



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.208/2
du 8 mars 2021

advies 68.208/2
van 8 maart 2021

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi ordinaire du
6 juillet 1990 réglant les
modalités de l’élection du
Parlement de la Communauté
germanophone, en vue
d’octroyer le droit de vote aux
Belges résidant à l’étranger
pour l’élection du Parlement de
la Communauté
germanophone’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de gewone wet van
6 juli 1990 tot regeling van de
wijze waarop het Parlement
van de Duitstalige
Gemeenschap wordt verkozen,
om in het buitenland
verblijvende Belgen stemrecht
toe te kennen voor de
verkiezing van het Parlement
van de Duitstalige
Gemeenschap’

Le 27 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis, sur une proposition de loi 'modifiant la loi ordinaire du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone', déposée par M. Alexander MIESEN et consorts (*Doc. parl.*, Sénat, 2019-2020, n° 7-174/1).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre les 10 novembre 2020 et 8 mars 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mars 2021.

*

Op 27 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Senaat verzocht een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de gewone wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, om in het buitenland verblijvende Belgen stemrecht toe te kennen voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap', ingediend door de heer Alexander MIESEN c.s. (*Parl.St.*, Senaat, 2019-2020, nr. 7-174/1).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 10 november 2020 en 8 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Selon le commentaire des articles, les articles 48/3 à 49/9 proposés, consacrés au vote des Belges résidant à l'étranger, intègrent les dispositions similaires prévues aux articles 180 et suivants du Code électoral et les adaptent aux élections du Parlement de la Communauté germanophone.

Le commentaire des articles ajoute ce qui suit :

« Les règles prévues par la proposition de loi en ce qui concerne les critères de rattachement sont parallèles à celles en vigueur pour les élections législatives fédérales et pour l'élection du Parlement européen. Néanmoins, le sixième critère de rattachement, à savoir la commune de Bruxelles (article 180, § 1^{er}, alinéa 2, 6^o, du Code électoral), n'est par définition pas compris dans les critères de la présente loi, l'une des conditions pour être électeur pour les élections du Parlement de la Communauté germanophone étant d'être inscrit aux registres de population d'une commune de la région de langue allemande ou être inscrit aux registres de la population tenus dans les postes consulaires de carrière et être rattaché comme électeur à une commune de la région de langue allemande en application des critères de rattachement déterminés à l'article 48/3, § 2. Il est dès lors proposé de remplacer ce sixième et dernier critère de rattachement par la commune d'Eupen ».

Certes, comme le prévoient les articles 3, § 1^{er}, 3^o, et 48/5, § 1^{er}, proposés, pour être électeur pour le Parlement de la Communauté germanophone, il faut être « rattaché comme électeur à une commune de la région de langue allemande en application des critères de rattachement déterminés à l'article 48/3, § 2 » et l'électeur émet son vote « dans la commune [de la région de langue allemande] à laquelle il est rattaché en application de l'article 48/3, § 2 ».

Néanmoins, ce sixième critère de rattachement – tout à fait subsidiaire – tend à assurer que tous les Belges résidant à l'étranger et qui remplissent les conditions électorales soient en mesure d'exercer leur droit de vote, comme il a d'ailleurs été précisé lors du remplacement de l'article 180 du Code électoral ¹.

¹ Exposé des motifs du projet devenu la loi du 17 novembre 2016 'modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-2032/001, pp. 12 et 13) :

« Les Belges de l'étranger sont toujours rattachés à une commune belge dans le cadre de leur droit de vote. La notion est toutefois précisée (rattachement et non plus inscription) afin de bien souligner le caractère objectif de ce lien entre Belge de l'étranger et commune de Belgique.

Les quatre critères existants de rattachement ont été élargis suite au constat qu'un certain nombre de Belges qui répondaient à la totalité des conditions de l'électorat ne pouvaient être inscrits dans une commune donnée car ils ne remplissaient aucun des critères retenus.

Le principe de la cascade entre les critères est quant à lui maintenu.

[...]

Pour ces électeurs, il n'y a, contrairement aux cinq premiers critères fixés par l'article 48/3, § 2, 1° à 5°, proposé, aucun lien objectif avec l'une des communes de langue allemande. Ils disposeront du droit de vote pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et, le cas échéant, pour les élections du Parlement flamand².

C'est la raison pour laquelle, pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, il n'y a pas lieu de reproduire, en l'adaptant, le contenu de l'article 180, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, du Code électoral.

Par conséquent, l'article 48/3, § 2, 6°, proposé doit être omis.

*

Enfin, un sixième critère est ajouté, applicable aux personnes qui ne répondent à aucun des cinq premiers critères. Il est logique que ce type d'électeur soit inscrit dans la commune de Bruxelles. En pareil cas, le lien objectif n'est pas présent mais il faut éviter qu'un compatriote qui remplit la totalité des conditions d'électorat soit empêché d'émettre son vote, ce qui serait d'ailleurs contraire au premier paragraphe de l'article 180 ».

² Article 26bis/1, § 2, 6°, en projet de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et article 17, § 7, alinéa 2, en projet de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (articles 4 et 9 du projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises en vue d'étendre à l'élection des Parlements de Communauté et de Région le droit de vote des Belges résidant à l'étranger', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1443/001).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Luidens de artikelsgewijze toelichting worden in de voorgestelde artikelen 48/3 tot 49/9, die gewijd zijn aan de stemming van de Belgen die in het buitenland verblijven, de vergelijkbare bepalingen uit artikel 180 en volgende van het Kieswetboek overgenomen en aangepast aan de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

In de artikelsgewijze toelichting staat nog het volgende:

“De regels waarin het wetsvoorstel voorziet voor de aanhechtingscriteria zijn gelijklopend met die welke gelden voor de federale parlementsverkiezingen en voor de verkiezingen van het Europees parlement. Niettemin is het zesde aanhechtingscriterium, te weten de gemeente Brussel (artikel 180, § 1, tweede lid, 6°, van het Kieswetboek), per definitie niet opgenomen in de criteria van onderhavige wet, aangezien een van de voorwaarden om kiezer te zijn bij de verkiezingen van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap luidt dat men ingeschreven is in de bevolkingsregister van een gemeente van het Duitse taalgebied of dat men ingeschreven is in de bevolkingsregisters die bijgehouden worden in de consulaire beroepsposten en dat men als kiezer gehecht is aan een gemeente van het Duitse taalgebied in toepassing van de in artikel 48/3, § 2, bepaalde aanhechtingscriteria. Er wordt bijgevolg voorgesteld dat zesde en laatste aanhechtingscriterium te vervangen door de gemeente Eupen”.

De voorgestelde artikelen 3, § 1, 3°, en 48/5, § 1, bepalen weliswaar dat om kiezer te zijn voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap men “als kiezer gehecht [moet] zijn aan een gemeente van het Duitse taalgebied overeenkomstig de in artikel 48/3, § 2, vastgestelde criteria” en dat de kiezer zijn stem uitbrengt “in de gemeente [van het Duitse taalgebied] waaraan hij gehecht is in toepassing van artikel 48/3, § 2”.

Desalniettemin zorgt dat zesde – en volstrekt subsidiaire – aanhechtingscriterium ervoor dat alle Belgen die in het buitenland verblijven en die aan de kiesvoorwaarden voldoen, hun stemrecht kunnen uitoefenen, zoals dat overigens gesteld is ter gelegenheid van de vervanging van artikel 180 van het Kieswetboek.¹

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 november 2016 ‘tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement’ (*Parl.St.* Kamer, 2015-16, nr. 54-2032/001, 12 en 13):

“De Belgen in het buitenland worden altijd gehecht aan een Belgische gemeente in het kader van hun stemrecht. Het begrip wordt echter nader bepaald (aanhechting en niet meer inschrijving) om de objectieve aard van deze verwantschap tussen de Belg in het buitenland en de gemeente in België in de verf te zetten.

De vier bestaande aanhechtingscriteria werden uitgebreid aangezien vastgesteld werd dat een zeker aantal Belgen die aan alle kiesvoorwaarden voldeden, niet ingeschreven konden worden in een zekere gemeente aangezien ze aan geen enkel van de behouden criteria voldeden.

Het watervalstelsel tussen de criteria wordt behouden.

[...]

In tegenstelling tot wat het geval is voor de eerste vijf criteria vastgesteld bij het voorgestelde artikel 48/3, § 2, 1° tot 5°, bestaat er voor die kiezers geen objectieve band met één van de Duitstalige gemeenten. Zij zullen over stemrecht beschikken voor de verkiezingen van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en, in voorkomend geval, voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement.²

Om die reden is het niet dienstig om, voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, de inhoud van artikel 180, § 1, tweede lid, 6°, van het Kieswetboek, in aangepaste vorm, over te nemen.

Bijgevolg moet het voorgestelde artikel 48/3, § 2, 6°, weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

Ten slotte wordt een zesde criterium toegevoegd, dat van toepassing is op de personen die aan geen van de vijf eerste criteria voldoe[n]. Het is logisch dat dit type van kiezer ingeschreven wordt in de gemeente Brussel. In zo'n geval is de objectieve verwantschap niet aanwezig, maar men moet vermijden dat een landgenoot verhinderd wordt om zijn stem uit te brengen, wat trouwens tegenstrijdig zou zijn met de eerste paragraaf van artikel 180."

² Het ontworpen artikel 26bis/1, § 2, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der Instellingen' en het ontworpen artikel 17, § 7, tweede lid 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' (artikelen 4 en 9 van het ontwerp van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen om het stemrecht van de in het buitenland verblijvende Belgen uit te breiden naar de verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen', *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-1443/001).