

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 octobre 2003

PROPOSITION DE LOI

**visant à octroyer le droit de vote et
d'éligibilité aux élections communales
et provinciales aux ressortissants
étrangers**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 35.825/2**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 oktober 2003

WETSVOORSTEL

**tot toekenning van het actief en passief
kiesrecht bij de gemeente- en
provincieraadsverkiezingen aan
de buitenlandse onderdanen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 35.825/2**

Document précédent :

Doc 51 **0076/ (S.E. 2003)** :

001 : Proposition de loi de M. Eerdekens et consorts.

Voorgaand document :

Doc 51 **0076/ (B.Z. 2003)** :

001 : Wetsvoorstel van de heer Eerdekens c.s.

<i>cdH</i>	: <i>Centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	: <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>ECOLO</i>	: <i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
<i>FN</i>	: <i>Front National</i>
<i>MR</i>	: <i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	: <i>Nieuw - Vlaamse Alliantie</i>
<i>PS</i>	: <i>Parti socialiste</i>
<i>SP.a - SPIRIT</i>	: <i>Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.</i>
<i>VLAAMS BLOK</i>	: <i>Vlaams Blok</i>
<i>VLD</i>	: <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>	<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>
<i>DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	<i>DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	<i>QRVA : Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>	<i>CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>
<i>CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	<i>CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
<i>CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	<i>CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
<i>PLEN : Plenum (witte kaft)</i>	<i>PLEN : Séance plénière (couverture blanche)</i>
<i>COM : Commissievergadering (beige kaft)</i>	<i>COM : Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 35.825/2

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 4 août 2003, d'une demande d'avis sur une proposition de loi «visant à octroyer le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales et provinciales aux ressortissants étrangers» (déposée par M. Claude Eerdeken et consorts - Doc. parl., Chambre, n° 51 0076/001), a donné le 6 octobre 2003 l'avis suivant :

I. Portée de la proposition

La proposition a un double objectif :

– d'une part, étendre le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales, actuellement accordé aux Belges et aux autres ressortissants des États membres de l'Union européenne, à toutes les personnes qui sont inscrites au registre de la population;

– d'autre part, attribuer à ces mêmes personnes le droit de vote et d'éligibilité aux élections provinciales, actuellement octroyé aux seuls Belges.

II. Observation générale

En ce qui concerne le second objectif que poursuit la proposition de loi, c'est-à-dire l'octroi du droit de vote aux étrangers pour les élections provinciales, la section de législation peut renvoyer à l'avis 30.118/VR, donné le 13 juin 2000, sur un avant-projet de loi «modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale» ⁽¹⁾.

Selon cet avis :

«L'article 8, alinéa 3, précise [...] que des droits politiques peuvent être accordés par la loi à des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, «conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique». C'est donc seulement dans la mesure où une obligation internationale ou supranationale le prévoit que le droit de vote peut être accordé à des ressortissants des États membres de l'Union européenne. À partir du 1^{er} janvier 2001, le droit qui leur aura ainsi été reconnu pourra être accordé aux autres étrangers résidant en Belgique.

Dans l'état actuel du droit international, la Belgique n'est tenue d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants des États membres de l'Union européenne que pour les élections communales.» ⁽²⁾

⁽¹⁾ Avis non publié, mais auquel se réfère l'avis 32.153/VR/V donné, en chambres réunies, le 4 septembre 2001, sur une proposition de loi «relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales aux ressortissants non européens résidant en Belgique» (Doc. parl., Sénat, session 2000-2001, n° 548/2).

⁽²⁾ en ce compris les élections pour les organes territoriaux intracommunales (voir sur ce point, l'avis 32.153/VR/V, précité).

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 35.825/2

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 augustus 2003 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over voorstel van wet «tot toekenning van het actief en passief kiesrecht bij de gemeente en provincieraadsverkiezingen aan de buitenlandse onderdanen» (ingediend door de heer Claude Eerdeken c.s - Parl. St., Kamer, nrs 51 0076/001), heeft op 6 oktober 2003 het volgende advies gegeven :

I. Draagwijdte van het voorstel

Het voorstel beoogt twee doelstellingen :

– enerzijds de uitbreiding van het actieve en passieve kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen, dat thans aan de Belgen en aan de overige onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie wordt toegekend, tot alle personen ingeschreven in het bevolkingsregister;

– anderzijds de toekenning, aan diezelfde personen, van het actieve en passieve kiesrecht voor provincieraadsverkiezingen, dat thans uitsluitend aan de Belgen wordt toegekend.

II. Algemene opmerking

Wat betreft de tweede doelstelling die het wetsvoorstel beoogt, te weten de toekenning van het actieve kiesrecht aan de vreemdelingen voor provincieraadsverkiezingen, verwijst de afdeling Wetgeving naar advies 30.118/VR, dat op 13 juni 2000 verstrekt is omtrent een voorontwerp van wet «tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn» ⁽¹⁾.

In dat advies staat te lezen :

«Artikel 8, derde lid, bepaalt [...] dat bij de wet politieke rechten kunnen worden verleend aan burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben «overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België». Het is dus alleen in de mate dat zulks in een internationale of supranationale verplichting wordt bepaald dat onderdanen van lidstaten van de Europese Unie stemrecht kunnen krijgen. Vanaf 1 januari 2001 kan het recht dat hen aldus zal zijn toegekend, worden uitgebreid tot andere vreemdelingen die in België wonen.

Volgens het huidige internationaal recht behoeft België onderdanen van lidstaten van de Europese Unie het actieve en het passieve kiesrecht alleen te geven bij gemeenteraadsverkiezingen.» ⁽²⁾

⁽¹⁾ Advies dat niet is bekendgemaakt, maar waarnaar verwezen wordt in advies 32.153/VR/V, in verenigde kamer verstrekt op 4 september 2001 omtrent een voorstel van wet «betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven» (Gedr. St., Senaat, zitting 2000-2001, nr. 548/2).

⁽²⁾ ... daaronder begrepen de verkiezingen voor de binnengemeentelijke territoriale organen (zie in dat verband het voornoemde advies 32.153/VR/V).

Il n'appert d'aucun texte international ni supranational liant la Belgique que celle-ci serait tenue d'accorder le droit de vote aux ressortissants des États membres de l'Union européenne pour les élections provinciales.

Ce droit ne peut donc leur être accordé, comme il ne peut pas davantage l'être, a fortiori, aux autres étrangers.

Il résulte de ce qui précède que les articles 2 et 3 du projet sont contraires à l'article 8 de la Constitution et doivent être omis.

III. Observations particulières

Dispositif

Article 4

1. La proposition tend à remplacer, à l'article 1^{er} *bis* de la loi électorale communale, les mots «des autres États membres de l'Union européenne» par le mot «étrangers». Ce faisant, le texte de cette loi viserait alors les «ressortissants étrangers».

Or, un «ressortissant» est, par définition, une personne qui ressortit à l'autorité d'un État. La loi électorale, telle que modifiée par la loi proposée, exclurait donc les apatrides. Une telle exclusion ne paraît pas pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité. Il ne ressort du reste pas des développements de la proposition que telle serait l'intention de ses auteurs.

Par conséquent, il convient d'amender la proposition, de telle manière que la loi électorale vise, d'une manière générale, les «étrangers» et non les «ressortissants étrangers».

La même observation vaut pour les articles 5 à 7.

2. Il résulterait de la combinaison de l'article 1^{er} de la loi électorale communale et de l'article 1^{er} *bis* de la même loi, tel que modifié par la loi proposée, que pourrait acquérir la qualité d'électeur tout étranger de plus de 18 ans inscrit au registre de la population, et qui ne se trouverait pas dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévu par le Code électoral.

Selon les développements, seraient ainsi visés, les étrangers qui,

«... en vertu de l'article 17 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [...] ont été autorisés à s'établir dans le Royaume».

L'attention de la Chambre des représentants doit toutefois être attirée sur le fait que si effectivement l'article 17 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que «l'étranger autorisé à s'établir dans le Royaume est inscrit au registre de la population de la commune de sa résidence» et que l'article 12 de la même loi

Uit geen enkele internationale of supranationale tekst die België bindt, blijkt evenwel dat België verplicht is het actieve kiesrecht voor provincieraadsverkiezingen te verlenen aan onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie.

Dat recht kan hen dus niet worden toegekend, en a fortiori evenmin aan andere buitenlanders.

Uit het vorenstaande volgt dat de artikelen 2 en 3 van het ontwerp strijdig zijn met artikel 8 van de Grondwet en dienen te vervallen.

III. Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 4

1. Het voorstel strekt ertoe in de Franse lezing van artikel 1 *bis* van de gemeentekieswet de woorden «des autres États membres de l'Union européenne» te vervangen door het woord «étrangers». Aldus zou in de tekst van die wet sprake zijn van «ressortissants étrangers».

Een «ressortissant» is echter per definitie een persoon die valt onder het gezag van een Staat. De kieswet zou dus, zoals ze wordt gewijzigd bij de voorgestelde wet, staatlozen uitsluiten. Een zodanige uitsluiting lijkt niet gerechtvaardigd te kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Bovendien blijkt niet uit de toelichting bij het voorstel dat zulks de bedoeling van de stellers ervan zou zijn.

De Franse versie van het voorstel dient bijgevolg zo te worden geamendeerd dat in de kieswet in het algemeen wordt verwezen naar «étrangers» en niet naar «ressortissants étrangers».

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5 tot 7.

2. Uit de gezamenlijke lezing van artikel 1 van de gemeentekieswet en artikel 1 *bis* van dezelfde wet, zoals het wordt gewijzigd bij de voorgestelde wet, zou voortvloeien dat elke vreemdeling ouder dan 18 jaar die is ingeschreven in het bevolkingsregister en zich niet bevindt in een van de gevallen van uitsluiting of schorsing waarin het Kieswetboek voorziet, actief kiesrecht zou kunnen krijgen.

Luidens de toelichting zou aldus bedoeld worden op de vreemdelingen die,

«... gemachtigd zijn tot vestiging in het Rijk (zulks overeenkomstig artikel 17 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen)».

De Kamer van volksvertegenwoordigers dient er evenwel op gewezen te worden dat, hoewel artikel 17 van de wet van 15 december 1980 effectief bepaalt dat «de vreemdeling die gemachtigd is tot vestiging in het Rijk wordt ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente van zijn verblijfplaats» en

prévoit que l'étranger admis seulement à séjourner plus de trois mois dans le Royaume est, lui, inscrit au «registre des étrangers», la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, a prévu par la suite que sont inscrits sur les registres de la population, «les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir ou à séjourner dans le Royaume, à l'exception des étrangers inscrits au registre d'attente ...». Sur ce registre d'attente, ne sont inscrits, essentiellement, que les demandeurs d'asile et les membres de leur famille qui ne peuvent être inscrits à un autre titre dans les registres de la population.

Pour ne viser, parmi les étrangers ne ressortissant pas à un État membre de l'Union européenne, que ceux qui ont été admis ou autorisés à s'établir en Belgique, la proposition devrait - sans modifier les dispositions actuellement applicables aux étrangers ressortissants de l'Union européenne - viser, non pas ceux qui sont inscrits au registre de la population, mais bien ceux qui, conformément à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 précitée, se sont vus délivrer une «carte d'identité valant certificat d'inscription dans les registres de la population».

Si l'intention est d'imposer à l'étranger ne ressortissant pas à un État membre de l'Union européenne une durée minimale de résidence en Belgique, il convient de le prévoir dans une disposition distincte ⁽³⁾, propre à cette catégorie d'étrangers, car une telle condition ne pourrait pas être prévue pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne, sans enfreindre la directive 94/80/CE du Conseil, du 19 novembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

Articles 5, 8 et 9

1.1. L'article 5 de la proposition de loi vise à modifier l'article 23, § 1^{er}, alinéa 8, de la loi électorale communale de manière telle que les conditions d'inéligibilité prévues par cette disposition et qui sont à l'heure actuelle applicables aux étrangers ressortissants de l'Union européenne, le soient également aux autres étrangers.

Les articles 8 et 9 apportent des modifications de portée similaire aux articles 71 et 72 de la nouvelle loi communale en ce qui concerne les incompatibilités applicables aux éligibles.

⁽³⁾ En effet, la seule circonstance qu'un étranger est inscrit au registre de la population et donc «établi» dans le Royaume n'implique pas en soi que cet étranger peut nécessairement justifier d'un «séjour régulier et ininterrompu de cinq ans dans le Royaume». Il résulte, en effet, des articles 14 et 15 de la loi du 15 décembre 1980, précitée, qu'une autorisation d'établissement peut aussi être accordée à des étrangers qui ne peuvent justifier d'un tel séjour (voir : R.P.D.B., «Étrangers», n°s 284 et s.; L. Denys, «La réglementation des étrangers», UGA, Kortrijk - Heule, 1999, pp. 95 et s.).

artikel 12 van dezelfde wet bepaalt dat de vreemdeling die alleen maar gemachtigd is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk, in het «vreemdelingenregister» wordt ingeschreven, de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen achteraf heeft bepaald dat in de bevolkingsregisters worden ingeschreven «de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen of er te verblijven, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het wachtregister ...». In dat wachtregister worden in wezen alleen asielzoekers ingeschreven en de leden van hun familie die niet op een andere grond kunnen worden ingeschreven in de bevolkingsregisters.

Wil het voorstel, wat vreemdelingen betreft die geen onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Unie, alleen slaan op diegenen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in België te vestigen - zonder de bepalingen te wijzigen die thans gelden voor vreemdelingen die onderdaan zijn van de Europese Unie - dan zou het niet mogen verwijzen naar degenen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, maar wel naar degenen die, overeenkomstig artikel 6 van de voormelde wet van 19 juli 1991, een «identiteitskaart» hebben gekregen «die geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters».

Als het de bedoeling is de vreemdeling die geen onderdaan is van een Lid-Staat van de Europese Unie een minimale verblijfsduur in België op te leggen, dient daarin te worden voorzien in een afzonderlijke bepaling ⁽³⁾, eigen aan die categorie van vreemdelingen, daar een zodanige voorwaarde niet kan worden opgelegd aan onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie zonder schending van richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 november 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten.

Artikelen 5, 8 en 9

1.1. Artikel 5 van het wetsvoorstel strekt ertoe artikel 23, § 1, achtste lid, van de gemeentekieswet zo te wijzigen dat de omstandigheden die van onverkiesbaarheid, omschreven in die bepaling, en die momenteel van toepassing zijn op vreemdelingen die onderdaan zijn van de Europese Unie, eveneens van toepassing zijn op de overige vreemdelingen.

De artikelen 8 en 9 brengen soortgelijke wijzigingen aan in de artikelen 71 en 72 van de nieuwe gemeentewet met betrekking tot de onverenigbaarheden die van toepassing zijn op verkiesbare personen.

⁽³⁾ De omstandigheid alleen dat een vreemdeling is ingeschreven in het bevolkingsregister en dus in het Rijk is «gevestigd», impliceert op zich immers niet dat die vreemdeling noodzakelijkerwijze kan aantonen dat hij «vijf jaar regelmatig en ononderbroken in het Rijk verblijft». Uit de artikelen 14 en 15 van de voormelde wet van 15 december 1980 blijkt immers dat machtiging tot vestiging ook kan worden verleend aan vreemdelingen die niet kunnen doen blijken van zulk een verblijf (zie: RPDB, «Étrangers, nrs. 284 e.v.; L. Denys, «La réglementation des étrangers», UGA, Kortrijk - Heule, 1999, blz. 95 e.v.).

1.2. Dans l'énumération des conditions d'inéligibilité qu'il opère, l'article 23, § 1^{er}, alinéa 8, 2°, de la loi électorale communale reprend les incompatibilités figurant à l'article 71 de la nouvelle loi communale. Ce faisant, cet article 71 comporte, dans la mesure de la référence qui y est faite dans l'article 23, § 1^{er}, alinéa 8, précité, des conditions d'inéligibilité qui, comme telles, relèvent de la compétence du législateur fédéral.

L'article 71 proprement dit - ainsi que l'article 72 - de la nouvelle loi communale, en tant qu'ils règlent des incompatibilités, ressortissent toutefois à la compétence du législateur régional décrétal depuis le 1^{er} janvier 2002; le législateur fédéral n'est donc pas compétent pour les modifier.

Les articles 8 et 9 de la proposition de loi doivent donc être omis.

1.3. En ce qui concerne l'article 5, il y a lieu de l'adapter de manière telle que soient intégrées, dans le corps même du texte de l'alinéa 8 de l'article 23, § 1^{er}, de la loi électorale communale, les incompatibilités énoncées à l'heure actuelle à l'alinéa 1^{er}, 1° à 8°, de l'article 71, précité, et que le législateur fédéral voudrait transformer en conditions d'inéligibilité, uniquement en ce qui concerne les candidats étrangers ⁽⁴⁾. Il conviendra toutefois, lors de cet exercice de respecter, à l'égard des étrangers ressortissants de l'Union européenne, la directive -94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, précitée ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Si, au contraire, l'intention n'est que d'inviter les candidats non belges à mentionner dans leur déclaration individuelle écrite et signée les éventuelles incompatibilités qui pourraient leur être opposées, une fois ceux-ci élus, c'est le texte même de l'article 23, § 1^{er}, alinéa 8, qui devrait être entièrement revu, afin d'éviter toute confusion entre "conditions d'inéligibilité" et "conditions d'incompatibilité". Comme la section de législation l'a rappelé dans un avis 34.914/2, donné le 17 février 2003, sur une proposition de décret "instituant une incompatibilité entre le mandat de Ministre de la Région wallonne et une candidature aux élections législatives ou européennes", "L'incompatibilité est traditionnellement définie comme «l'interdiction faite au titulaire d'une fonction de cumuler celle-ci avec une ou plusieurs autres fonctions qui pourraient compromettre l'exercice». La doctrine invite tout aussi traditionnellement à ne pas confondre l'incompatibilité et la condition d'éligibilité. La première produit ses effets après les élections et ne fait donc pas obstacle à ce qu'une personne soit candidate et même élue. Elle ne pourra toutefois pas cumuler les deux fonctions et devra donc opter, si elle est élue, pour l'une d'entre elles. La condition d'éligibilité produit par contre ses effets avant les élections, si bien que la personne qui n'y satisfait pas ne peut tout simplement pas être candidate.

⁽⁵⁾ Voir plus particulièrement les articles 3, 6 et 9 de la directive 94/80/CE, précitée. En effet, l'article 3 de cette directive prévoit que les conditions d'éligibilité doivent, pour les ressortissants EU, être identiques à celles applicables aux nationaux de l'État membre considéré. L'article 6 précise la même règle pour les incompatibilités, l'article 9 autorisant la Belgique à exiger de l'éligible une déclaration ne portant cependant que (outre le cas de la déchéance du droit de vote et d'éligibilité) sur le fait de l'exercice de certains mandats constituant de la sorte une incompatibilité.

1.2. In de opnoeming van de omstandigheden van onverkiesbaarheid, neemt artikel 23, § 1, achtste lid, 2°, van de gemeentekieswet de onverenigbaarheden over die vermeld worden in artikel 71 van de nieuwe gemeentewet. Daardoor bevat artikel 71, in zoverre het voormelde artikel 23, § 1, achtste lid, 2°, ernaar verwijst, omstandigheden van onverkiesbaarheid, die als zodanig onder de bevoegdheid van de federale wetgever vallen.

Artikel 71 zelf alsmede artikel 72 - van de nieuwe gemeentewet, vallen evenwel, in zoverre zij onverenigbaarheden vaststellen, sedert 1 januari 2002 onder de bevoegdheid van de gewestdecreetgever; de federale wetgever is dus niet bevoegd om ze te wijzigen.

De artikelen 8 en 9 van het voorstel moeten dus vervallen.

1.3. Artikel 5 behoort te worden aangepast opdat in de tekst zelf van artikel 23, § 1, achtste lid, van de gemeentekieswet de onverenigbaarheden worden opgenomen die thans vermeld staan in het voornoemde artikel 71, eerste lid, onderdelen 1° tot 8°, en die de federale wetgever zou willen omvormen tot omstandigheden van onverkiesbaarheid, alleen wat vreemde kandidaten betreft ⁽⁴⁾. Wanneer men dat artikel aldus aanpast, zal men er evenwel voor moeten zorgen dat voor vreemdelingen die onderdaan van de Europese Unie zijn de voormelde richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 wordt nageleefd ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Als het daarentegen de bedoeling is om alleen kandidaten die geen Belg zijn te verzoeken om in hun individuele, geschreven en ondertekende verklaring melding te maken van de eventuele onverenigbaarheden die tegen hen zouden kunnen worden ingebracht zodra zij gekozen zijn, zou de tekst zelf van artikel 23, § 1, achtste lid, volledig moeten worden herzien teneinde elke verwarfing te voorkomen tussen "omstandigheden van onverkiesbaarheid" en "omstandigheden van onverenigbaarheid". De afdeling Wetgeving heeft in advies 34.914/2, dat ze op 17 februari 2003 heeft gegeven over een voorstel van decreet "instituant une incompatibilité entre le mandat de Ministre de la Région wallonne et une candidature aux élections législatives ou européennes" het volgende opgemerkt: "L'incompatibilité est traditionnellement définie comme «l'interdiction faite au titulaire d'une fonction de cumuler celle-ci avec une ou plusieurs autres fonctions qui pourraient compromettre l'exercice». La doctrine invite tout aussi traditionnellement à ne pas confondre l'incompatibilité et la condition d'éligibilité. La première produit ses effets après les élections et ne fait donc pas obstacle à ce qu'une personne soit candidate et même élue. Elle ne pourra toutefois pas cumuler les deux fonctions et devra donc opter, si elle est élue, pour l'une d'entre elles. La condition d'éligibilité produit par contre ses effets avant les élections, si bien que la personne qui n'y satisfait pas ne peut tout simplement pas être candidate".

⁽⁵⁾ Zie inzonderheid de artikelen 3, 6 en 9 van de voormelde richtlijn 94/80/EG. In artikel 3 van die richtlijn wordt immers bepaald dat de verkiezingsvoorwaarden voor EU-onderdanen dezelfde moeten zijn als die welke gelden voor onderdanen van de lidstaat in kwestie. Artikel 6 bevat een soortgelijke regel voor de onverenigbaarheden, terwijl België krachtens artikel 9 van elke verkiesbare persoon een verklaring kan eisen die evenwel (uitgezonderd het geval van een verval van het actieve en passieve kiesrecht) alleen betrekking mag hebben op de vraag of betrokkene bepaalde functies uitoefent, wat aldus neerkomt op een onverenigbaarheid.

La méthode ainsi préconisée permet, par ailleurs, d'assurer la sécurité juridique dès lors qu'il n'est pas exclu qu'un législateur régional décrétal modifie la liste des incompatibilités prévues aux articles 71 et 72 de la nouvelle loi communale ⁽⁶⁾, ou même abroge ces articles pour les remplacer par de nouvelles dispositions ne figurant même plus dans la nouvelle loi communale ⁽⁷⁾. Dans cette hypothèse en effet, il n'y a aucune certitude quant à la stabilité dans le temps de ces dispositions ; le recours, dans ces circonstances, à la technique de la législation par référence risque dès lors de s'avérer génératrice de confusion.

2. En ce qui concerne le 3° de l'article 23, § 1^{er}, alinéa 8, de la loi électorale communale, la question se pose de savoir s'il ne serait pas disproportionné d'imposer en toute circonstance que l'étranger puisse justifier de l'éligibilité dans son État d'origine. Si une telle exigence peut aisément se justifier à l'égard des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne ⁽⁸⁾, elle peut paraître excessive à l'égard des personnes originaires d'États non-démocratiques. Pourraient ainsi être empêchées de présenter leur candidature aux élections communales, par exemple, les personnes qui ont été privées de leur droit d'éligibilité dans leur pays d'origine pour des motifs ayant précisément justifié qu'elles aient reçu l'asile politique en Belgique.

De même et *a fortiori*, la production d'une attestation des autorités compétentes de l'État d'origine, requise par l'alinéa 9 du même paragraphe, pourrait être une exigence excessivement difficile à remplir pour les étrangers originaires d'un certain nombre d'États.

La chambre était composée de

Messieurs

Y. KREINS, président de chambre,

J. JAUMOTTE,

Madame

M. BAGUET, staatsraden,

Messieurs

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSBORFF, assesseurs de la section
de législation,

Madame

B. VIGNERON, greffier.

⁽⁶⁾ Voir l'article 14 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 modifiant la nouvelle loi communale.

⁽⁷⁾ Voir, en ce sens, un avant-projet de "gemeentedecreet" de la Région flamande et l'avis 34.480/3 y relatif, donné le 7 juillet 2003.

⁽⁸⁾ Une telle exigence est d'ailleurs autorisée par l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive 94/80, précitée.

Met de methode die aldus wordt aanbevolen, kan voorts de rechtszekerheid worden gegarandeerd, aangezien het niet uitgesloten is dat een gewestdecreeetgever de lijst van onverenigbaarheden vervat in de artikelen 71 en 72 van de nieuwe gemeentewet wijzigt ⁽⁶⁾ of die artikelen zelfs opheft en in de plaats daarvan andere bepalingen aanneemt, die zelfs niet meer in de nieuwe gemeentewet staan ⁽⁷⁾. In dat geval is het immers geenszins zeker dat die bepalingen in de loop der tijd onveranderd zullen blijven; het gevaar bestaat dan ook dat als men in die omstandigheden regels stelt door verwijzing, zulks een bron van verwarring zal blijken te zijn.

2. Wat onderdeel 3° van artikel 23, § 1, achtste lid, van de gemeentekieswet betreft, rijst de vraag of het niet overdreven is om in alle omstandigheden te eisen dat de vreemdeling vermogt te bewijzen dat hij in zijn Staat van herkomst verkiesbaar is. Hoewel zulk een eis gemakkelijk te verantwoorden is wat de onderdanen van de andere lidstaten van de Europese Unie betreft ⁽⁸⁾, kan hij overdreven lijken voor personen die uit een niet-democratische Staat afkomstig zijn. Zo bijvoorbeeld zou het daardoor voor personen aan wie in hun land van herkomst hun passieve kiesrecht ontnomen is om redenen die net grond hebben opgeleverd om hen in België politiek asiel toe te kennen, onmogelijk worden gemaakt zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Zo ook en *a fortiori* zou de indiening van het attest van de bevoegde overheden van de Staat van herkomst, wat krachtens het negende lid van diezelfde paragraaf vereist is, een vereiste kunnen zijn dat te moeilijk te vervullen is voor vreemdelingen die uit bepaalde Staten afkomstig zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

Y. KREINS, kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE,

Mevrouw

M. BAGUET, staatsraden,

de Heren

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSBORFF, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouw

B. VIGNERON, griffier.

⁽⁶⁾ Zie artikel 14 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 juli 2003 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet.

⁽⁷⁾ Zie in die zin een voorontwerp van "gemeentedecreet" van het Vlaams Gewest en het daarop betrekking hebbende advies 34.480/3, dat op 7 juli 2003 is gegeven.

⁽⁸⁾ Die eis is overigens toegestaan krachtens artikel 5, lid 1, van de voormelde richtlijn 94/80.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS