

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre et le Ministre de l'Intérieur, le 30 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales", a donné le 2 septembre 1998 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantie-kamer, op 30 juli 1998 door de Eerste Minister en de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers", heeft op 2 september 1998 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

1. L'avant-projet de loi examiné a pour objet d'octroyer le droit de vote aux ressortissants belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales. Comme le relève l'exposé des motifs,

"... le système retenu par le projet est celui de la procuration. Le ressortissant belge à l'étranger aura la faculté de désigner un électeur résidant dans une commune belge à l'effet de voter en son nom lors des élections pour la Chambre et le Sénat."

2. La section de législation du Conseil d'Etat a été récemment amenée à se prononcer sur la constitutionnalité de l'octroi d'un droit de vote facultatif au profit de Belges résidant à l'étranger.

L'avis L. 27.251/2 du 28 janvier 1998 sur une proposition de loi "modifiant le Code électoral en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer à l'élection des sénateurs élus directement" était rédigé comme suit :

"L'article 2 de la proposition prévoit :

"Peuvent acquérir la qualité d'électeur pour l'élection des sénateurs élus directement, les Belges qui ont établi leur résidence effective à l'étranger, qui réunissent les conditions d'électorat visées à l'article 1er, § 1er, 2° et 4° et qui en font la demande conformément au chapitre IIIbis du Titre II, auprès du poste diplomatique ou consulaire belge dont ils relèvent."

.../...

L'inscription sur la liste des électeurs serait donc pour le Belge résidant à l'étranger une simple faculté, alors que celui qui est inscrit dans les registres de la population d'une commune belge figure d'office sur cette liste.

L'auteur de la proposition justifie comme suit cette faculté :

"L'article 2 vise à établir une seconde catégorie de Belges, à savoir ceux qui résident à l'étranger. Ils ne sont, toutefois, pas obligés de voter. Il est, en effet, impossible de recenser de manière exhaustive les Belges expatriés. Seuls, ceux qui le souhaitent, acquièrent la qualité d'électeur et doivent à cet effet, en exprimer la demande. Une fois inscrits, ils sont obligés de voter."

Dans son avis L. 25.386/2 donné le 16 avril 1997, sur une proposition de loi "modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives", qui prévoyait également que l'acquisition de la qualité d'électeur pour le Belge résidant à l'étranger impliquait une démarche volontaire de sa part, la section de législation s'est exprimée comme suit :

"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 entendrait 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 du recensement et du statut des Belges qui résident à l'étranger sans l'avoir jamais fait en Belgique ou de ceux qui, résidant à l'étranger, auraient entre-temps perdu la nationalité belge. Elle pourrait également heurter les dispositions inscrites dans l'article 22 de la Constitution et dans l'article 8 de la Convention de sauve-

.../...

garde 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."

L'élection des sénateurs est réglée par les articles 67 et 68 de la Constitution.

L'article 68, § 2, dispose :

"Pour l'élection des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 1° et 2° (1), le vote est obligatoire et secret."

Le raisonnement tenu par la section de législation à l'égard de l'article 62, alinéa 3, qui concerne l'élection des membres de la Chambre des représentants, vaut également pour les élections directes des sénateurs.

(1) C'est-à-dire les sénateurs élus directement.

L'on ne saurait, en effet, interpréter le principe du vote obligatoire comme s'imposant seulement à tous ceux qui sont inscrits sur les listes électorales, et comme laissant au législateur la possibilité de déterminer que l'inscription sur ces listes se fait soit d'office, soit à la demande des personnes remplissant les conditions pour être électeur.

La Constitution prévoit que la loi peut fixer les conditions pour être électeur et peut prévoir des exceptions au principe selon lequel le vote a lieu à la commune. Elle ne prévoit pas d'exceptions par contre au principe du vote obligatoire.

Le droit de vote des Belges résidant à l'étranger n'est pas concevable sans révision de la Constitution.

3. L'avant-projet examiné, en ce qu'il maintient le caractère facultatif du vote des Belges résidant à l'étranger, appelle la même conclusion : ce projet suppose au préalable la révision des articles 62 et 67 de la Constitution, qui ne sont toutefois pas soumis à révision (1).

(1) Déclaration de la révision de la Constitution, Moniteur belge, 12 avril 1995.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe aan in het buitenland gevestigde Belgische onderdanen het stemrecht te verlenen voor de verkiezing van de federale wetgevende kamers. In de memorie van toelichting wordt op het volgende gewezen :

"... het door het ontwerp aangenomen systeem is dat van de volmacht. De Belgische onderdaan in het buitenland zal de mogelijkheid hebben om een kiezer die in een Belgische gemeente verblijft, aan te wijzen om in zijn naam te stemmen bij de verkiezingen van de Kamer en de Senaat.".

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zich onlangs moeten uitspreken over de grondwettigheid van het verlenen van een facultatief stemrecht aan Belgen die in het buitenland verblijven.

Het advies L. 27.251/2 van 28 januari 1998 over een voorstel van wet "houdende wijziging van het Kieswetboek teneinde de in het buitenland verblijvende Belgen in staat te stellen deel te nemen aan de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren", was als volgt gesteld :

"Artikel 2 van het voorstel bepaalt :

"De hoedanigheid van kiezer voor de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren kunnen verkrijgen de Belgen die hun werkelijke woonplaats in het buitenland gevestigd hebben, die voldoen aan de in artikel 1, § 1, 2° en 4°, bedoelde kiesbevoegdheidsvoorwaarden en die daartoe bij de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan zij afhangen, aanvraag doen overeenkomstig hoofdstuk IIIBis van Titel II.".

.../...

Voor de Belgen die in het buitenland verblijven, zou de inschrijving op de kiezerslijst dus gewoon een mogelijkheid zijn, terwijl degenen die in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente ingeschreven zijn, van rechtswege op die lijst komen te staan.

De indiener van het voorstel wettigt die mogelijkheid als volgt :

"Artikel 2 strekt ertoe een tweede categorie van Belgen in te voeren, namelijk degenen die in het buitenland verblijven. Zij worden evenwel niet verplicht te stemmen. Het is immers onmogelijk vast te stellen hoeveel Belgen er precies in het buitenland verblijven. Alleen de Belgen die het wensen kunnen de hoedanigheid van kiezer verwerven en moeten daartoe een aanvraag doen. Zodra zij als kiezer zijn ingeschreven, zijn zij verplicht te stemmen.".

In haar advies L. 25.386/2 d.d. 16 april 1997 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" waarin eveneens staat dat de Belgen die in het buitenland verblijven, zelf kunnen bepalen of zij de hoedanigheid van kiezer willen verkrijgen, heeft de afdeling wetgeving het volgende gesteld :

"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."

De verkiezing van de senatoren wordt geregeld door de artikelen 67 en 68 van de Grondwet.

Artikel 68, § 2, bepaalt :

"Voor de verkiezing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 1° en 2° (1), is de stemming verplicht en geheim."

De redenering die de afdeling wetgeving in verband met artikel 62, derde lid, dat betrekking heeft op de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, heeft gevolgd, geldt ook voor de rechtstreekse verkiezingen van de senatoren.

(1) De rechtstreeks gekozen senatoren.

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

In de Grondwet staat dat de voorwaarden waaraan men moet voldoen om kiezer te zijn en de uitzonderingen op het beginsel dat de stemming in de gemeente plaatsheeft, bij wet worden bepaald. In de Grondwet staan daarentegen geen uitzonderingen op het stemplichtbeginsel.

Zonder herziening van de Grondwet kunnen Belgen die in het buitenland verblijven geen stemrecht krijgen.

3. Het voorliggende voorontwerp leidt tot dezelfde conclusie in zoverre het facultatieve karakter van de stemming van de Belgen in het buitenland wordt gehandhaafd : dit ontwerp vooronderstelt de herziening van de artikelen 62 en 67 van de Grondwet, die evenwel niet voor herziening vatbaar zijn verklaard (1).

(1) Verklaring tot herziening van de Grondwet, Belgisch Staatsblad, 12 april 1995.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président,
voorzitter,

Messieurs P. QUERTAINMONT,
de heren C. WETTINCK,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. KIRKPATRICK,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. X. DELGRANGE,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de Mme S. GEHLEN, conseiller
d'Etat.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
Mevr. S. GEHLEN, staatsraad.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

M.-L. THOMAS