

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

4 FÉVRIER 1982

PROPOSITION DE LOI

instituant le droit de vote pour certains étrangers
aux élections communales

(Déposée par M. Liénard)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dès l'origine, la Constitution belge a distingué différents niveaux dans l'organisation de la vie publique :

- l'Etat,
- la province,
- la commune.

Elle a aussi prévu l'élection directe des représentants.

Depuis peu, les Conseil culturels et les agglomérations de communes et bientôt les régions, constituent des niveaux supplémentaires dans l'organisation de l'Etat.

L'idée que les citoyens se font de la démocratie a évolué depuis 1830. Au XIX^e siècle, d'aucuns estimaient que l'organisation de la vie publique ne pouvait être confiée qu'à certaines personnes : ceux qui possédaient une fortune ou des diplômes et qui, de surcroît, étaient de sexe masculin. Une longue lutte menée par la classe ouvrière a abouti, en 1919, au suffrage universel pour les hommes. La discrimination basée sur l'argent et l'instruction disparaissait. En 1948, le droit de vote et l'éligibilité était accordé aux femmes, ce qui marquait la fin d'une autre discrimination, basée sur le sexe.

Il convient de rappeler à ce sujet que la participation sans cesse croissante des femmes, privées jusqu'alors de voix politique, à la vie économique belge depuis la période de l'entre-deux guerres jusqu'aux années qui suivirent immédiatement la deuxième guerre mondiale devait fondamentalement modifier la condition et le rôle social de la femme dans notre société moderne. Bien plus que son incidence économique, c'est surtout la reconnaissance de la femme en tant que personne à part entière, que ce soit dans le monde du travail ou au sein de la cellule familiale, qui a incité les milieux progressistes à effacer cette atteinte au droit fonda-

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

4 FEBRUARI 1982

WETSVOORSTEL

tot invoering van het kiesrecht voor bepaalde
vreemdelingen bij de gemeenteraadsverkiezingen

(Ingediend door de heer Liénard)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Oorspronkelijk maakte de Belgische Grondwet het onderscheid tussen de volgende overheidsniveaus :

- Staat,
- provincie,
- gemeente.

De Grondwet voorzag eveneens in de rechtstreekse verkiezing van de vertegenwoordigers.

Sinds enkele tijd vormen de cultuurraden, de agglomeraties van gemeenten en straks ook de gewesten nieuwe niveaus in de staatsinrichting.

Sinds 1830 is de opvatting van de burgers over de democratie geëvolueerd. In de XIX^e eeuw waren sommigen de mening toegedaan dat de leiding van het staatsbestel slechts aan bepaalde personen kon worden opgedragen, namelijk aan hen die fortuin of diploma's bezaten en daarenboven van het mannelijk geslacht waren. Na een lange door de arbeidsklasse gevoerde strijd werd in 1919 het algemeen stemrecht voor mannen ingevoerd; zo kwam er een einde aan de discriminatie die steunde op geld en onderwijs. In 1948 kregen de vrouwen het recht om te stemmen en verkozen te worden, hetgeen een einde maakte aan een andere discriminatie, die steunde op het geslacht.

In dat verband zij eraan herinnerd dat de steeds groter wordende rol welke de vrouw, die tot dan toe nog niet kiesgerechtigd was, in het Belgische bedrijfsleven sinds de periode tussen de twee wereldoorlogen en tot in de jaren onmiddellijk na de tweede wereldoorlog is gaan spelen, de levensomstandigheden en de sociale betekenis van de vrouw in onze moderne samenleving grondig heeft gewijzigd. Meer nog dan de economische weerslag heeft vooral de erkenning van de vrouw als volwaardig persoon, zowel in de arbeidswereld als in haar gezin, de progressistische milieus ertoe gebracht een einde te maken aan de inbreuk op het

mental d'expression et de représentation politique de la personne humaine dans un Etat démocratique, en octroyant en 1948 à la femme belge un droit dont elle ne pouvait être privée plus longtemps en raison de la subsistance de principes erronés ou de préjugés d'une autre époque : le droit de vote et d'éligibilité à tous les niveaux de la structure politique de l'Etat belge.

Il serait faux de croire qu'à cette époque, l'idée de « démocratie » a définitivement aboli toute forme de ségrégation. Celle qui retient ici notre attention se manifeste par une négation pure et simple de toute participation des immigrés résidant en Belgique à la vie politique du pays et particulièrement au niveau communal. Certes, des commissions consultatives existent : elles sont utiles mais ne sont pas pour autant des lieux de décision politique.

Or, nous constatons que, dans certaines communes, le chiffre de la population immigrée est important et cette situation constitue un vide politique préjudiciable économiquement, socialement, moralement et humainement pour les travailleurs immigrés.

La Belgique a fait appel depuis plus de trente ans à des travailleurs de nationalité étrangère et son expérience acquise en matière d'immigration est longue et riche. Celle-ci trouve sa cause dans un déficit conjoncturel et structurel de main-d'œuvre.

De 1945 à la fin de 1948 s'étend la période de reconstruction, connue encore de certains sous l'appellation « bataille du charbon ». A cette époque, trop peu de travailleurs s'engageaient pour exploiter les mines. C'est la raison pour laquelle en 1946, la Belgique a passé une convention avec l'Italie, selon laquelle elle fournirait du charbon à l'Italie et cette dernière enverrait 2 000 travailleurs par semaine dans notre pays, jusqu'à ce que le nombre de 50 000 soit atteint.

En décembre 1950, il y a également pénurie de mineurs et la Belgique fait de nouveau appel aux travailleurs italiens.

Entre 1955 et 1958, cette politique en dents de scie continue. Entre-temps, la Belgique commence à recruter en Espagne, en Grèce, en Turquie et en Afrique du Nord, notamment pour d'autres secteurs déficitaires en main-d'œuvre. En 1965-1966, à la suite de la décision de fermeture des charbonnages, un contrôle plus strict est établi, visant à limiter l'immigration.

L'immigration n'est pas, comme d'aucuns peuvent encore le penser, une aumône des pays riches aux pays pauvres, mais bien un échange de services. Le plus grand nombre d'immigrés se trouvant actuellement en Belgique y ont été appelés en raison de plusieurs facteurs tels que la conjoncture économique et le marché de l'emploi, d'une part, et le refus des Belges d'effectuer certains travaux, d'autre part.

Ces immigrés se retrouvent désormais dans les secteurs ou entreprises économiquement marginaux et dans les emplois délaissés : construction, transports en commun, voirie...

Il est indéniable que notre politique d'immigration a fait surgir des problèmes spécifiques. Notre tradition démocratique nous oblige moralement à donner à la population immigrée le pouvoir et la faculté de s'exprimer politiquement et, par la suite, de participer activement et de façon progressive aux décisions qui conditionnent la vie quotidienne des travailleurs immigrés. Ceux-ci partagent toutes les obligations de la société où ils vivent et travaillent : leur marginalisation politique va non seulement à l'encontre des

fundamentale recht om haar mening te uiten en om een politieke rol te spelen in een democratisch land door in 1948 aan de Belgische vrouwen een recht te geven waarvan zij niet langer verstoken konden blijven op grond van het voortbestaan van verkeerde principes of vooroordelen uit een vroegere tijd, met name het recht om te kiezen en verkozten te worden op alle niveaus van de Belgische staatsstructuur.

Het is onjuist te menen dat de democratische opvattingen op onze dagen definitief een einde gemaakt hebben aan iedere vorm van segregatie. De hier bedoelde segregatie komt tot uiting doordat iedere deelneming aan het politieke leven van ons land, vooral op het vlak van de gemeente, gewoon ontzegd wordt aan de in België verblijvende immigranten. Er zijn weliswaar adviserende commissies, die een nuttige rol vervullen, maar de activiteit daarvan leidt niet tot politieke besluitvorming.

In sommige gemeenten nu vormen de immigranten een aanzienlijk deel van de bevolking en het daardoor ontstane politieke vacuüm is zowel uit een sociaal-economisch als uit een moreel en een menselijk oogpunt nadelig voor die immigranten.

België heeft sedert meer dan dertig jaar buitenlandse werknemers aangetrokken en het heeft op het stuk van immigratie een lange en rijke ervaring. Die immigratie is te verklaren door een conjunctureel en structureel gebrek aan arbeidskrachten.

Van 1945 tot einde 1948 loopt de periode van de wederopbouw, die bij sommigen nog voortleeft als de « kolen-slag ». Doch er waren toen te weinig arbeiders om de steenkolen uit de grond te halen. Daarom sloot ons land in 1946 met Italië een overeenkomst krachtens welke wij steenkolen zouden leveren aan dit land, in ruil waarvoor Italië ons iedere week 2 000 werknemers zou zenden tot het getal van 50 000 bereikt was.

In december 1950 was er weer een tekort aan mijnwerkers en andermaal deed ons land een beroep op Italiaanse arbeiders.

Tussen 1950 en 1958 werd die wisselvallige politiek voortgezet. Intussen waren wij ook reeds begonnen arbeiders aan te trekken uit Spanje, Griekenland, Turkije en Noord-Afrika, en wel ten behoeve van andere sectoren die met een tekort aan arbeidskrachten hadden af te rekenen. In 1965-1966 kwam er, ten gevolge van de beslissing om de mijnen te sluiten, een strengere controle, ten einde de immigratie te beperken.

De immigratie is niet, zoals sommigen wellicht nog denken, een aalmoes van de rijke aan de arme landen, maar een uitwisseling van diensten. De thans in ons land verblijvende immigranten zijn er voor het merendeel gekomen ingevolge factoren als de economische conjunctuur en de arbeidsmarkt, maar ook omdat de Belgen weigerden voortaan nog bepaalde soorten werk te verrichten.

Die vreemdelingen zijn dan ook tewerkgesteld in sectoren en ondernemingen die in economisch opzicht marginaal zijn en voor betrekkingen die door anderen werden verlaten : bouwbedrijf, gemeenschappelijk vervoer, wegenwerken...

Het is onloochenbaar dat ons immigratiebeleid specifieke problemen heeft doen ontstaan. Onze democratische traditie legt ons de morele verplichting op aan de immigranten de mogelijkheid en de bevoegdheid te verlenen om hun politieke mening tot uiting te brengen en vervolgens, langs wegen van geleidelijkheid, actief deel te nemen aan de beslissingen die hun dagelijks leven bepalen. De vreemdelingen komen alle verplichtingen na die hun worden opgelegd door de maatschappij waarin zij leven en werken : de in-

principes démocratiques mais constitue également la négation de leur existence en tant que groupe social.

Par leur présence, leur apport à la population active, leur état de consommateurs, les immigrés participent à la formation du revenu national, et leur rôle dans le maintien de l'emploi n'est pas négligeable. Ainsi, par exemple, la présence d'enfants immigrés non seulement procure du travail à plus de 5 000 enseignants, mais également permet de maintenir de nombreux emplois dans le secteur privé, uniquement en tant que consommateurs.

D'autre part, dès à présent, leur nombre entre en ligne de compte pour la désignation du nombre de mandataires politiques tant sur le plan communal que national.

En effet, le nombre de sièges à pourvoir dépend du chiffre de la population globale et non du nombre d'électeurs ou du chiffre de la population belge.

Par ailleurs, les travailleurs immigrés disposent au même titre que les travailleurs belges du droit de vote et d'éligibilité aux élections sociales.

Le droit de vote pour les travailleurs immigrés tient à la fois à la volonté de satisfaire une revendication qu'ils ont émise et à la conception que nous devons avoir de notre propre démocratie.

Au-delà de la promotion économique, sociale et démographique qu'a entraînée l'immigration en Belgique, l'accès des travailleurs immigrés aux droits politiques n'est qu'une des étapes du long cheminement des luttes politiques qui a successivement conduit la classe ouvrière belge en 1919 et les femmes en 1948 à la participation politique à tous les niveaux de l'Etat belge.

Il est apparu en conséquence à plusieurs partis politiques et aux organisations représentatives de travailleurs, qu'englober la population immigrée dans la vie politique belge serait non seulement bénéfique à la communauté belge et immigrée, mais marquerait aussi la volonté de recherche d'un équilibre social et politique belge qui confirmerait et ouvrirait la route à la constitution d'une Europe politique vers laquelle nous oriente notre position internationale.

La Commission des Communautés européennes s'est prononcée en mars 1976 (Bulletin C. E. E., supplément 3/76, « Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles ») en faveur de l'octroi des droits politiques sur le plan local à tous les travailleurs migrants avant 1980.

Cependant, en demandant le droit de vote aux élections communales pour les immigrés, il est inconcevable d'établir une distinction entre eux. C'est pourquoi l'adoption d'une directive sur le plan européen permettant l'exercice de droits politiques au niveau communal pour les ressortissants des pays de la C. E. E. est insuffisante. Elle créerait un « ghetto des immigrés de luxe » au sein de la masse des travailleurs étrangers. En outre, un consensus à ce sujet entre les gouvernements des pays de la C. E. E. ne peut pas être espéré à court terme.

Dès lors, il faut agir au niveau national et la Belgique ne sera pas le premier Etat à légiférer en cette matière. En Irlande, le droit de vote est accordé sans restriction aux immigrés.

En Suède, le droit de vote aux élections communales a été conféré aux étrangers depuis 1975. Il en va de même en Suisse (Canton de Neuchâtel). Au Danemark, on envisage l'adoption d'un projet de loi permettant le vote des étrangers.

Aux Pays-Bas, des étrangers ont pu participer en qualité d'électeurs à la désignation des assemblées de quartiers qui

standhouding van hun in politiek opzicht marginale toestand is niet alleen in strijd met onze democratische principes, maar betekent ook het negeren van hun bestaan als sociale groep.

Door hun aanwezigheid, door het feit dat zij de beroepsbevolking doen toenemen, en als verbruiker, dragen de immigranten bij tot de vorming van het nationaal inkomen, en in niet geringe mate tot het behoud van de werkgelegenheid. Zo biedt de aanwezigheid van kinderen van immigranten bij voorbeeld niet alleen werk aan meer dan 5 000 leerkrachten, maar draagt zij ook bij tot het behoud van tal van betrekkingen in de privé sector alleen door hun invloed als verbruiker.

Anderzijds wordt hun aantal nu reeds in aanmerking genomen voor de bepaling van het aantal politieke mandatarissen zowel op gemeentelijk als op nationaal vlak.

Het aantal te begeven zetels hangt immers af van het totale bevolkingscijfer en niet van het aantal kiezers of van het aantal Belgen.

Voorts genieten de geïmmigreerde werknemers, net zoals de Belgische werknemers, actief en passief kiesrecht bij de sociale verkiezingen.

Het kiesrecht voor geïmmigreerde werknemers houdt verband met de bereidheid om een van hun eisen in te willigen en evenzeer met de opvatting die wij van onze eigen democratie moeten hebben.

Afgezien van de economische, sociale en demografische vooruitgang die de immigratie in België heeft teweeggebracht, is de toekenning van politieke rechten aan geïmmigreerde werknemers alleen maar een etappe in de lange politieke strijd die de Belgische arbeidersklasse in 1919 en de vrouwen in 1948 heeft laten deelnemen aan alle niveaus van het Belgische politieke leven.

Bijgevolg hebben verscheidene politieke partijen en representatieve werknemersorganisaties ingezien dat de inschakeling van de immigranten in het Belgische politieke leven niet alleen een weldaad zou betekenen voor de Belgische gemeenschap en voor de immigranten, maar ook zou getuigen van de bereidheid om een Belgisch sociaal en politiek evenwicht te zoeken dat de weg zou openen naar een politiek Europa, dat ons internationaal beleid nastreeft.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft zich in maart 1976 (Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement 3/76, « Actieprogramma ten behoeve van de migrerende werknemers en hun gezinnen ») uitgesproken voor het verlenen van politieke rechten op plaatselijk vlak aan alle migrerende werknemers vóór 1980.

Wanneer men echter voor de immigranten kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen vraagt, mag men onder hen geen onderscheid maken. Daarom is de goedkeuring van een Europese richtlijn waarbij politieke rechten aan de onderhorigen van E. E. G.-Lidstaten worden toegekend, ontoreikend. Er zou immers binnen de massa van buitenlandse werknemers een « luxe getto van immigranten » ontstaan. Bovendien mag niet verwacht worden dat daarover op korte termijn een consensus onder de regeringen van de Lid-Staten zal ontstaan.

Bijgevolg moet op nationaal vlak opgetreden worden en België zal niet de eerste Staat zijn die terzake een wetgevend initiatief neemt. In Ierland hebben de immigranten onbeperkt kiesrecht.

In Zweden is het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen sinds 1975 aan vreemdelingen toegekend. Hetzelfde geldt voor Zwitserland (kanton Neuchâtel). In Denemarken overweegt men een wet goed te keuren waardoor buitenlandse kiesrecht krijgen.

In Nederland hebben vreemdelingen als kiezer kunnen deelnemen aan de aanstelling van wijkraden die bepaalde

ont certaines compétences précises en matière de gestion communale ainsi qu'à l'élection pour le Parlement européen en juin 1979.

Enfin, il serait vain d'attendre la réciprocité : la population immigrée qui a servi de ferment à la croissance économique belge, forme dans notre société une province d'adoption qui ne pourra poser aucun geste politique tant que nous continuerons d'être son tuteur, et, en tout état de cause, nous nous devons d'innover en la matière si nous ne voulons pas rester enfermés dans ce qui pourrait devenir le paternalisme d'un simple pays d'accueil.

Enfin, nous n'avons pas voulu, dans une première étape, instituer le droit d'éligibilité locale. Il convient, en effet, dans un premier temps, d'une part, de préparer l'opinion publique belge à s'habituer à cette extension du droit de vote et d'autre part, de permettre aux immigrés d'accroître progressivement leur prise de responsabilité politique réelle au niveau local. Cette disposition préparera, dans un deuxième temps, le droit à l'éligibilité sur le plan communal.

Un certain délai de résidence des étrangers en Belgique est l'unique restriction qui s'ajoute aux conditions que doivent remplir les Belges pour être électeurs aux élections communales.

En tenant compte du fait que l'immigration a été pratiquement stoppée en 1974 et déjà très fortement réduite en 1971 et en fixant un délai de résidence continue de 10 ans à compter de 1982 (date des prochaines élections), les étrangers qui vivent en Belgique de façon ininterrompue depuis 1972, pourraient devenir électeurs.

Près de 90 % de la population immigrée remplirait ainsi les conditions pour exercer le droit de vote aux élections communales. Dix ans de séjour en Belgique octroient un degré élevé d'intégration et permettent une grande familiarité avec les institutions belges.

Peut-on encore refuser cette forme limitée de vie politique aux résidents étrangers ?

Enfin, au point de vue constitutionnel il apparaît qu'en vertu de l'article 108 de la Constitution, la loi a pu régler le droit de vote aux élections communales pour les personnes âgées de 18 ans.

A. LIENARD

PROPOSITION DE LOI

Article 1

L'article 1 de la loi électorale communale est complété par un second alinéa, libellé comme suit :

« Sont également électeurs pour la commune ceux qui, sans distinction de sexe, ayant atteint l'âge de 18 ans, soit justifient d'une résidence ininterrompue depuis dix ans au moins en Belgique, soit sont nés en Belgique et justifient d'une résidence ininterrompue en Belgique au cours des cinq dernières années, et sont domiciliés dans la même commune depuis six mois au moins. »

Art. 2

La présente loi est également applicable aux élections des conseils d'agglomération et de fédération de communes, tel que le prévoit l'article 10 de la loi qui régit ces conseils.

spécifiques bevoegdheden hebben op het stuk van gemeentebestuur, en ook aan de verkiezing voor het Europese Parlement in juni 1979.

Ten slotte zou men tevergeefs wachten op een tegenprestatie : de geïmmigreerde bevolking die heeft bijgedragen tot de economische groei van België, vormt in onze samenleving een « tiende provincie » die geen enkele politieke daad zal kunnen stellen zolang wij ons tegenover hen als voorgedragen gedragen, en in elk geval moeten wij ter zake innoveren als wij niet willen opgesloten blijven in wat het paternalisme van een gewoon gastland zou kunnen worden.

Ten slotte hebben wij niet als eerste stap het recht op plaatselijke kiesbaarheid willen invoeren. Het eerste wat men immers moet doen is de openbare Belgische opinie vertrouwd maken met die uitbreiding van het kiesrecht, en anderzijds de immigranten de mogelijkheid bieden om geleidelijk meer echte politieke verantwoordelijkheid op plaatselijk vlak op te nemen. Door die bepaling wordt de weg geëffend voor de tweede stap, het recht op kiesbaarheid op gemeentelijk vlak.

De enige beperking die wordt toegevoegd aan de voorwaarden die de Belgen moesten vervullen om hun kiesrecht te kunnen uitoefenen bij de gemeenteraadsverkiezingen is een bepaalde verblijfsduur voor de vreemdelingen in België.

Daar de inwijking in 1974 praktisch werd stopgezet en in 1971 reeds sterk was verminderd, zouden de vreemdelingen die sinds 1972 ononderbroken in België leven, kiezer kunnen worden indien een termijn van tien jaar ononderbroken verblijf vanaf 1982 (datum van de volgende verkiezingen) werd vastgesteld.

Meer dan 90 % van de immigranten komt dan voor kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in aanmerking. Een tienjarig verblijf in België komt neer op een hoog integratieniveau en een grote vertrouwdheid met de Belgische instellingen.

Mag men een dergelijke beperkte vorm van politieke inspraak nog langer aan de in ons land verblijvende vreemdelingen weigeren ?

Uit een grondwettelijk oogpunt ten slotte blijkt de wet, krachtens artikel 108 van de Grondwet, het kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen te hebben kunnen regelen voor degenen die 18 jaar oud zijn.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 1 van de gemeentekieswet wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

« Kiezers voor de gemeenteraad zijn eveneens degenen die, zonder onderscheid van geslacht en vanaf de leeftijd van 18 jaar, ofwel het bewijs leveren dat zij sedert minstens tien jaar ononderbroken in België verblijven, ofwel in België geboren zijn en het bewijs leveren dat zij de jongste vijf jaar ononderbroken in België verblijven en sedert ten minste zes maanden in dezelfde gemeente hun woonplaats hebben. »

Art. 2

Deze wet is eveneens van toepassing op de verkiezingen voor de agglomeratieraden en de raden van federaties van gemeenten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 10 van de wet waaronder die raden vallen.

Art. 3

Le Roi est habilité à adapter et compléter les dispositions de la loi électorale communale, y compris les dispositions pénales, et celles concernant les exclusions et suspensions, en vue de les mettre en concordance avec les dispositions de la présente loi et d'assurer l'exécution de celle-ci.

27 janvier 1982.

A. LIENARD
R. GONDRY
L. REMACLE
J. LENSSENS
J. SLEECKX

Art. 3

De Koning is gemachtigd om de bepalingen van de gemeentekieswet, met inbegrip van de strafbepalingen en de bepalingen betreffende uitsluiting en schorsing, aan te passen en aan te vullen, ten einde die in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet en voor de uitvoering van deze wet te zorgen.

27 januari 1982.