et que ces votes devront être comptabilisés séparément des suffrages émis sous forme électronique.

On a ainsi pu dégager une solution à un problème qui donne lieu à plusieurs propositions de loi et dont le Sénat a déjà longement débattu.

2. Discussion générale

Un membre maintient ses objections contre l'extention du droit de vote aux Belges résidant à l'étranger: ces gens ne participent pas à la vie de notre État et ne devraient pas, par conséquent, être impliqués dans le processus politique.

Il s'agit parfois de personnes qui ne sont même pas nées dans notre pays mais qui, pour des raisons d'opportunité, gardent leur nationalité belge.

Il y a également le problème des « réfugiés fiscaux » qui continueraient à exercer une influence politique dans le pays qu'ils ont quitté pour des raisons fiscales.

Étant donné le fonctionnement du système au niveau des arrondissements et le demi million de votants potentiels, on peut s'imaginer que des organisations de partis instaureront un système de procurations dans certains arrondissements cibles en vue d'influencer les rapports de force lors des élections.

On ne peut pas invoquer l'argument que les ressortissants européens pourront prochainement voter en Belgique puisque ces gens habitent notre pays et participent à notre société.

Un des auteurs de la proposition de loi n° 1-162/1 se réjouit du fait que les Belges résidant à l'étranger pourront participer aux élections et que le principe de la procuration ait été accepté.

Il demande toutefois pourquoi le principe d'une déclaration annuelle par écrit a été retenu et non pas une déclaration tous les quatre ou cinq ans comme cela se fait en France et dans d'autres pays.

Un membre constate que son groupe a toujours examiné avec bienveillance les propositions de loi déposées antérieurement sur le même sujet, même s'il a émis une série d'objections légales et pratiques.

Tout d'abord, le Conseil d'État considère que le droit d'élire domicile est contraire à l'article 62 de la Constitution. Il doute que le projet réponde à cette objection de manière concluante.

Le projet règle toutefois la contrôlabilité du système des procurations d'une manière qui permet d'éviter les abus.

stemmen en deze stemmen afzonderlijk van de elektronisch uitgebrachte stemmen moeten worden geteld.

Op die manier is een oplossing tot stand gekomen voor een problematiek waarover verschillende wetsvoorstellen waren ingediend en waarover in de Senaat reeds grondig is gedebatteerd.

2. Algemene bespreking

Een lid handhaaft zijn bezwaren tegen de uitbreiding van het stemrecht tot de Belgen die in het buitenland verblijven: die mensen nemen niet deel aan het leven van onze Staat en moeten bijgevolg niet betrokken worden bij het beleidsproces.

Het gaat vaak om personen die zelfs niet in ons land geboren zijn maar die om opportuniteitsredenen hun Belgische nationaliteit behouden.

Ook is er het probleem van de « fiscale vluchtelingen » die zo politieke invloed zouden blijven uitoefenen in het land dat ze om fiscale redenen verlaten hebben.

Aangezien het systeem op het vlak van de arrondissementen werkt en gelet op het half miljoen potentiële kiezers, kan men zich indenken dat partijorganisaties een systeem van volmachten zullen uitbouwen in bepaalde doelarrondissementen om de krachtverhoudingen bij de verkiezingen te beïnvloeden.

Het argument dat de Europese onderdanen binnenkort in België zullen kunnen stemmen, kan men niet aanhalen aangezien deze mensen in ons land wonen en deel uitmaken van onze maatschappij.

Een van de indieners van wetsvoorstel nr. 1-162/1 verheugt zich over het feit dat de Belgen die in het buitenland verblijven, aan de verkiezingen kunnen deelnemen en dat het principe van de volmacht aanvaard is.

Hij vraagt echter waarom het principe van een jaarlijkse schriftelijke verklaring gekozen is en niet een verklaring die om de vier of vijf jaar afgelegd wordt zoals in Frankrijk en in andere landen.

Een lid stelt vast dat zijn fractie de reeds ingediende wetsvoorstellen steeds welwillend heeft onderzocht, zij het dat er een aantal wettelijke en praktische bezwaren zijn geopperd.

In de eerste plaats meent de Raad van State dat een keuzerecht strijdig is met artikel 62 van de Grondwet. Hij twijfelt of het ontwerp hierop een afdoende antwoord heeft.

De controleerbaarheid van het volmachtensysteem wordt in het ontwerp echter wel op een afdoende wijze geregeld zodat misbruiken kunnen worden voorkomen.

On a également réduit dans toute la mesure du possible le risque d'abus au niveau de l'élection de domicile en optant pour le dernier domicile des personnes qui ont résidé en Belgique.

Quant aux Belges qui n'ont jamais résidé en Belgique, ils sont si peu nombreux que le risque d'un abus massif de l'élection de domicile pour influencer le résultat du scrutin est tellement réduit que la solution prônée par le projet est acceptable.

Un autre membre souligne que le système proposé dans le projet implique un surcroît de travail administratif appréciable pour les communes: constitution et mise à jour d'un registre électoral, constitution d'une liste des électeurs, notification des radiations, vérification des liens de parenté et d'alliance, etc.

De plus, le système en projet implique une extension du système des procurations, alors que son groupe estime que le recours aux procurations doit être limité autant que faire se peut, étant donné que le risque d'abus est réel. C'est pourquoi son groupe est plutôt partisan de développer un système tel que celui qui est appliqué actuellement dans le cadre des élections du Parlement européen, c'est-à-dire un vote par correspondance.

Bien que son groupe soit acquis au principe de l'octroi du droit de vote aux Belges séjournant à l'étranger, il est opposé au système des procurations retenu dans le projet à l'examen.

En outre, les objections constitutionnelles du Conseil d'État ne peuvent être écartées sans plus.

Un membre demande comment l'acte de notoriété prouvant la parenté, prévu à l'article 5 du projet, sera rédigé lorsque les mandataires n'habitent pas la commune qui est le dernier domicile du Belge résidant à l'étranger. Est-ce que cela ne va pas poser problème et ne serait-ce pas l'occasion de revoir ou d'assouplir le système des actes de notoriété?

Le premier ministre répond que le point de départ doit être le suivant: veut-on accorder ou refuser aux Belges résidant à l'étranger le droit de participer aux élections? Dans l'affirmative, on peut difficilement réaliser une discrimination sur base des différentes raisons pour lesquelles les Belges ont quitté le pays.

Les risques de manipulation des élections sont limités en fixant l'arrondissement électoral au dernier domicile en Belgique. Pour les Belges qui n'ont jamais résidé en Belgique, le domicile du mandataire détermine le lieu où le vote est émis.

De kans op misbruik door de keuze van een woonplaats is eveneens zoveel mogelijk beperkt door de keuze voor de laatste woonplaats voor degenen die ooit in België gewoond hebben.

De groep van Belgen die hier nooit gewoond hebben, is dermate beperkt dat de kans op massaal misbruik van de keuze van woonplaats om de verkiezingen te sturen zo klein is dat de oplossing voorgesteld door het ontwerp aanvaardbaar is.

Een ander lid wijst erop dat het door het ontwerp voorgestelde systeem voor de gemeenten heel wat bijkomend administratief werk impliceert: het aanleggen en bijhouden van een kiesregister, het aanleggen van een kiezerslijst, de betekening van schrappingen, de verificatie van bloed- en aanverwantschap, enz.

Bovendien houdt het ontworpen systeem een uitbreiding in van het volmachtensysteem terwijl zijn fractie meent dat het gebruik van volmachten zoveel mogelijk moet worden beperkt omdat het gevaar van misbruik reëel is. Zijn fractie is, om die reden, veeleer voorstander van de uitbouw van een systeem zoals dat thans geldt voor de verkiezingen van het Europees Parlement, dit wil zeggen een stemming per brief.

Hoewel zijn fractie dus principieel gewonnen is voor het verlenen van stemrecht aan Belgen die in het buitenland verblijven is hij tegenstander van het systeem van volmachten waarvoor is gekozen in het voorliggende ontwerp.

Ook de grondwettelijke bezwaren van de Raad van State kunnen niet zonder meer terzijde worden geschoven.

Een lid vraagt hoe de akte van bekendheid die de verwantschap bewijst, vermeld in artikel 5 van het ontwerp, opgesteld zal worden wanneer de gemachtigde niet in de gemeente woont waar de laatste woonplaats van de in het buitenland verblijvende Belg gevestigd was. Zal dat geen problemen meebrengen en zou dat geen gelegenheid zijn om het systeem van de akten van bekendheid te herzien of te versoepelen?

De eerste minister antwoordt dat men moet uitgaan van het volgende: wil men de Belgen die in het buitenland verblijven, het recht verlenen om aan de verkiezingen deel te nemen, of het hun ontzeggen? Als men hier bevestigend op antwoordt, kan men moeilijk een discriminatie invoeren op grond van de verschillende redenen waarom ze het land hebben verlaten.

Het gevaar voor manipulatie van de verkiezingen is beperkt wanneer men bepaalt dat het kiesarrondissement het arrondissement van de laatste woonplaats in België is. Voor de Belgen die nooit in België hebben verbleven, bepaalt de woonplaats van de gemachtigde de plaats waar de stem wordt uitgebracht.

Cette technique limite fortement les possibilités de manipulation et il est donc presque impossible de concentrer les votes dans un arrondissement précis.

Le fait que le gouvernement ait opté pour la technique du vote par procuration n'en modifie pas les règles. Il rappelle que la législation en matière de procuration a été rendue moins souple précisément pour mettre fin aux abus qui ont existé dans le passé.

Le premier ministre souligne qu'il ne faut donc pas confondre le débat sur le droit de vote des Belges résidant à l'étranger avec le débat sur le système des procurations.

À propos de l'annalité des déclarations, le premier ministre estime qu'un système de vote par procuration pour des Belges résidant à l'étranger nécessite une évaluation régulière, ne fût-ce que pour éviter que l'on fasse voter des personnes qui sont décédées entre-temps.

Le premier ministre estime également qu'il ne faut absolument pas exagérer l'importance des tracasseries administratives pour les communes, car la création du registre national leur a épargné beaucoup de travail ou a sensiblement simplifié leur travail. Il n'est pas certain d'ailleurs qu'un registre des électeurs sera nécessaire dans chaque commune.

Le premier ministre ne partage pas le point de vue du Conseil d'État, concernant l'obligation de vote. Chose curieuse, le Conseil d'État n'a pas formulé ces objections constitutionnelles à propos de la participation aux élections communales des Européens et, le cas échéant, des non-Européens, qui ne seront pas soumis à l'obligation de vote qu'après une inscription volontaire. Le fait que les Belges qui résident à l'étranger soient obligés de participer aux élections dès le moment où ils se sont fait enregistrer lui semble constituer une réponse suffisante à cette observation du Conseil d'État.

Le gouvernement n'a pas opté pour le vote par correspondance parce que l'expérience de la participation de Belges résidant à l'étranger aux élections européennes lui a appris que l'organisation d'un tel vote est beaucoup plus complexe.

La préservation du secret du vote, l'un des éléments qui incitent à opter pour le vote par procuration, a moins d'importance aux élections européennes, parce que l'on y vote par communauté, si bien que le bulletin de vote rempli est mélangé avec un nombre beaucoup plus élevé de bulletins de votes déjà déposés. Le vote par correspondance aux élections européennes simplifie certes les choses, sauf, toutefois, lorsque diverses élections ont lieu le même jour.

À terme, les modalités de vote des Belges qui résident à l'étranger et qui participent à des élections en Belgique seront d'ailleurs uniformisées.

Deze techniek beperkt de mogelijkheden tot manipulatie aanzienlijk en het is dus nagenoeg onmogelijk de stemmen te concentreren in een bepaald arrondissement.

Het feit dat de regering gekozen heeft voor de techniek van de stemming bij volmacht brengt geen wijziging van de regels mee. Hij wijst erop dat de wetgeving inzake volmachten minder soepel gemaakt is juist om een einde te maken aan de misbruiken die in het verleden bestaan hebben.

De eerste minister merkt op dat men het debat over het stemrecht van de Belgen in het buitenland niet moet vermengen met het debat over het systeem van de volmachten.

Over de jaarlijkse verklaring merkt de eerste minister op dat een stelsel van stemming bij volmacht door de Belgen die in het buitenland verblijven, geregeld geëvalueerd moet worden, al was het maar om te voorkomen dat men personen laat stemmen die ondertussen overleden zijn.

De eerste minister meent ook dat de administratieve rompslomp voor de gemeente zeker niet overdreven moet worden omdat de oprichting van het Rijksregister de gemeenten veel werk bespaard heeft of dit werk sterk vereenvoudigt. Bovendien is het niet zeker dat een kiesregister nodig zal zijn in elke gemeente.

De eerste minister is het niet eens met het standpunt van de Raad van State over de stemplicht. De Raad van State heeft, merkwaardig genoeg, deze grondwettelijke bezwaren niet geopperd voor deelname van Europeanen en, eventueel, niet-Europeanen aan de gemeenteraadsverkiezingen waarvoor ook slechts stemplicht geldt na vrijwillige inschrijving. Het feit dat deelname aan verkiezingen verplicht is voor Belgen in het buitenland zodra ze zich hebben laten registreren, lijkt hem een voldoende antwoord te geven op deze opmerking van de Raad van State.

De regering heeft niet gekozen voor stemming per brief omdat de ervaring met de deelname van Belgen in het buitenland aan de Europese verkiezingen geleerd heeft dat de organisatie ervan veel omslachtiger is.

Het geheim van de stemming, een van de elementen om te kiezen voor stemming bij volmacht, geldt minder voor de Europese verkiezingen omdat er per gemeenschap wordt gestemd zodat de uitgebrachte stem wordt vermengd met een veel groter aantal stembrieven. De stemming per brief is voor de Europese verkiezingen weliswaar eenvoudiger maar dat geldt niet voor verschillende verkiezingen op één dag.

Op termijn zal de wijze waarop vanuit het buitenland aan verkiezingen in België wordt deelgenomen trouwens eenvormig worden gemaakt.

Un commissaire dit qu'il reste persuadé que l'adoption du projet de loi en discussion donnera naissance à deux catégories de Belges : ceux qui sont obligés de voter et ceux qui peuvent voter.

3. Discussion et vote des articles

Articles 1 et 2

Ces articles sont adoptés à l'unanimité des douze membres présents.

Articles 3 à 5

Ces articles sont adoptés par neuf voix et trois abstentions.

4. Vote sur l'ensemble du projet

L'ensemble du projet de loi est adopté par neuf voix et trois abstentions.

Par l'adoption du projet de loi, les deux propositions de loi sont devenues sans objet.

*
* *

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des neuf membres présents.

Les rapporteurs, *Le premier vice-président,*
Christine CORNET D'ELZIUS. Eric PINOIE.
Jean-François ISTASSE.

Een lid blijft erbij dat er door het aannemen van dit ontwerp twee categorieën Belgen zullen ontstaan: zij die verplicht zijn om te stemmen en zij die mogen stemmen.

3. Artikelsgewijze bespreking en stemming

Artikelen 1 en 2

Deze artikelen worden eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikelen 3 tot 5

Deze artikelen worden aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen.

4. Stemming over het gehele ontwerp

Het wetsontwerp wordt in zijn geheel aangenomen met 9 stemmen bij 3 onthoudingen.

Door de aanneming van het wetsontwerp vervallen de twee wetsvoorstellen.

*
* *

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de negen aanwezige leden.

De rapporteurs, *De eerste vice-voorzitter,*
Christine CORNET D'ELZIUS. Eric PINOIE.
Jean-François ISTASSE.