

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003

10 JUILLET 2003

Proposition de loi relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales aux ressortissants non européens résidant en Belgique

(Déposée par Mme Jacinta De Roeck)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 13 octobre 2000 (doc. Sénat, n° 2-548/1 — 2000/2001).

L'article 8 de la Constitution, révisé le 11 décembre 1998 (*Moniteur belge* du 15 décembre 1998), introduisait le principe d'une dérogation à la condition de nationalité pour l'exercice des droits politiques. Par son alinéa 3, cet article permet au législateur d'organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.

Par la loi du 27 janvier 1999, le droit de vote et d'éligibilité pour les élections communales a été accordé aux ressortissants de l'Union européenne. La Belgique adaptait ainsi, après de longues années d'hésitation et de tensions, sa législation nationale à l'article 19 du Traité sur l'Union européenne (ex-article 8B du Traité de Maastricht — 7 février 1992) qui dispose clairement que chaque citoyen européen exerce le droit de vote et d'éligibilité aux élections

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2003

10 JULI 2003

Wetsvoorstel betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven

(Ingediend door mevrouw Jacinta De Roeck)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 13 oktober 2000 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 2-548/1 — 2000/2001).

Artikel 8 van de Grondwet, dat werd herzien op 11 december 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 15 december 1998) strekt tot invoering van het beginsel dat, in verband met de uitoefening van de politieke rechten, kan worden afgeweken van de nationaliteitsvereiste. Het derde lid van dat artikel stelt de wetgever in staat het stemrecht te regelen van burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

De wet van 27 januari 1999 heeft ervoor gezorgd dat de onderdanen van de Europese Unie vandaag actief en passief kiesrecht bezitten bij de gemeenteraadsverkiezingen. Op die manier heeft België na jarenlang getalm en getouwtrek zijn nationale wetgeving afgestemd op artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (ex-artikel 8B van het Verdrag van Maastricht — 7 februari 1992). Dat artikel bepaalt ontegensprekelijk dat iedere Europese

municipales dans l'État membre où il réside « dans les mêmes conditions que les nationaux ».

L'article 8 de la Constitution précise également, dans son alinéa 4, que le droit de vote peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi. La disposition transitoire prévoit que cette loi ne peut être adoptée avant le 1^{er} janvier 2001.

La Belgique a donc ouvert le droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne mais a postposé l'exercice de ce droit fondamental pour les non-Européens résidant pourtant parfois depuis de longues années en Belgique. Concrètement, cela signifie que 10% de la population adulte ne participe pas à nos instances démocratiques. Ces 10% sont très inégalement répartis sur le territoire. Dans une ville comme Bruxelles, il s'agit d'un adulte sur quatre qui n'a aucun contrôle sur ceux qui pourtant le dirigent. Dans certaines communes, nous faisons le constat d'un réel déficit de démocratie. Ces mêmes personnes sont pourtant des contribuables, des usagers des services publics, de l'enseignement, de la culture, etc., mais n'ont aucun droit de regard sur la gestion des budgets ni sur les orientations politiques.

La question du droit de vote pour les non-nationaux est souvent liée aux procédures de naturalisation et d'acquisition de nationalité qui ont été revues et simplifiées par les lois du 1^{er} mars 2000 (*Moniteur belge*, 5 et 6 avril 2000). Selon cette position, à terme, toute personne résidente depuis un certain temps en Belgique prendra la nationalité belge. Toutefois, la simplification des procédures d'acquisition ou de demande de naturalisation ne règle pas le problème de la citoyenneté active. Cette démarche suppose pour certaines personnes d'origine étrangère, l'abandon de leur nationalité d'origine. Beaucoup n'entrent pas dans cette logique sauf forcées et contraintes par des raisons professionnelles ou par la nécessité de bénéficier de la libre circulation des personnes dans l'espace européen.

Un nombre important d'étrangers, dits de la première génération ou de la deuxième génération, gardent des liens affectifs, culturels, religieux et sentimentaux avec le pays d'origine mais résident de manière durable et irréversible en Belgique. La double nationalité serait une manière de résoudre une partie du problème mais ne peut s'envisager qu'État par État. Ce n'est à l'ordre du jour ni de l'agenda européen ni des affaires internationales.

burger, in de lidstaat waar hij verblijft, actief en passief kiesrecht bezit bij de gemeenteraadsverkiezingen, « onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat ».

In het vierde lid van artikel 8 van de Grondwet wordt voorts gepreciseerd dat het stemrecht door de wet kan worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door die wet bepaald. Op grond van de overgangsbepaling kan een dergelijke wet niet worden aangenomen vóór 1 januari 2001.

België heeft de burgers van de Europese Unie dus actief en passief stemrecht gegeven, maar heeft de toekenning van dat fundamentele recht aan niet-Europese-Unie-onderdanen uitgesteld, ook al verblijven die soms al verschillende jaren in België. Concreet betekent een en ander dat tien procent van de volwassen bevolking niet betrokken wordt bij onze democratische instellingen. Die tien procent zijn zeer ongelijk over het grondgebied verspreid. In een stad als Brussel blijft één volwassene op vier verstoken van enige controlemogelijkheid op de eigen bestuurslieden. In sommige gemeenten is sprake van een echt democratisch deficit. Hoewel ook die burgers belastingen betalen en een beroep doen op de openbare dienstverlening, het onderwijs, de culturele accommodatie enzovoort, hebben zij niet het recht zich uit te spreken over het begrotingsbeleid of de algemene beleidslijnen.

Het vraagstuk van het stemrecht voor de niet-Belgen wordt vaak in verband gebracht met de procedures voor naturalisatie en verwerving van de nationaliteit, die bij de wetten van 1 maart 2000 (*Belgisch Staatsblad* van 5 en 6 april 2000) zijn herzien en vereenvoudigd. Volgens die opvatting zal op termijn al wie een tijd in België verblijft, de Belgische nationaliteit verwerven. Om die mensen aan te zetten tot actief burgerschap volstaat het echter niet de procedures voor verwerving van de nationaliteit en naturalisatie te vereenvoudigen, omdat dat voor sommigen zou betekenen dat zij afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Voor velen kan daarvan geen sprake zijn, behalve wanneer zij er om beroepsredenen niet onderuit kunnen, of wanneer zij om een of andere reden genoodzaakt zijn deel te nemen aan het vrij verkeer van personen binnen de Europese ruimte.

Tal van vreemdelingen, met name die van de eerste of de tweede generatie, onderhouden nog steeds nauwe affectieve, culturele, religieuze of gevoelsmatige banden met het land van oorsprong, ook al wonen zij al lang en voorgoed in België. De dubbele nationaliteit zou dit probleem deels kunnen oplossen maar is slechts mogelijk via akkoorden tussen individuele Staten onderling. Noch voor Europa, noch op internationaal vlak is dit op het ogenblik een prioriteit.

Accorder les droits politiques n'est pas incompatible avec la procédure d'acquisition de la nationalité. L'exercice de la citoyenneté n'en sera que plus plein et entier et l'octroi du droit de vote aux élections communales peut dans ce cadre être envisagé comme une étape dans un processus de reconnaissance et d'intégration de ces populations.

Comme l'autorise la Constitution, la présente proposition de loi vise à accorder le droit de vote et d'éligibilité, au niveau communal, aux ressortissants non européens résidant depuis cinq années au moins sur notre territoire.

Les élections des conseils communaux qui viennent de se dérouler avec la participation des citoyens européens, montrent que cette participation électorale est possible. Il faut néanmoins remarquer que l'obligation de s'inscrire au préalable sur les listes électorales a manifestement été un frein à la participation et a induit des inégalités de fait entre électeurs européens et électeurs belges ainsi qu'entre les ressortissants européens. L'information dont ils pouvaient bénéficier variait fortement d'un lieu de résidence l'autre en fonction de l'intérêt manifesté par les autorités communales à cette question.

Certains électeurs européens ont porté plainte s'appuyant sur le fait qu'ils n'étaient pas mis dans les mêmes conditions de vote que les nationaux, ce qui est contraire à l'esprit du Traité de Maastricht. Forts de cette expérience négative, nous estimons qu'il faut mettre chacun et chacune dans les mêmes conditions pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité. Nous proposons d'abroger l'article 1^{er}bis. Les personnes de nationalité belge, les ressortissants européens, les ressortissants non européens résidant légalement en Belgique depuis au moins 5 ans seront donc automatiquement inscrits sur les listes électorales en fonction des critères définis dans l'article 1^{er}.

Pour les auteurs, cette proposition de loi est une première étape visant à élargir le champ de la démocratie participative au niveau communal. Dans le même esprit d'élargissement de la démocratie et de la participation des citoyens, il nous semble nécessaire d'élargir le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers résidant depuis 5 ans en Belgique aux élections du conseil provincial, aux élections des conseils régionaux et aux élections du Parlement européen. De même, la condition de nationalité requise pour être conseiller au CPAS nous semble devoir être abrogée. Il restera encore à traiter de la question de l'exercice des fonctions de bourgmestre et d'échevin. Cet élargissement du droit de vote et d'éligibilité pose, pour chaque assemblée, des problèmes spécifiques. Nous nous proposons dès lors de traiter chaque niveau d'élection dans des propositions de loi spécifiques.

Politieke rechten toekennen is niet onverenigbaar met een procedure tot verwerving van de nationaliteit. Een en ander werkt een volwaardig en allesomvattend burgerschap precies in de hand. In dat verband kan de toekenning van stemrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen worden beschouwd als een bijkomende stap naar meer erkenning en integratie van die bevolkingsgroepen.

Overeenkomstig de Grondwet strekt dit wetsvoorstel ertoe op gemeentelijk vlak actief en passief stemrecht toe te kennen aan de niet-Europese onderdanen die sinds ten minste vijf jaar op ons grondgebied verblijven.

De jongste gemeenteraadsverkiezingen, waaraan de Europese burgers mochten deelnemen, tonen aan dat die electorale participatie mogelijk is. Er zij evenwel op gewezen dat de verplichte voorafgaande inschrijving op de kiezerslijsten terzake duidelijk belemmerend heeft gewerkt en heeft geleid tot een feitelijke ongelijkheid tussen de Europese en de Belgische kiezers, alsook tussen de Europese onderdanen onderling. De informatieverstrekking aan hun adres verschilde sterk van gemeente tot gemeente, afhankelijk van de belangstelling van de plaatselijke overheid voor dat vraagstuk.

Een aantal Europese kiezers heeft een klacht ingediend, omdat zij niet onder dezelfde voorwaarden konden stemmen als de nationale onderdanen, wat indruist tegen de geest van het Verdrag van Maastricht. In het licht van die negatieve ervaringen vinden wij dat iedereen, inzake actief en passief kiesrecht, aan dezelfde voorwaarden moet worden onderworpen. Wij stellen dan ook voor artikel 1bis van de gemeentekieswet op te heffen. Mensen met de Belgische nationaliteit, Europese onderdanen, alsook sinds ten minste vijf jaar wettig in België verblijvende niet-Europeanen, zullen dus automatisch op de kiezerslijsten worden ingeschreven, overeenkomstig de in artikel 1 vastgelegde criteria.

De indieners zien dit wetsvoorstel als een eerste stap naar een ruimere democratische participatie op gemeentelijk vlak. Eveneens met de bedoeling de democratie en de participatie van de burgers te verruimen, lijkt het ons noodzakelijk het actief en passief kiesrecht voor vreemdelingen die sinds vijf jaar in België verblijven, uit te breiden tot de provincieraadsverkiezingen, de gewestraadsverkiezingen en de Europese parlementsverkiezingen. Ook de nationaliteitsvereiste om zitting te mogen hebben in de OCMW-raad, moet volgens ons worden afgeschaft. Blijft dan nog het vraagstuk van de uitoefening van het burgemeester- en het schepenambt. Een dergelijke uitbreiding van het stem- en het verkiesbaarheidsrecht levert voor elke assemblee specifieke problemen op. Daarom stellen wij voor een en ander per kiesniveau te regelen via specifieke wetsvoorstellen.

Plusieurs pays européens ont depuis longtemps déjà étendu le suffrage universel (qui concerne donc également les non-nationaux). La Belgique n'est pas à la pointe dans ce domaine.

Le contexte européen renvoie quant à lui la question de l'identité nationale au second plan. À l'heure actuelle, tous les Européens utilisent la même monnaie, l'euro. L'évolution vers une citoyenneté européenne est inéluctable. Nous ne pouvons pas laisser de côté un groupe important de concitoyens dont la seule tare serait d'être nés dans un État qui n'appartient pas à l'Union européenne.

Nous sommes convaincus que cette proposition de loi, limitée dans ses objectifs mais importante par la réforme législative qu'elle propose, sera une étape vers une citoyenneté pleine et entière. Elle met en œuvre le droit démocratique le plus fondamental: le droit de vote et d'éligibilité.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

À l'article 1^{er} de la loi électorale communale du 4 août 1932, modifié par les lois des 1^{er} juillet 1969, 26 juin 1970, 9 juin 1982 et 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes:

A) le § 1^{er} est remplacé par la disposition suivante:

« § 1^{er}. Pour être électeur pour la commune, il faut:

1^o être Belge, ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou résider depuis au moins cinq ans en Belgique;

2^o être âgé de dix-huit ans accomplis;

3^o être inscrit au registre de population de la commune;

4^o ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par le Code électoral.

Tal van Europese landen hebben al lang een ruimere inhoud gegeven aan het algemeen stemrecht (dat dus ook betrekking heeft op de niet-onderdanen). België speelt op dat vlak hoegenaamd geen voortrekkersrol.

De ontwikkeling van Europa verdringt dan weer het vraagstuk van de nationale identiteit naar de achtergrond. Vandaag gebruiken alle Europeanen dezelfde munt: de euro. Onafwendbaar evolueren we naar een Europees burgerschap. Wij kunnen het ons daarbij niet veroorloven een grote groep medeburgers in de kou te laten staan, gewoon omdat zij toevallig zijn geboren in een land dat niet tot de Europese Unie behoort.

Wij zijn ervan overtuigd dat dit wetvoorstel — bescheiden qua streefdoel maar ambitieus door de draagwijdte van de wetgevende hervorming die erin is vervat — een volwaardig en allesomvattend burgerschap dichterbij brengt. Het is immers de bedoeling inhoud te geven aan het meest fundamentele democratische recht: dat om te stemmen en zich verkiesbaar te stellen.

Jacinta DE ROECK.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 1 van de gemeentekieswet van 4 augustus 1932, gewijzigd bij de wetten van 1 juli 1969, 26 juni 1970, 9 juni 1982 en 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) paragraaf 1 wordt vervangen door de volgende bepaling:

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

1^o Belg zijn, onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie of ten minste vijf jaar in België verblijven;

2^o de volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;

3^o in de bevolkingsregisters van de gemeente ingeschreven zijn;

4^o zich niet bevinden in één van de gevallen van uitsluiting of schorsing bepaald bij het Kieswetboek.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, les ressortissants non belges de l'Union européenne qui font l'objet d'une mention dans les registres de population sont censés satisfaire à la condition visée au 3^o de cet alinéa.»;

B) au § 3, l'alinéa 1^{er} est remplacé par la disposition suivante:

«Les électeurs qui, entre la date à laquelle la liste des électeurs est arrêtée et le jour de l'élection, cessent de résider en Belgique, sont rayés de la liste des électeurs.»

Art. 3

L'article 1^{er}bis de la même loi, inséré par la loi du 27 janvier 1999, est abrogé.

Art. 4

À l'article 3 de la même loi, modifié par les lois du 16 juillet 1993, du 11 avril 1994 et du 27 janvier 1999, sont apportées les modifications suivantes:

A) dans l'alinéa 2, point 1, les mots «aux articles 1^{er}, § 1^{er}, et 1^{er}bis» sont remplacés par les mots «à l'article 1^{er}, § 1^{er},»;

B) à l'alinéa 3, la deuxième phrase est remplacée par la phrase suivante:

«Pour les électeurs non belges, la liste des électeurs mentionne leur nationalité.»

Art. 5

À l'article 23, § 1^{er}, alinéa 8, de la même loi, inséré par la loi du 27 janvier 1999, sont apportées les modifications suivantes:

A) dans la phrase liminaire, les mots «de l'Union européenne» sont supprimés;

B) au 1^o et au 2^o, les mots «membre de l'Union européenne» sont chaque fois supprimés.

Art. 6

À l'article 26, § 2, alinéa 2, de la même loi, remplacé par la loi du 27 janvier 1999, les mots «de l'Union européenne» sont supprimés.

Art. 7

À l'article 65 de la même loi, modifié par les lois du 16 juillet 1993 et du 27 janvier 1999, sont apportées les modifications suivantes:

A) à l'alinéa 1^{er}, les mots «ou à l'article 1^{er}bis» sont supprimés;

Voor de toepassing van het eerste lid worden de niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie die in de bevolkingsregisters staan vermeld, geacht te voldoen aan de in 3^o van dat lid bedoelde voorwaarde.»;

B) in § 3 wordt het eerste lid vervangen door de volgende bepaling:

«De kiezers die tussen de datum waarop de kiezerslijst wordt afgesloten en de dag van de verkiezing niet langer in België verblijven, worden van de kiezerslijst geschrapt.»

Art. 3

Artikel 1bis van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 27 januari 1999, wordt opgeheven.

Art. 4

In artikel 3 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 16 juli 1993, 11 april 1994 en 27 januari 1999, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) in het tweede lid, punt 1, worden de woorden «in de artikelen 1, § 1 en 1bis» vervangen door de woorden «in artikel 1, § 1,»;

B) in het derde lid wordt de tweede zin vervangen door de volgende zin:

«Voor de niet-Belgische kiezers wordt de nationaliteit vermeld op de kiezerslijst.»

Art. 5

In artikel 23, § 1, achtste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 27 januari 1999, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) in de inleidende volzin worden de woorden «van de Europese Unie» weggelaten;

B) in 1^o en 2^o worden de woorden «van de Europese Unie» telkens weggelaten.

Art. 6

In artikel 26, § 2, tweede lid, van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 27 januari 1999, worden de woorden «van de Europese Unie» weggelaten.

Art. 7

In artikel 65 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 16 juli 1993 en 27 januari 1999, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) in het eerste lid worden de woorden «of artikel 1bis» weggelaten;

B) à l'alinéa 2, le 2^o est remplacé par la disposition suivante :

«2^o les ressortissants de nationalité étrangère qui, par l'effet d'une décision individuelle en matière civile ou d'une décision pénale prononcée dans leur État d'origine, sont déchus du droit d'éligibilité en vertu du droit de cet État.»

Art. 8

À l'article 71 de la nouvelle loi communale, modifié par les lois du 16 juillet 1993, du 11 juillet 1994, du 27 janvier 1999 et du 19 avril 1999, sont apportées les modifications suivantes :

A) à l'alinéa 1^{er}, 9^o, les mots «membre de l'Union européenne» sont supprimés;

B) l'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante :

«Les dispositions de l'alinéa 1^{er}, 1^o à 8^o, sont également applicables aux ressortissants de nationalité étrangère résidant en Belgique pour l'exercice par ceux-ci dans un autre État de fonctions équivalentes à celles qui sont visées dans ces dispositions.»

Art. 9

L'article 72, alinéa 2, de la même loi, inséré par la loi du 27 janvier 1999, est remplacé par l'alinéa suivant :

«Pour ce qui concerne la fonction d'échevin, les dispositions de l'alinéa 1^{er} sont également applicables aux ressortissants de nationalité étrangère résidant en Belgique pour l'exercice par ceux-ci dans un autre État de fonctions équivalentes à celles qui sont visées dans ces dispositions.»

Art. 10

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004, à l'exception de l'article 8, qui entre en vigueur le deuxième dimanche d'octobre de l'an 2006.

9 juillet 2003.

B) in het tweede lid wordt het 2^o vervangen door de volgende bepaling :

«2^o de onderdanen van vreemde nationaliteit die ten gevolge van een individuele burgerrechtelijke of een strafrechtelijke beslissing in hun Staat van herkomst ontheven zijn van het recht om gekozen te worden krachtens het recht van die Staat.»

Art. 8

In artikel 71 van de nieuwe gemeentewet, gewijzigd bij de wetten van 16 juli 1993, 11 juli 1994, 27 januari 1999 en 19 april 1999, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) in het eerste lid, 9^o, worden de woorden «van een andere lidstaat van de Europese Unie» vervangen door de woorden «van een andere Staat»;

B) het tweede lid wordt vervangen door de volgende bepaling :

«De bepalingen van het eerste lid, 1^o tot 8^o, zijn eveneens van toepassing op de onderdanen van vreemde nationaliteit die in België verblijven voor de uitoefening in een andere Staat van ambten die gelijkwaardig zijn aan die bedoeld in deze bepalingen.»

Art. 9

Artikel 72, tweede lid, ingevoegd bij de wet van 27 januari 1999, wordt vervangen door het volgende lid :

«Wat het mandaat van schepenen betreft, zijn de bepalingen van het eerste lid eveneens van toepassing op de onderdanen van vreemde nationaliteit die in België verblijven voor de uitoefening in een andere Staat van ambten die gelijkwaardig zijn aan die bedoeld in deze bepalingen.»

Art. 10

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2004, met uitzondering van artikel 8, dat in werking treedt op de tweede zondag van oktober 2006.

9 juli 2003.

Jacinta DE ROECK.