

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

10 MAART 1998

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 8 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht —
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 74 van 12 april 1995)*

VOORSTEL VAN DE HEER LOONES C.S.

TOELICHTING

Politieke rechten moeten gekoppeld zijn aan het behoren tot een gemeenschap. Het instrument waarmee tot nu toe wordt vastgesteld of iemand al dan niet tot een gemeenschap behoort, zijn de regels inzake de Belgische nationaliteit. De wereld is veranderd: de oude natiestaten verliezen aan betekenis ten gunste van de volkeren en regio's, enerzijds, en de supranationale Europese instellingen, anderzijds. Die evolutie rechtvaardigt wijzigingen in het criterium om te bepalen of iemand al dan niet tot de gemeenschap behoort.

Toch kan het niet dat het behoren tot de gemeenschap een louter gevolg wordt van het fysiek in de gemeenschap wonen. Van belang blijft onder meer:

— de koppeling van het stemrecht aan de vrijwillig uitgedrukte intentie om tot de gemeenschap toe treden volgens de procedures door de gemeenschap uitgewerkt;

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

10 MARS 1998

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 8 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif —
voir le « Moniteur belge » n° 74 du 12 avril 1995)*

PROPOSITION DE M. LOONES ET CONSORTS

DÉVELOPPEMENTS

Les droits politiques doivent être liés à l'appartenance à une communauté. Ce sont les règles régissant la nationalité belge qui ont servi jusqu'ici à déterminer si quelqu'un appartient ou non à la communauté. Le monde change: les anciens États nations perdent de leur importance au profit des peuples et des régions, d'une part, et des institutions européennes supranationales, d'autre part. Cette évolution justifie que l'on modifie le critère sur la base duquel on détermine si quelqu'un fait partie ou non de la communauté.

Toutefois, il n'est pas acceptable que l'appartenance à la communauté puisse tenir au simple fait d'habiter physiquement parmi celle-ci. Les facteurs suivants, notamment, demeurent importants:

— la liaison du droit de vote à l'intention volontairement exprimée d'entrer dans la communauté en suivant les procédures définies par celle-ci;

— de ondergeschiktheid van het recht van niet-Belgen om stemrecht te verkrijgen aan het recht van de Vlaamse Gemeenschap om in taalkundig moeilijke gebieden als gemeenschap overeind te blijven.

De indieners van dit voorstel zijn van mening dat het hele debat over het stemrecht voor niet-Belgen zonder tijdsdruk moet gevoerd worden. Dit om te pogen een nieuwe consensus te vinden over voorwaarden en betekenis van de idee burgerschap (Europees, Belgisch, Vlaams, lokaal...) anno 1998. In zulk kader is het mogelijk én de Vlaamse garanties in de rand rond Brussel, én de minimumvertegenwoordiging van Vlamingen in de Brusselse lokale besturen, én de splitsing van de organieke en kieswetgeving inzake lokale besturen én het probleem van het stemrecht voor EU- en niet-EU-buitenlanders te regelen.

Zulk debat zou een akkoord kunnen opleveren over én een nieuwe tekst van artikel 8 én de begeleidende maatregelen.

Onderhavig voorstel creëert het noodzakelijke kader om het gehele debat omtrent het stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen te kunnen voeren op het niveau waar dit debat moet gevoerd worden: meer bepaald in de parlementen van de deelstaten.

Zo zullen de gewesten bevoegd worden om het stemrecht voor EU-onderdanen in te voeren, met dien verstande dat de bevoegdheidstoe wijzing opnieuw bekeken moet worden wanneer de Brusselse instellingen, naar aanleiding van volgende onderhandelingen in de staats hervorming, aangepast zijn in confederale zin. In dit licht moet artikel 8 van de Grondwet bij het einde van deze zittingsperiode opnieuw voor herziening vatbaar worden verklaard.

Zoals reeds vele malen herhaald, werd het stemrecht voor EU-onderdanen in het Verdrag van Maastricht aangekondigd als « vast en zeker aan voorwaarden en uitwerking gebonden ». Later echter werden in de uitwerking van het principe — de Europese richtlijn 94/80/EG — nauwelijks voorwaarden opgenomen. Alleen de toepassing van de « Luxemburgclausule » (het feit dat in een gemeente waar de niet-Belgische EU-kiezers meer dan 20% van het totaal aan EU-kiezers vormen het stemrecht van EU-onderdanen mag beperkt worden tot degenen die al een volle zittingsperiode in de gemeente wonen), het mogelijk voorbehoud voor gekozen bestuursfuncties en de algemene regel dat dezelfde voorwaarden als voor Belgen mogen worden toegepast op EU-kiezers, zijn vastgelegd.

Richtlijn 94/80/EG voldoet bijgevolg niet aan de minimumcriteria om het EU-stemrecht te kunnen invoeren en moet worden herzien.

— la subordination du droit des non-Belges à obtenir le droit de vote au droit de la Communauté flamande de subsister en tant que communauté dans des régions linguistiquement difficiles.

Les auteurs de la présente proposition estiment que tout le débat sur l'octroi du droit de vote aux non-Belges ne doit pas être mené dans la précipitation. Ceci afin de s'efforcer de trouver un nouveau consensus sur les conditions et le sens de l'idée de citoyenneté (européenne, belge, flamande, locale...) en 1998. Dans ce cadre-là, il est possible de régler à la fois les garanties flamandes dans la périphérie bruxelloise, la représentation minimale des Flamands au sein des pouvoirs locaux bruxellois, la scission des législations organique et électorale en matière de pouvoirs locaux et le problème de l'octroi du droit de vote aux étrangers ressortissants et non-ressortissants de l'U.E.

Un tel débat pourrait conduire à un accord sur un nouveau texte d'article 8 et sur les mesures d'accompagnement.

La présente proposition crée le cadre nécessaire pour pouvoir mener l'ensemble du débat sur le droit de vote aux élections communales au niveau où il doit être mené, c'est-à-dire au sein des parlements des entités fédérées.

Ainsi, les régions seront compétentes pour instaurer le droit de vote pour les ressortissants de l'U.E., étant entendu que l'attribution de compétence devra être réexaminée lorsque les institutions bruxelloises auront été adaptées dans un sens confédéral, à l'occasion des prochaines négociations qui seront menées dans le cadre de la réforme de l'État. Dans cette optique, l'article 8 de la Constitution devra à nouveau être soumis à révision au terme de l'actuelle législature.

Comme on l'a déjà maintes fois répété, le droit de vote pour les ressortissants de l'U.E. a été annoncé dans le Traité de Maastricht comme devant être lié à des conditions et à des modalités. Mais, ultérieurement, c'est à peine si la mise en œuvre du principe — par la directive européenne 94/80/C.E. — a été assortie de conditions. N'ont été conservées que l'application de « la clause de Luxembourg » (en vertu de laquelle dans une commune où les électeurs U.E. non belges représentent plus de 20% du total des électeurs U.E., l'octroi du droit de vote pour les ressortissants de l'U.E. peut être limité à ceux qui habitent déjà dans cette commune depuis une législature complète), la possibilité de réserver les fonctions électives et la règle générale suivant laquelle les électeurs U.E. peuvent être soumis aux mêmes conditions que les Belges.

Par conséquent, la directive 94/80/C.E. ne répond pas aux critères minimaux pour pouvoir instaurer le droit de vote U.E. et elle doit être revue.

De indieners van dit voorstel zijn van mening dat volgende principes en/of voorwaarden aan de basis van het stemrecht voor EU-onderdanen moeten liggen:

- alhoewel nog niet gerealiseerd in Europese verdragen, is het Europees burgerschap slechts een aanvulling van de nationaliteit;
- de kiesrechten dienen gekoppeld aan belastingplicht;
- een bepaalde verblijfsduur;
- een effectieve concentratiedrempel;
- de kennis van de streektaal;
- een beperking van het passief stemrecht;
- de enkelvoudigheid van het stemrecht;
- het afschaffen van de opkomstplicht;
- het voorbehoud van de uitvoerende mandaten voor Belgen.

Daarnaast gaan de indieners ervan uit dat alleszins, zoals afgesproken bij de Sint-Michielsakkoorden, de organieke wetgeving inzake gemeenten en provincies wordt overgeheveld (zie afzonderlijk voorstel tot wijziging van artikel 162 van de Grondwet, Stuk 1-452/1), dat de Vlaamse aanwezigheid in de lokale besturen in de rand rond Brussel gegarandeerd wordt, dat er een minimumvertegenwoordiging van Vlamingen in de Brusselse lokale besturen vastgelegd wordt en dat de bestaande taal- en kieswetgeving streng wordt toegepast. Alleszins kunnen internationale verplichtingen slechts opgenomen worden, na voorafgaande wijziging van de Grondwet.

Toelichting bij het artikel

De beginselen in het eerste en tweede lid van de Grondwet blijven ongewijzigd behouden. Dit betekent dat het algemene principe dat men Belg moet zijn om aan de verkiezingen deel te nemen, ongewijzigd blijft.

Voor een goed begrip van het derde lid, verwijzen de indieners naar hun voorstel tot wijziging van artikel 162 van de Grondwet (Stuk nr. 1-452/1); hierdoor worden de gewesten bevoegd inzake de kieswetgeving voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen.

Deze nieuwe bepaling stelt dat de gewesten inzake de uitoefening van het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in uitzonderingen kunnen voorzien op de vereiste de staat van Belg te hebben.

Voorts bepalen de gewesten — door de wijziging van artikel 162 van de Grondwet — de vereisten waaraan men moet voldoen om het kiesrecht uit te oefenen. Het is op deze wijze dat Vlaanderen de ver-

Les auteurs de la présente proposition estiment que l'octroi du droit de vote aux ressortissants de l'U.E. doit reposer sur les principes et/ou conditions ci-après:

- quoique n'ayant pas encore été traduite dans les traités européens, la citoyenneté européenne n'est qu'un complément de la nationalité;
- les droits électoraux doivent être liés à l'obligation fiscale;
- une certaine durée de résidence;
- un seuil de concentration effectif;
- la connaissance de la langue de la région;
- une limitation du droit d'éligibilité;
- l'unicité du droit de vote;
- la suppression du vote obligatoire;
- les mandats exécutifs doivent être réservés aux Belges.

En outre, les auteurs partent du principe qu'en tout état de cause, comme cela a été convenu dans le cadre des accords de la Saint-Michel, la législation organique des communes et des provinces doit être transférée (*cfr.* la proposition distincte modifiant l'article 162 de la Constitution, doc. 1-452/1), que la présence flamande au sein des pouvoirs locaux de la périphérie bruxelloise doit être garantie, qu'une représentation minimale des Flamands au sein des pouvoirs locaux bruxellois doit être fixée et que les législations linguistique et électorale existantes doivent être appliquées strictement. En toute hypothèse, des engagements internationaux ne pourront être souscrits qu'après modification préalable de la Constitution.

Commentaire de l'article unique

Les principes consacrés aux premier et deuxième alinéas de la Constitution ne sont pas modifiés. Cela signifie que le principe général suivant lequel il faut être Belge pour prendre part aux élections, demeure inchangé.

Pour la bonne compréhension du troisième alinéa, les auteurs renvoient à leur proposition modifiant l'article 162 de la Constitution (doc. n° 1-452/1); cette proposition rend les régions compétentes en matière de législation électorale pour les élections communales et provinciales.

La nouvelle disposition prévoit qu'en matière d'exercice du droit de vote aux élections communales, les régions peuvent prévoir des exceptions à la condition suivant laquelle il faut avoir la qualité de Belge.

En outre, les régions fixeront — par suite de la modification de l'article 162 de la Constitution — les conditions à remplir pour exercer le droit de vote. La Flandre pourra ainsi imposer les différentes condi-

schillende voorwaarden, gekoppeld aan het toekennen van de EU-stemrecht kan opleggen.

Ten slotte wordt geëxpliciteerd dat de toepassing van het nieuwe artikel 162 ervoor zorgt dat de regeling in Brussel slechts uitgewerkt kan worden mits het akkoord van elke taalgroep en op voorwaarde van een minimumvertegenwoordiging en een medebeslissingsrecht.

Een overgangsbepaling voorziet in de inwerkingtreding van de nieuwe regeling bij de eerstkomende verkiezingen. Indien een gewest op dat ogenblik niet over een eigen decretale regeling beschikt, is in dat gewest de oude regeling van toepassing (de federale wet regelt er de verkiezingen).

Jan LOONES.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 8 van de Grondwet wordt met een derde en vierde lid en een overgangsbepaling aangevuld, luidende als volgt:

«Bij de in artikel 134 bedoelde regel, kan het gewest inzake de uitoefening van het kiesrecht bij de rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraden in uitzonderingen voorzien op de vereiste de staat van Belg te hebben en de vereisten bepalen waaraan men moet voldoen om het actief en passief kiesrecht uit te oefenen.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet de in artikel 134 bedoelde regel worden aangenomen met een volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. De in het vorige lid bedoelde regel voorziet in elk geval in een gewaarborgde vertegenwoordiging van een derde en in een medebeslissingsrecht van de minst talrijke taalgroep in alle organen en instellingen van de gemeente in het betrokken gebied.

Overgangsbepaling

Het derde lid en de regelen, aangenomen ter uitvoering ervan, treden in werking bij de eerstvolgende rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraden.»

Jan LOONES.
Bert ANCIAUX.
Chris VANDENBROEKE.

tions de l'octroi du droit de vote aux ressortissants de l'U.E.

Enfin, il est précisé que l'application de l'article 162 nouveau fera en sorte que ce régime ne pourra être mis en œuvre à Bruxelles que moyennant l'accord de chaque groupe linguistique et à condition que soient prévus une représentation minimale et un droit de codécision.

Une disposition transitoire prévoit l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation lors des prochaines élections. Si une région ne disposait pas à ce moment-là d'une législation décrétable propre, c'est l'ancienne réglementation qui serait applicable dans cette région (les élections seraient régies par la loi fédérale).

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 8 de la Constitution est complété par un troisième et un quatrième alinéa, et par une disposition transitoire, rédigés comme suit:

«Par la règle visée à l'article 134, la région peut, en ce qui concerne l'exercice du droit de vote lors de l'élection directe des membres des conseils communaux, prévoir des exceptions à l'obligation d'avoir la qualité de Belge et fixer les conditions nécessaires pour l'exercice du droit de vote et du droit d'éligibilité.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la règle visée à l'article 134 doit être adoptée à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. La règle visée à l'alinéa précédent prévoit en tout cas, pour le groupe linguistique le moins nombreux, une représentation garantie d'un tiers et l'octroi d'un droit de codécision dans tous les organes et institutions des communes de la région concernée.

Disposition transitoire

Le troisième alinéa et les règles adoptées en exécution de celui-ci entreront en vigueur lors de la prochaine élection directe des membres des conseils communaux.»