

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1996-1997

---

29 AVRIL 1997

---

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

---

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le président du Sénat, le 22 juillet 1996, d'une demande d'avis sur une proposition de loi «modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives» (doc. Sénat, session 1995-1996, n° 1-162/1), a donné le 16 avril 1997 l'avis suivant:

1. Comme l'indiquent son intitulé et ses développements, la proposition de loi déposée par MM. Destexhe et Desmedt entend «permettre» aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives. Partant de l'idée que «tous les Belges résidant à l'étranger» n'ont pas conservé un intérêt «à l'égard de la politique belge», la proposition souhaite octroyer le droit de vote «à ceux qui, par leur démarche volontaire, prouvent avoir conservé cet intérêt suffisant». Une telle démarche serait attestée par l'inscription, lors du départ à l'étranger, sur un registre spécial tenu à la commune.

Telle qu'elle est formulée, la proposition ne traduit pas clairement les intentions de ses auteurs. L'on n'aperçoit pas, notamment, dans la rédaction proposée pour l'article 147ter, si le Belge qui réside à l'étranger est tenu, en règle générale, de participer aux élections législatives, s'il est libre ou non d'exprimer un suffrage à l'occasion de telles élections ou encore si, après inscription au registre spécial, il est obligé d'utiliser les modes du vote par procuration pour remplir le devoir électoral qui est désormais le sien.

*Voir:*

Document du Sénat:

1-162 - 1995/1996:

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

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1996-1997

---

29 APRIL 1997

---

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

---

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 juli 1996 door de voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet «tot wijziging van het Kieswetboek ten einde Belgen die in het buitenland verblijven in staat te stellen deel te nemen aan parlementsverkiezingen» (Gedr. St. Senaat, zitting 1995-1996, nr. 1-162/1), heeft op 16 april 1997 het volgende advies gegeven:

1. Zoals staat vermeld in het opschrift van en de toelichting op het door de heren Destexhe en Desmedt ingediende wetsvoorstel, heeft het tot doel de Belgen die in het buitenland verblijven «in staat te stellen» aan de parlementsverkiezingen deel te nemen. Uitgaande van het idee dat niet alle «Belgen die in het buitenland verblijven» nog «belangstelling voor de Belgische politiek hebben», willen de indieners met hun voorstel stemrecht toekennen «aan diegenen die door een eigen initiatief bewijzen dat die belangstelling bij hen aanwezig is». Dat initiatief zou hieruit blijken dat de burger zich bij zijn vertrek naar het buitenland in een bij de gemeente bijgehouden bijzonder register laat inschrijven.

Zoals het voorstel geformuleerd is, geeft het de bedoelingen van de indieners ervan niet duidelijk weer. Inzonderheid blijkt uit de voor artikel 147ter voorgestelde redactie niet of de in het buitenland verblijvende Belg er in de regel toe gehouden is aan de parlementsverkiezingen deel te nemen, of het hem al of niet vrij staat om ter gelegenheid van zulke verkiezingen zijn stem uit te brengen, dan wel of hij, zodra hij in het bijzondere register is ingeschreven, verplicht is te stemmen bij wege van volmacht om de kiesplicht die voortaan zijn deel is, te volbrengen.

*Zie:*

Gedr. St. van de Senaat:

1-162 - 1995/1996:

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

L'on peut comprendre que les auteurs de la proposition de loi ne retiennent que l'idée d'une inscription facultative, voire celle du vote facultatif. La loi qui entendra imposer l'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 de 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. Elle pourrait également heurter les dispositions inscrites dans l'article 22 de la Constitution et dans l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en apportant des restrictions excessives au droit qu'a le citoyen de se déplacer, y compris en dehors de son pays, sans devoir « signaler ses nouvelles coordonnées » aux autorités de ce dernier.

En recourant à la technique de l'inscription facultative et donc de la participation facultative aux élections législatives, la proposition de loi s'inscrit, cependant, en méconnaissance du principe inscrit à l'article 62, alinéa 3, de la Constitution. Cette disposition ne se borne pas à prescrire l'inscription des électeurs à la commune et à requérir qu'ils y accomplissent, soit personnellement, soit par mandataire, leur devoir électoral. Elle veut aussi que « le vote » soit « obligatoire » (alinéa 3, première phrase). Elle ne saurait être interprétée 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 acquerraient la qualité d'électeur, ils devraient voter.

2. La proposition à l'examen ne peut laisser sans réponse la question des sanctions applicables au citoyen qui ne se serait pas inscrit sur le registre spécial ou qui, y étant inscrit, ne remplirait pas son devoir électoral.

3. Contrairement à ce que semblent indiquer les développements, le champ d'application de la proposition se limite aux élections à la Chambre des représentants et au Sénat. 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, une loi spéciale devrait être conçue.

4. Contrairement à ce qu'indique l'article 1<sup>er</sup> de la proposition soumise à l'examen, celle-ci n'entend pas régler une matière visée à l'article 77, mais à l'article 78 de la Constitution.

La chambre était composée de :

M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre;  
MM. Y. KREINS et P. LIENARDY, conseillers d'État;  
MM. F. DELPEREE et J. van COMPERNOLLE, assesseurs de la section de législation;  
Mme J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. BAUWENS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de J.-J. STRYCKMANS.

*Le Greffier,*  
J. GIELISSEN.

*Le Président,*  
J.-J. STRYCKMANS.

Dat de indieners van het wetsvoorstel het bij een facultatieve inschrijving en zelfs een facultatieve stemming houden, is begrijpelijk. 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. Zulk een wet zou tevens een schending kunnen inhouden van het bepaalde in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, door te grote beperkingen te stellen op het recht van de burger om zich, ook buiten zijn land, te verplaatsen zonder « zijn nieuwe adres en verdere gegevens » aan de autoriteiten van zijn land te hoeven meedelen.

Doordat het wetsvoorstel werkt met facultatieve inschrijving en dus met facultatieve deelname aan de parlementsverkiezingen, houdt het echter een schending in van het in artikel 62, derde lid, van de Grondwet vervatte beginsel. Deze bepaling schrijft niet alleen voor dat de kiezers bij de gemeente ingeschreven moeten zijn en dat zij daar, hetzij zelf, hetzij per gemachtigde, hun stemplicht moeten vervullen. Ze bepaalt tevens dat de « stemming... verplicht (is) » (derde lid, eerste zin). Ze kan niet zo 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.

2. Het onderzochte voorstel behoort een antwoord te bieden op de vraag welke straffen van toepassing zijn op de burger die zich niet in het bijzondere register heeft laten inschrijven of die, hoewel hij daarin ingeschreven is, zijn stemplicht niet vervult.

3. In tegenstelling tot wat de toelichting lijkt aan te geven, is de werkingssfeer van het voorstel beperkt tot de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Om stemrecht voor de verkiezingen voor de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad toe te kennen, zou een bijzondere wet moeten worden uitgewerkt.

4. In tegenstelling tot wat artikel 1 van het om onderzoek voorgelegde voorstel aangeeft, regelt het voorstel geen in artikel 77, maar een in artikel 78 van de Grondwet bedoelde aangelegenheid.

De kamer was samengesteld uit :

De heer J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter;  
De heren Y. KREINS en P. LIENARDY, staatsraden;  
De heren F. DELPEREE en J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving;  
Mevrouw J. GIELISSEN, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer M. BAUWENS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer L. DETROUX, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS.

*De Griffier,*  
J. GIELISSEN.

*De Voorzitter,*  
J.-J. STRYCKMANS.