

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

2 MARS 2012

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 25 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 13 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d'octroyer le droit de vote aux étrangers résidant en Belgique aux élections régionales

(Déposée par Mme Zakia Khattabi et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

L'article 8 de la Constitution, modifié par la révision du 11 décembre 1998 (*Moniteur belge* du 15 décembre 1998), introduit 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. Aux termes de l'alinéa 4, ce 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. Le dernier alinéa de cet article 8 de la Constitution précise que le législateur ne pouvait organiser le droit de vote des étrangers extracommunautaire avant le 1^{er} janvier 2001.

Par la loi du 27 janvier 1999 (1), le droit de vote et d'éligibilité pour les élections communales a été accordé aux ressortissants de l'Union européenne. La

(1) Loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

2 MAART 2012

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 25 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 13 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde de vreemdelingen die in België verblijven stemrecht te verlenen bij de regionale verkiezingen

(Ingediend door mevrouw Zakia Khattabi c.s.)

TOELICHTING

Artikel 8 van de Grondwet, gewijzigd bij de herziening van 11 december 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 15 december 1998), stelt het principe van een afwijking op de nationaliteitsvoorwaarde in voor de uitoefening van de politieke rechten. Het derde lid van dat artikel 8 staat de wetgever toe het stemrecht te regelen « van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België ». Naar luid van het vierde lid van datzelfde artikel 8 kan dat stemrecht « door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald ». Het laatste lid van artikel 8 bepaalt dat de wetgever het stemrecht voor de vreemdelingen van buiten de Europese Unie niet vóór 1 januari 2001 mag organiseren.

De wet van 27 januari 1999 (1) heeft aan de onderdanen van de Europese Unie het actief en passief kiesrecht verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen.

(1) Wet van 27 januari 1999 tot wijziging van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, van de nieuwe gemeentewet en van de gemeentekieswet, en tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994.

Belgique adaptait ainsi, après de longues années d'hésitations et de tensions, sa législation nationale à l'article 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose clairement que chaque citoyen européen exerce le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside « dans les mêmes conditions que les nationaux ».

Par la loi du 19 mars 2004, le droit de vote pour les élections communales a été également accordé aux étrangers hors Union européenne, non sans mal ni sans conditions particulières, dont une déclaration par laquelle l'étranger doit s'engager à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est à noter que, contrairement aux ressortissants de l'UE, les étrangers ne bénéficient pas du droit d'éligibilité au niveau communal. Les deux catégories d'étrangers sont astreintes à une obligation d'inscription préalable qui est clairement à l'origine du faible taux de participation des étrangers aux élections de 2000 (pour les ressortissants de l'UE) et de 2006 (pour les deux catégories).

Dans l'optique d'un alignement du régime électoral des électeurs non européens sur celui des électeurs non belges ressortissants de l'Union européenne, les auteurs de la présente proposition de loi spéciale avaient résolument plaidé contre l'obligation imposée aux étrangers hors UE de signer la déclaration d'engagement et pour l'instauration d'une présomption réfragable de volonté de faire usage du droit de vote aux élections locales; cette dernière formule offre l'avantage de respecter le caractère non obligatoire du droit de vote résultant de la directive européenne (1) et d'éviter les lourdeurs administratives liées à l'inscription sur les listes électorales, tout en incitant les électeurs potentiels à y participer.

(1) L'article 7.2 de la directive 94/80 CE du 19 décembre 1994 prévoit que « si le vote est obligatoire dans l'État membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale ».

gen. België heeft op die manier, na jarenlang getalm en getouwtrek, zijn nationale wetgeving afgestemd op artikel 22 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dat artikel bepaalt duidelijk dat iedere Europese burger, in de lidstaat waar hij verblijft, actief en passief kiesrecht bezit bij de gemeenteraadsverkiezingen, « onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat ».

De wet van 19 maart 2004 heeft het stemrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen ook aan de ingezetenen van de Staten die geen lid zijn van de Europese Unie toegekend. Dat is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen en gaat gepaard met bijzondere voorwaarden, waaronder een verklaring waarbij de vreemdeling zich ertoe moet verbinden de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in acht te nemen.

Opgemerkt zij dat de niet-EU-vreemdelingen, in tegenstelling tot de ingezetenen van de Europese Unie, geen verkiesbaarheidsrecht hebben op gemeentelijk niveau. Voor de twee categorieën van vreemdelingen geldt een verplichting zich vooraf in te schrijven. Het ligt voor de hand dat de lage deelnemingsgraad van de vreemdelingen aan de verkiezingen van 2000 (bij de ingezetenen van de Europese Unie) en van 2006 (bij beide categorieën) aan die verplichting te wijten is.

Met het oog op een gelijkschakeling tussen de regeling inzake stemrecht voor de niet-Europese kiezers en die voor de niet-Belgen die ingezetenen van de Europese Unie zijn, hebben de indieners van dit voorstel van bijzondere wet resoluut gepleit tegen de voor de niet-EU-vreemdelingen geldende verplichting de voormelde verbintenis te ondertekenen en voor de instelling van een weerlegbaar vermoeden van de wil om gebruik te maken van het stemrecht bij lokale verkiezingen. Die formulering biedt het voordeel niet te raken aan het feit dat de uitoefening van het actief kiesrecht dat uit de Europese richtlijn (1) voortvloeit niet verplicht is en de administratieve rompslomp te vermijden waarmee de inschrijving op de kiezerslijsten gepaard gaat, maar ze zet de potentiële kiezers er tezelfdertijd toe aan deel te nemen aan de verkiezingen.

(1) Artikel 7.2 van richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994 luidt: « Indien in de Lid-Staat van verblijf stemplicht bestaat, geldt deze voor de in artikel 3 bedoelde kiezers die aldaar zijn ingeschreven op de kiezerslijst. ».

Chiffres de la population étrangère par nationalité

Cijfers in verband met de vreemde bevolking
(per nationaliteit)

Tableau 1.1.2.1

Tabel 1.1.2.1

Population étrangère par nationalité (Total):
années-repères au 1^{er} janvierVreemde bevolking per nationaliteit:
referentiejaren op 1 januari

	Europe — <i>Europa</i>	Afrique — <i>Afrika</i>	Asie — <i>Azië</i>	Amérique — <i>Amerika</i>	Océanie — <i>Oceanië</i>	Réfugiés et Apatrides — <i>Vluchtelingen en Staatlozen</i>	TOTAL — <i>TOTAAL</i>
Région de Bruxelles-Capitale. — <i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>							
2008	190 096	61 417	28 367	10 313	309	4 541	295 043
Région flamande. — <i>Vlaams Gewest</i>							
2008	241 435	44 922	48 993	10 153	434	8 433	354 370
Région wallonne. — <i>Waals Gewest</i>							
2008	259 362	32 083	18 088	7 212	146	5 144	322 035
Belgique. — <i>België</i>							
2008	690 893	138 422	95 448	27 678	889	18 118	971 448

Unité statistique: Nombre de personnes.

*Eenheid: Aantal personen.**Source: SPF Économie — Direction générale statistique et information économique — calculs IBSA (MRBC).**Bron: FOD Economie — Algemene Directie Statistiek en Economische informatie — berekeningen BISA (MBHG).*

Chiffres de la participation des étrangers UE et hors UE aux dernières élections par Région et analyse.

Statistiques officielles des électeurs (Situation au 1^{er} août 2006) Statistiques dynamiques avec répartition H/F (■)

Cijfers van de deelname van de EU- en niet-EU-vreemdelingen aan de jongste verkiezingen per Gewest en analyse

Officiële statistiek betreffende de kiezers (situatie op 1 augustus 2006) Dynamische statistieken met opsplitsing naar geslacht M/V (■)

	Electeurs belges Belgische kiezers	Electeurs de l'Union européenne EU-kiezers			Electeurs hors Union européenne Kiezers buiten EU			TOTAL (inscrits) TOTAAL (ingeschreven)
		Potentiels Potentieel	Inscrits Ingeschreven	% inscrits % ingeschreven	Potentiel	Inscrits Ingeschreven	% inscrits % ingeschreven	
Niveau national Nationaal niveau	7575893 ■ H./M — F/V 48 51 % %	520878 ■ H./M — F/V 51.6 48.4 % %	110073 ■ H./M — F/V 53.7 46.3 % %	20.9 %	108617 ■ H./M — F/V 51.5 48.5 % %	17065 ■ H./M — F/V 56.3 43.7 % %	15,7%	7703031 ■ H./M — F/V 48.1 51.9 % %
Région flamande Vlaams Gewest	4614584 ■ H./M — F/V 48.6 51.4 % %	170006 ■ H./M — F/V 53.9 46.1 % %	28713 ■ H./M — F/V 53.7 46.3 % %	16.9 %	42422 ■ H./M — F/V 50.6 49.4 % %	5352 ■ H./M — F/V 55.8 44.2 % %	12.6%	4648649 ■ H./M — F/V 48.7 51.3 % %
Région bruxelloise Brussel Hoofdstad	566718 ■ H./M — F/V 46.3 53.7 % %	136482 ■ H./M — F/V 48.4 51.6 % %	19682 ■ H./M — F/V 50.4 49.6 % %	13.7 %	42298 ■ H./M — F/V 52.8 47.2 % %	6622 ■ H./M — F/V 58.4 41.6 % %	12.6%	592022 ■ H./M — F/V 46.6 53.4 % %
Région wallonne Waals Gewest	2394591 ■ H./M — F/V 47.3 52.7 % %	223390 ■ H./M — F/V 51.8 48.2 % %	63578 ■ H./M — F/V 54 46 % %	28.5 %	23897 ■ H./M — F/V 50.9 49.1 % %	5091 ■ H./M — F/V 54.2 45.8 % %	21.3%	2463260 ■ H./M — F/V 48.7 51.3 % %

Il résulte d'une recherche effectuée par le Centre d'études de l'ethnicité et des migrations (CEDEM) (1) sur la participation des étrangers au dernier scrutin communal que, de manière générale, sur l'ensemble du territoire belge, plus d'un européen sur cinq (20,9 %) a pu voter avec, en particulier, un faible taux en Région de Bruxelles-Capitale (13,7 %) et un taux plus significatif en Région wallonne (28,46 %). Pour les étrangers originaires d'un pays non communautaire, le taux d'inscription est de 15,71 % en Belgique, avec un taux particulièrement bas d'inscrits en Région flamande (12,6 %) alors que la Région wallonne compte le taux le plus élevés d'étrangers extracommunautaires (21,3 %).

Selon Fatima Zibouh, les obstacles à la mobilisation des étrangers sont :

- les difficultés de compréhension liées à la langue;
- les carences dans la compréhension du système politique belge;

(1) Fatima Zibouh, revue *Osmose* 2008.

Uit een onderzoek van het *Centre d'études de l'ethnicité et des migrations* (CEDEM) (1) naar de deelname van de vreemdelingen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 blijkt dat generaliter, over het hele Belgische grondgebied, meer dan één Europeaan op vijf (20,9 %) heeft kunnen stemmen. De deelnemingsgraad is zwak in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (13,7 %) en ligt aanzienlijk hoger in het Waals Gewest (28,46 %). In België zijn 15,71 % van de niet uit een lidstaat van de Europese Unie afkomstige vreemdelingen op de kieslijst ingeschreven; die inschrijvingsgraad ligt bijzonder laag in het Vlaams Gewest (12,6 %) en is het hoogst in het Waals Gewest (21,3 %).

Mevrouw Fatima Zibouh vermeldt een aantal elementen die de vreemdelingen hinderen om aan de verkiezingen deel te nemen :

- de moeilijkheden inzake het begrijpen van de taal;
- het slecht vatten van het Belgisch politiek bestel;

(1) Fatima Zibouh, tijdschrift *Osmose* 2008.

— un manque d'intérêt pour la vie politique;

— certaines catégories d'étrangers ont été peu touchées (personnes âgées, femmes au foyer, tous ceux qui ne fréquentent pas d'associations);

— certains étrangers venaient de pays où existe une véritable défiance vis-à-vis du politique;

— la démarche administrative qui consiste à remplir un formulaire avant une certaine date pour bénéficier du droit de vote;

— la signature pour le respect de la Constitution, des lois du peuple belge et des libertés fondamentales, considérée comme une mesure vexatoire.

Analysant la participation électorale des Turcs d'Herstal et de Saint-Nicolas, Duygu Celik conclut non seulement à l'importance des campagnes qui ont été menées dans la participation électorale des étrangers mais surtout à l'importance des mesures qui doivent accompagner le droit de vote pour en permettre un exercice réel. «C'est peut-être ce qui nous permet de comprendre le caractère obligatoire du vote pour les Belges. L'obligation d'exercer ce droit assure, certes, une certaine légitimité démocratique au pouvoir, mais il empêche surtout le citoyen d'être victime de sa propre condition. L'obligation d'exercer un droit est bien souvent une garantie qui protège les plus faibles de la société. Et encore, même avec l'obligation d'exercer le vote et l'existence de sanctions, cela n'empêche pas un taux d'absentéisme relativement important à chaque élection. Alors que dire des étrangers? Si le vote n'a pas été rendu obligatoire pour eux, pour une raison ou pour une autre, il faudrait à tout le moins mettre en place des dispositifs qui permettent une forte participation et des politiques d'information et de sensibilisation efficaces. C'est tout le contraire de l'attitude qui consiste à concéder une parcelle de citoyenneté et à attendre de voir si les étrangers participent ou pas (1).»

À l'occasion du travail parlementaire qui a entouré le droit de vote des étrangers, les auteurs de la présente proposition ont souligné que la proposition de loi était «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

— het gebrek aan belangstelling voor het politieke leven;

— sommige categorieën van vreemdelingen werden slecht bereikt (ouderen, huisvrouwen, al wie geen lid is van een vereniging);

— sommige vreemdelingen waren afkomstig uit landen waar ten aanzien van de politiek een grote argwaan heerst;

— de administratieve demarche die erin bestaat vóór een bepaalde datum een formulier in te vullen om stemgerechtigd te zijn;

— het ondertekenen van de verklaring van inachtneming van de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt als een kwellende maatregel beschouwd.

Uit de analyse van de verkiezingsdeelname van de Turken in Herstal en Saint-Nicolas concludeert de heer Duygu Celik dat niet alleen de campagnes voor de deelname van de vreemdelingen aan de verkiezingen belangrijk zijn, maar ook de maatregelen waarmee het stemrecht gepaard moet gaan om de daadwerkelijke uitoefening ervan mogelijk te maken. «C'est peut-être ce qui nous permet de comprendre le caractère obligatoire du vote pour les Belges. L'obligation d'exercer ce droit assure, certes, une certaine légitimité démocratique au pouvoir, mais il empêche surtout le citoyen d'être victime de sa propre condition. L'obligation d'exercer un droit est bien souvent une garantie qui protège les plus faibles de la société. Et encore, même avec l'obligation d'exercer le vote et l'existence de sanctions, cela n'empêche pas un taux d'absentéisme relativement important à chaque élection. Alors que dire des étrangers? Si le vote n'a pas été rendu obligatoire pour eux, pour une raison ou pour une autre, il faudrait à tout le moins mettre en place des dispositifs qui permettent une forte participation et des politiques d'information et de sensibilisation efficaces. C'est tout le contraire de l'attitude qui consiste à concéder une parcelle de citoyenneté et à attendre de voir si les étrangers participent ou pas (1).»

Naar aanleiding van het parlementaire werk rond het stemrecht voor de vreemdelingen hebben de indieners van dit wetsvoorstel het omschreven «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»

(1) Cahier n° 18, «Participation électorales des étrangers aux communales de 2006», <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=465>.

(1) Cahier n° 18, «Participation électorales des étrangers aux communales de 2006», <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=465>.

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. Plusieurs pays européens ont déjà depuis longtemps 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. Presque tous les Européens utilisent déjà 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 (1). »

Selon les auteurs de la présente proposition de loi spéciale, l'élargissement du droit de vote aux personnes étrangères pour les élections communales a clairement constitué une première étape pour atteindre l'objectif d'un approfondissement de notre démocratie représentative.

Les limitations qui découlent du droit positif belge, relatives aux obligations d'inscription et de déclaration ou à l'interdiction pour les étrangers hors UE de se porter candidats, devraient être levées en vue de concrétiser une citoyenneté active. Ceci fera l'objet d'une proposition de loi séparée.

La présente proposition de loi spéciale vise à permettre la participation des étrangers, qu'ils soient ou non ressortissants d'un pays membre de l'UE, à la vie politique régionale et, ainsi, à franchir une seconde étape vers plus d'intégration des personnes étrangères vivant sur le territoire des régions et, donc, vers plus de droits. Dans l'attente des modifications à apporter aux conditions d'acquisition de la qualité d'électeur posée par la loi électorale communale, les auteurs de la présente proposition de loi spéciale reprennent les modalités d'inscription et de déclaration actuellement en vigueur pour le scrutin communal.

Les politiques régionales, liées au territoire, impactent fortement les gens qui y résident, qu'il s'agisse du cadre de vie (aménagement du territoire, logement,

gen 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 schepenenambt. Een dergelijke uitbreiding van het actief en passief kiesrecht levert voor elke assemblee specifieke problemen op. Daarom stellen wij voor een en ander per kiesniveau te regelen in specifieke wetsvoorstellen. 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 hoegeenaamd geen voorttrekkersrol.

De ontwikkeling van Europa verdringt dan weer het vraagstuk van de nationale identiteit naar de achtergrond. Morgen zullen alle Europeanen dezelfde munt gebruiken: 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 (1). »

Het stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen uitbreiden tot de vreemdelingen was volgens de indieners van dit voorstel van bijzondere wet zeker een eerste stap in de totstandkoming van een uitdieping van onze vertegenwoordigende democratie.

De beperkingen die uit het Belgische positieve recht voortvloeien met betrekking tot de inschrijvings- en verklaringsverplichtingen en tot het verbod voor niet-EU-onderdanen om zich kandidaat te stellen, zouden moeten worden opgeheven om een actief burgerschap tot stand te brengen. Daartoe zal een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend.

Dit voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de vreemdelingen, of zij nu al dan niet onderdaan zijn van een EU-lidstaat, de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan het regionale politieke bedrijf. Zo zet men een tweede stap naar een betere integratie van de vreemdelingen die op het grondgebied van een gewest verblijven, en zodoende naar een betere rechtspositie. In afwachting van de noodzakelijke wijzigingen van de bij de gemeentekieswet bepaalde kiesbevoegdheidsvoorwaarden nemen de indieners van dit voorstel van bijzondere wet de nadere inschrijvings- en verklaringsvoorwaarden over die thans voor de gemeenteraadsverkiezing gelden.

De territoriaal bepaalde regionale beleidslijnen hebben ingrijpende gevolgen voor de mensen die er verblijven, zowel wat het dagelijkse leven betreft

(1) Doc 51-0261/001: proposition de loi relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales et intracommunales aux ressortissants non européens résidant en Belgique, page 7.

(1) Doc 51-0261/001 wetsvoorstel betreffende de uitbreiding van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraads- en districtraadsverkiezingen tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven, bladzijde 7.

environnement ou énergie) ou des politiques économiques et d'emploi.

À l'instar de ce qui se pratique selon des modalités variables dans d'autres pays d'Europe (1), d'Amérique, d'Asie ou d'Afrique, l'idée est d'octroyer à tout le monde le droit de vote aux élections régionales selon le « principe de résidence » (on tire certains droits du fait qu'on habite quelque part), qui doit logiquement primer sur le « principe d'appartenance » (on tire des droits du fait que l'on fait officiellement partie d'une communauté).

Dans le cadre d'une plus grande intégration des citoyens de l'UE, ainsi que des citoyens hors UE mais admis en séjour légal, il s'agit de donner à ces personnes, qui sont tout autant des contribuables, des usagers des services publics, des habitants ancrés depuis de nombreuses années sur un territoire, la possibilité de participer aux orientations politiques tracées au niveau régional dans les matières visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La question du droit de vote pour les non-nationaux est systématiquement liée, dans les débats politiques, 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* des 5 et 6 avril 2000). Selon cette optique, 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.

Comme l'explicite Hervé Andres, « Le discours refusant d'accorder le droit de vote aux étrangers se base en général sur une prétendue facilité des procédures d'acquisition de la nationalité. Il est vrai que la France a une législation plus ouverte, sur certains aspects, que d'autres pays européens. Mais de nombreux éléments viennent tempérer ce discours. Le terme de naturalisation, renvoyant à l'idée de nature, traduit un processus imaginaire d'extirpation de la vie antérieure, ce qui ne va pas sans questions identitaires.

(1) Pour l'Europe, voyez not. : <http://www.senat.fr/lc/lc154/lc1547.html>; pour d'autres pays dans le monde, voyez les exemples cités par Hervé Andres dans sa communication « Le droit de vote des étrangers en Europe », *Colloque « Les politiques européennes d'immigration »* des 15-16 février 2007, Institut d'études et de recherches Europe Méditerranée, Fundación Tres Culturas, Séville, Espagne.

(ruimtelijke ordening, huisvesting, milieu of energie) als op het vlak van economie of werkgelegenheid.

Naar het voorbeeld van de verschillende regelingen in andere landen van Europa (1), Amerika, Azië of Afrika is het de bedoeling te bepalen dat bij regionale verkiezingen iedereen stemrecht heeft, en wel op grond van de opvatting dat het « verblijfsbeginsel » (waarbij bepaalde rechten worden ontleend aan het feit ergens te verblijven) logischerwijze voorrang heeft op het « aanhorigheidsbeginsel » (waarbij bepaalde rechten worden ontleend aan het feit officieel tot een gemeenschap te behoren).

Met het oog op een sterkere integratie van zowel de EU-onderdanen als de niet-EU-burgers die wettig op het grondgebied verblijven, moeten die mensen, die evengoed belasting betalen, een beroep doen op de openbare dienstverlening en al vele jaren ergens thuis zijn, de mogelijkheid krijgen mee richting te geven aan de regionale beleidskeuzes voor de aangelegenheden die worden bedoeld in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het vraagstuk van het stemrecht voor de niet-Belgen wordt in het politieke debat stelselmatig in verband gebracht met de procedures voor naturalisatie en nationaliteitsverwerving, die bij de wetten van 1 maart 2000 (*Belgisch Staatsblad* van 5 en 6 april 2000) zijn bijgestuurd 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 voor naturalisatie te vereenvoudigen. Sommigen zouden dan immers afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Voor velen kan daar geen sprake van zijn, tenzij zij daar 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.

Hervé Andres gaf het al aan : « *Le discours refusant d'accorder le droit de vote aux étrangers se base en général sur une prétendue facilité des procédures d'acquisition de la nationalité. Il est vrai que la France a une législation plus ouverte, sur certains aspects, que d'autres pays européens. Mais de nombreux éléments viennent tempérer ce discours. Le terme de naturalisation, renvoyant à l'idée de nature, traduit un processus imaginaire d'extirpation de la vie antérieure, ce qui ne va pas sans questions identitaires. De plus, l'acqui-*

(1) Voor Europa zie meer bepaald : <http://www.senat.fr/lc/lc154/lc1547.html>; voor andere landen, zie meer bepaald de door Hervé Andres aangehaalde voorbeelden in zijn uiteenzetting « Le droit de vote des étrangers en Europe », *colloquium « Les politiques européennes d'immigration »* van 15 en 16 februari 2007, Institut d'études et de recherches Europe Méditerranée, Fundación Tres Culturas, Sevilla, Spanje.

De plus, l'acquisition de la nouvelle nationalité peut requérir l'abandon de l'ancienne, et poser des difficultés de circulation avec le pays d'origine. L'on souligne également la complexité des démarches, des documents à fournir, la lenteur des traitements administratifs. Enfin, on a pu montrer que les taux de refus ou d'ajournements des demandes de naturalisation suivaient une sorte d'échelle colorimétrique, où les plus pénalisés sont les Noirs africains, les Maghrébins, et les Proche-orientaux (Oriol 2001) (1). »

Un nombre important d'étrangers, dit de la première génération ou de la deuxième génération, gardent des liens affectifs, culturels 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.

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 régionales peut, dans ce cadre, être envisagé comme une étape dans un processus de reconnaissance et de participation progressive de ces populations.

Il est à noter que les études qui ont été menées sur les différentes expériences européennes n'ont pas permis d'établir un « vote ethnique », que ce soit de la part des étrangers ayant le droit de vote ou de la part des nationaux d'origine étrangère. Cet électorat semble globalement se comporter de manière comparable à celui de l'électorat national (ou « de souche »), toutes choses égales par ailleurs (notamment, vis-à-vis de sa composition sociale) (2).

L'histoire démontre que la qualité de la démocratie augmente avec le nombre d'électeurs. Le suffrage universel pur et simple et le droit de vote des femmes en sont les exemples les plus éloquentes.

La présente proposition de loi spéciale doit être lue conjointement avec la proposition de loi modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, concernant le droit de vote des étrangers aux élections régionales (5-1516).

(1) H. Andres, « La citoyenneté et l'intégration au révélateur du droit de vote », revue *ProAsile*, n° 8.

(2) Hervé Andres, Communication « Le droit de vote des étrangers en Europe », *Colloque « Les politiques européennes d'immigration »* des 15-16 février 2007, Institut d'études et de recherches Europe Méditerranée, Fundación Tres Culturas, Séville, Espagne.

tion de la nouvelle nationalité peut requérir l'abandon de l'ancienne, et poser des difficultés de circulation avec le pays d'origine. L'on souligne également la complexité des démarches, des documents à fournir, la lenteur des traitements administratifs. Enfin, on a pu montrer que les taux de refus ou d'ajournements des demandes de naturalisation suivaient une sorte d'échelle colorimétrique, où les plus pénalisés sont les Noirs africains, les Maghrébins, et les Proche-orientaux (Oriol 2001) (1). »

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

Politieke rechten toekennen is niet onvereenigbaar met de procedure tot verwerving van de nationaliteit. Zulks werkt een volwaardig en allesomvattend burgerschap precies in de hand. In dat verband kan de toekenning van stemrecht bij de regionale verkiezingen worden beschouwd als een bijkomende stap naar meer erkenning en geleidelijke participatie van die bevolkingsgroepen.

Overigens heeft onderzoek naar de diverse Europese proefprojecten niet uitgewezen dat zoiets bestaat als « etnisch stemgedrag », noch bij de stemgerechtigde vreemdelingen, noch bij de Belgen van buitenlandse origine. Dat kiespubliek lijkt zich doorgaans op dezelfde manier te gedragen als het nationale (of « autochtone ») kiespubliek, waarbij voor het overige alles identiek is, onder meer wat de sociale samenstelling van die groep betreft (2).

De geschiedenis bewijst dat de kwaliteit van de democratie toeneemt naarmate er meer kiezers zijn. Het algemeen enkelvoudig stemrecht en het vrouwenstemrecht zijn daar sprekende bewijzen van.

Dit voorstel van bijzondere wet moet worden gelezen in samenhang met het wetsvoorstel tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en van de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement verkozen worden, wat het stemrecht voor vreemdelingen bij de gewestverkiezingen betreft (5-1516).

(1) H. Andres, « La citoyenneté et l'intégration au révélateur du droit de vote », revue *ProAsile*, nr. 8.

(2) Hervé Andres, uiteenzetting « Le droit de vote des étrangers en Europe », *colloquium « Les politiques européennes d'immigration »* van 15 en 16 februari 2007, *Institut d'études et de recherches Europe Méditerranée, Fundación Tres Culturas*, Sevilla, Spanje.

COMMENTAIRE DES ARTICLES**Article 1^{er}**

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

Articles 2 et 3

Ces articles modifient respectivement l'article 25 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 13 de la loi spéciale du 12 janvier 1898 relative aux institutions bruxelloises, pour donner aux étrangers le droit d'élire directement les membres des parlements wallon, flamand et de la Région de Bruxelles-Capitale. Une condition de résidence de cinq années est posée pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.

La proposition de loi spéciale renvoie à la loi en ce qui concerne les conditions à remplir pour acquérir la qualité d'électeur et être ainsi inscrit sur la liste des électeurs. Ces conditions figurent dans la proposition de loi modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Conseil flamand, en vue d'octroyer le droit de vote aux étrangers résidant en Belgique aux élections régionales.

Zakia KHATTABI.
 Freya PIRYNS.
 Marcel CHERON.
 Mieke VOGELS.
 Jacky MORAEL.
 Cécile THIBAUT.
 Claudia NIESSEN.

*
 * *

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN**Artikel 1**

Over dit artikel hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

Artikelen 2 en 3

Die artikelen wijzigen respectievelijk artikel 25 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 13 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de vreemdelingen het recht te verlenen de leden van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement rechtstreeks te verkiezen. Voor de vreemdelingen die geen ingezetenen van een lidstaat van de Europese Unie zijn, wordt als voorwaarde gesteld dat zij ten minste vijf jaar in België verblijven.

Het voorstel van bijzondere wet verwijst naar de wet wat de voorwaarden betreft om de hoedanigheid van kiezer te krijgen en aldus op de kiezerslijst te worden ingeschreven. Die voorwaarden zijn vervat in het wetsvoorstel tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en van de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement verkozen worden, dat ertoe strekt aan de in België verblijvende vreemdelingen stemrecht toe te kennen voor de gewestverkiezingen.

*
 * *

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 25, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :

« § 1^{er}. Pour pouvoir élire directement les membres du Parlement flamand visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, il faut :

1. être Belge, ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou résider depuis au moins cinq ans en Belgique;
2. être âgé de dix-huit ans accomplis;
3. être inscrit aux registres de la population d'une commune du territoire de la Région flamande;
4. ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension visés aux articles 6 à 9bis du Code électoral.

Pour pouvoir élire directement les membres du Parlement wallon, il faut :

1. être Belge, ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou résider depuis au moins cinq ans en Belgique;
2. être âgé de dix-huit ans accomplis;
3. être inscrit aux registres de la population d'une commune du territoire de la Région wallonne;
4. ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension visés aux articles 6 à 9bis du Code électoral.

Pour l'application des alinéas précédents, les ressortissants non belges de l'Union européenne qui font l'objet d'une mention dans les registres de la population sont censés satisfaire à la condition visée au 3^o de ces alinéas.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, 1^o et de l'alinéa 2, 1^o, du présent article, la loi précise les modalités à remplir, d'une part, par les étrangers ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et, d'autre part, par les étrangers non ressortissants d'un État

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 25, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« § 1. Om de in artikel 24, § 1, eerste lid, bedoelde leden van het Vlaams Parlement rechtstreeks te mogen verkiezen, moet men :

1. Belg of ingezetene van een lidstaat van de Europese Unie zijn, dan wel ten minste vijf jaar in België verblijven;
2. de volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;
3. in de bevolkingsregisters van een gemeente van het Vlaams Gewest ingeschreven zijn;
4. niet verkeren in een van de gevallen van uitsluiting of schorsing bedoeld in de artikelen 6 tot 9bis van het Kieswetboek.

Om de leden van het Waals Parlement rechtstreeks te mogen verkiezen, moet men :

1. Belg of ingezetene van een lidstaat van de Europese Unie zijn, dan wel ten minste vijf jaar in België verblijven;
2. de volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;
3. in de bevolkingsregisters van een gemeente van het Waals Gewest ingeschreven zijn;
4. niet verkeren in een van de gevallen van uitsluiting of schorsing bedoeld in de artikelen 6 tot 9bis van het Kieswetboek.

Voor de toepassing van de bovenstaande leden worden de niet-Belgische ingezetenen van de Europese Unie die in de bevolkingsregisters staan vermeld, geacht te voldoen aan de in het punt 3. van die leden bedoelde voorwaarde.

Voor de toepassing van het eerste lid, 1., en van het tweede lid, 1., geeft de wet aan welke nadere regels eensdeels de vreemdelingen die ingezetenen zijn van een lidstaat van de Europese Unie en anderdeels de vreemdelingen die geen ingezetenen zijn van een

membre de l'Union européenne, en vue de leur inscription sur la liste des électeurs.

Les conditions d'électorat visées aux alinéas précédents et concernant la nationalité, la qualité d'électeur et l'inscription aux registres de la population doivent être réunies à la date d'établissement de la liste des électeurs; les autres conditions doivent être réunies le jour de l'élection.»

Art. 3

L'article 13 de la loi de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises est remplacé par la disposition suivante :

«Art. 13. Pour pouvoir élire directement les membres du Parlement, il faut :

1. être Belge, ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou résider depuis au moins cinq ans en Belgique;
2. être âgé de dix-huit ans accomplis;
3. être inscrit aux registres de la population d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale;
4. ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension visés aux articles 6 à 9bis du Code électoral.

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

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, 1., du présent article, la loi précise les modalités à remplir, d'une part, par les étrangers ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et, d'autre part, par les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, en vue de leur inscription sur la liste des électeurs.

Les conditions d'électorat visées aux alinéas précédents et concernant la nationalité, la qualité d'électeur et l'inscription aux registres de la population doivent être réunies à la date d'établissement de la liste des électeurs; les autres conditions doivent être réunies le jour de l'élection.»

lidstaat van de Europese Unie in acht moeten nemen om op de kiezerslijst te worden ingeschreven.

De kiesgerechtigheidsvoorwaarden bedoeld in de bovenstaande leden betreffende de nationaliteit, de hoedanigheid van kiezer en de inschrijving in de bevolkingsregisters moeten vervuld zijn op de dag van het opstellen van de kiezerslijst; de andere voorwaarden moeten vervuld zijn op de dag van de verkiezing.»

Art. 3

Artikel 13 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt vervangen door de volgende bepaling :

«Art. 13. Om de leden van het Parlement rechtstreeks te mogen verkiezen, moet men :

1. Belg of ingezetene van een lidstaat van de Europese Unie zijn, dan wel ten minste vijf jaar in België verblijven;
2. de volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;
3. in de bevolkingsregisters van een gemeente van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingeschreven zijn;
4. niet verkeren in een van de gevallen van uitsluiting of schorsing bedoeld in de artikelen 6 tot 9bis van het Kieswetboek.

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

Voor de toepassing van het eerste lid, 1., geeft de wet aan welke nadere regels eensdeels de vreemdelingen die ingezetenen zijn van een lidstaat van de Europese Unie en anderdeels de vreemdelingen die geen ingezetenen zijn van een lidstaat van de Europese Unie in acht moeten nemen om op de kiezerslijst te worden ingeschreven.

De kiesgerechtigheidsvoorwaarden bedoeld in de bovenstaande leden betreffende de nationaliteit, de hoedanigheid van kiezer en de inschrijving in de bevolkingsregisters moeten vervuld zijn op de dag van het opstellen van de kiezerslijst; de andere voorwaarden moeten vervuld zijn op de dag van de verkiezing.»

Art. 4

La présente loi entre en vigueur au prochain renouvellement intégral des Parlements flamand, wallon et de la Région de Bruxelles-Capitale.

17 février 2012.

Zakia KHATTABI.
Freya PIRYNS.
Marcel CHERON.
Mieke VOGELS.
Jacky MORAEL.
Cécile THIBAUT.
Claudia NIESSEN.

Art. 4

Deze wet treedt in werking vanaf de eerstkomende algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

17 februari 2012.