

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 décembre 2021

PROPOSITION DE LOI

**supprimant le droit de vote
aux élections communales
pour les ressortissants non européens**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69 775/VR DU 30 NOVEMBRE 2021**

Voir:

Doc 55 **0000/ (2020/2021):**

001: Proposition de loi de M. Van Langenhove et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 december 2021

WETSVOORSTEL

**tot afschaffing
van het gemeentelijk stemrecht
voor niet-EU-burgers**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69 775/VR VAN 30 NOVEMBER 2021**

Zie:

Doc 55 **1720/ (2020/2021):**

001: Wetsvoorstel van de heer Van Langenhove c.s.

06005

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Le 1^{er} juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours*, sur une proposition de loi "supprimant le droit de vote aux élections communales pour les ressortissants non européens", déposée par M. Dries Van Langenhove et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1720/001).

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 30 novembre 2021. Les chambres réunies étaient composées de Pierre Vandernoot, président de chambre, président, Jeroen Van Nieuwenhove, Wouter Pas, Koen Muylle, Patrick Ronvaux et Christine Horevoets, conseillers d'État, Jan Velaers, Christian Behrendt, Marianne Dony et Bruno Peeters, assesseurs, Annemie Goossens, greffier, et Esther Conti, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Brecht Steen, premier auditeur chef de section, et Roger Wimmer, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Koen Muylle, conseiller.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 novembre 2021.

*

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition†, 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.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. Selon ses développements, la proposition de loi soumise pour avis a pour objet "de supprimer le droit de vote des étrangers aux élections communales instauré par la loi du

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

† S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 1 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot afschaffing van het gemeentelijk stemrecht voor niet-EU-burgers", ingediend door de heer Dries Van Langenhove c.s. (*Parl. St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55-1720/001).

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 30 november 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen Van Nieuwenhove, Wouter Pas, Koen Muylle, Patrick Ronvaux en Christine Horevoets, staatsraden, Jan Velaers, Christian Behrendt, Marianne Dony en Bruno Peeters, assessoren, Annemie Goossens, griffier, en Esther Conti, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht Steen, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Roger Wimmer, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen Muylle, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 november 2021.

*

1. 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 voorstel,† 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.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt volgens de toelichting erbij "tot de afschaffing van het actief kiesrecht van vreemdelingen bij de gemeenteraadsverkiezingen, zoals ingevoerd bij de wet van 19 maart 2004 tot toekenning van

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

† Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers”¹.

Sont abrogés à cet effet, d’une part, les articles 13 et 14 du décret du 8 juillet 2011 “portant organisation des élections locales et provinciales” (article 2) et, d’autre part, l’article 1^{er} du Code électoral communal bruxellois (article 7).

Par ailleurs, d’autres dispositions du décret du 8 juillet 2011 “portant organisation des élections locales et provinciales” (articles 3 à 6) et du Code électoral communal bruxellois (article 8) sont modifiées afin de les conformer à ces abrogations.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L’autorité fédérale dispose indéniablement de la compétence requise pour régler le droit de vote des étrangers résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants de l’Union européenne. À cet égard, dans l’avis 32.153/VR/2V/1V du 4 septembre 2001, le Conseil d’État, section de législation, observait ce qui suit:

“Compétence du législateur fédéral

1. L’article 8 de la Constitution dispose:

‘La qualité de Belge s’acquiert, se conserve et se perd d’après les règles déterminées par la loi civile.

La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l’exercice de ces droits.

Par dérogation à l’alinéa 2, la loi peut 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.

Le droit de vote visé à l’alinéa précédent 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.

Disposition transitoire.

La loi visée à l’alinéa 4 ne peut pas être adoptée avant le 1^{er} janvier 2001’.

Dans son avis n° 30.118/VR du 13 juin 2000, le Conseil d’État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a formulé l’observation suivante en ce qui concerne les alinéas 3 et 4 de cette disposition constitutionnelle, insérés lors de la révision constitutionnelle du 11 décembre 1998:

“Par ‘loi’ au sens de ces deux alinéas, il y a lieu d’entendre une loi fédérale. Si, en effet, le Constituant avait voulu permettre aux communautés et aux régions d’accorder, dans le

¹ Doc. parl. Chambre, 2020-21, n° 55-1720/001, p. 3.

het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen”¹.

Daartoe worden, enerzijds, de artikelen 13 en 14 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikel 2) en, anderzijds, artikel 1^{er} van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (artikel 7) opgeheven.

Voorts worden andere bepalingen van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikelen 3 tot 6) en van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (artikel 8) gewijzigd om ze met die opheffingen in overeenstemming te brengen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De federale overheid is onmiskenbaar bevoegd om het stemrecht van de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen te regelen. In advies 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienaangaande het volgende op:

“Bevoegdheid van de federale wetgever

1. Artikel 8 van de Grondwet luidt:

‘De staat van Belg wordt verkregen, behouden en verloren volgens de regelen bij de burgerlijke wet gesteld.

De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, bevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.

In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald.

Overgangsbepaling.

De wet bedoeld in het vierde lid kan niet worden aangenomen vóór 1 januari 2001.’

In zijn advies nr. 30.118/VR van 13 juni 2000 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdende in verenigde kamers, omtrent het derde en het vierde lid van deze grondwetsbepaling, ingevoegd bij de grondwetsherziening van 11 december 1998, het volgende opgemerkt:

“Onder het woord ‘wet’ in de zin van die twee leden moet een federale wet worden verstaan. Immers, als de Grondwetgever de gemeenschappen en gewesten binnen hun respectieve

¹ Parl. St. Kamer 2020-21, nr. 55-1720/001, 3.

cadre de leurs compétences respectives, des droits politiques aux étrangers, il aurait visé non seulement la loi, mais aussi le décret et la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

Des travaux préparatoires, il résulte par ailleurs clairement que le "droit de vote" au sens de ces alinéas vise tant le droit d'être électeur que celui d'être élu².

Il ressort de ce qui précède que le législateur fédéral est compétent – et le restera aussi après le 1^{er} janvier 2002 – pour organiser le droit de vote au niveau communal des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique et pour étendre ce droit de vote aux étrangers résidents en Belgique qui ne sont pas citoyens d'un État membre de l'Union européenne³.

Il n'est pas porté atteinte à cette compétence – et il n'aurait d'ailleurs pas pu l'être – par quelque attribution de compétence que ce soit aux régions en matière de pouvoirs subordonnés, inscrite à l'article 6, § 1^{er}, VIII, nouveau, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, ces attributions de pouvoirs ne peuvent être interprétées de façon telle qu'elles seraient contraires à la compétence que l'article 8, alinéas 3 et 4, de la Constitution [attribue] au législateur fédéral. L'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, dispose au demeurant que les communautés et les régions exercent leurs compétences "sans préjudice des compétences que la Constitution a réservées à la loi après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Il découle de ce qui précède que, plus particulièrement, le pouvoir d'organiser l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, inscrit à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel pouvoir implique en principe également le pouvoir de fixer les conditions d'exercice du droit de vote et d'éligibilité⁴, n'englobe pas le pouvoir de fixer également ces conditions pour les non-Belges.

2. Force est dès lors d'en conclure que, même après le 1^{er} janvier 2002, le législateur fédéral restera compétent pour étendre le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux personnes résidant en Belgique, qui ne sont pas citoyens de

bevoegdheden de mogelijkheid had willen geven om vreemdelingen politieke rechten te verlenen, dan had hij niet alleen naar de wet, maar ook naar het decreet en naar de regel in artikel 134 van de Grondwet verwezen.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien duidelijk dat het woord "stemrecht" in de zin van die leden zowel slaat op het actieve als op het passieve kiesrecht.²

Uit wat voorafgaat volgt dat de federale wetgever bevoegd is – en ook na 1 januari 2002 zal blijven – om het stemrecht op gemeentelijk vlak te regelen voor burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België, en om dit stemrecht uit te breiden tot de in België verblijvende vreemdelingen die geen burger zijn van de Europese Unie.³

Aan die bevoegdheid wordt niet geraakt – en zou overigens niet kunnen worden geraakt – door enige bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inzake onder geschikte besturen, vervat in het nieuwe artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bevoegdheidstoewijzingen mogen immers niet zo worden geïnterpreteerd dat ze in strijd zouden komen met de duidelijk door artikel 8, derde en vierde lid, van de Grondwet verrichte bevoegdheidstoewijzing aan de federale wetgever. Overigens bepaalt artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, dat de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen "onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

Uit wat voorafgaat volgt dat inzonderheid de in artikel 6, § 1, VIII, 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte bevoegdheid tot het regelen van de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, die in beginsel ook de bevoegdheid bevat om kiesgerechtigheids- en verkiezbaarheidsvoorwaarden te bepalen⁴, niet de bevoegdheid inhoudt die voorwaarden ook vast te stellen ten aanzien van niet-Belgen.

2. Conclusie is dan ook dat de federale wetgever, ook na 1 januari 2002, bevoegd blijft om het recht om te kiezen en verkozen te worden op gemeentelijk vlak uit te breiden tot in België verblijvende personen die geen burger van de Europese

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité: *Doc. parl.*, Chambre, n° 354/5 – 95/96, pp. 4 et suivantes; *Doc. parl.*, Sénat, n° 1-1131/3 – 1998/1999, p. 27. Voir à ce sujet, J. VAN NIEUWENHOVE, "Parlementair recht - toekenning van stemrecht aan vreemdelingen", T.B.P., 1999, p. 188.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité: Au cours des travaux parlementaires relatifs à la révision de l'article 8 de la Constitution, un amendement qui visait à accorder au législateur régional le pouvoir d'organiser le droit de vote des étrangers au niveau communal, a du reste été rejeté. (Rapport VERSNICK, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, n° 354/17, p. 56).

⁴ Note 4 de l'avis cité: Cons. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 10; rapport MONFILS et MOENS, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 180-181 et 191

² Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Gedr. St., Kamer, nr. 354/5 - 95/96, blz. 4 en volgende; Gedr. St., Senaat, nr. 1-1131/3 - 1998/1999, blz. 27. Zie in dat verband J. VAN NIEUWENHOVE, "Parlementair recht - toekenning van stemrecht aan vreemdelingen", TBP, 1999, 188.

³ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Overigens werd tijdens de parlementaire bespreking van de herziening van artikel 8 van de Grondwet een amendement verworpen dat ertoe strekte aan de gewest-wetgever de bevoegdheid te verlenen om het stemrecht voor vreemdelingen op gemeentelijk vlak te regelen. (Verslag VERSNICK, Parl. St., Kamer, 1998-99, nr.354/17, p. 56)

⁴ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Raadpl. Memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 10; Verslag MONFILS en MOENS, Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 180-181 en 191.

l'Union européenne, et pour apporter des modifications au droit électoral déjà en vigueur pour les citoyens de l'Union européenne, qui ne sont pas belges. Dans la mesure où cette compétence est mise en œuvre par la proposition de loi soumise pour avis, elle est conforme aux règles de répartition des compétences⁵.

Dans le prolongement de ce qui précède, dans l'avis 48.756/3 du 26 octobre 2010 sur un avant-projet devenu notamment le décret du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales", le Conseil d'État a observé ce qui suit:

"Bij de artikelen 11 tot 4 en 32, 35 en 36 van het ontwerp worden voor personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten, kiesvoorwaarden vastgesteld en in de artikelen 58, tweede lid, en 73 verkiesbaarheidsvoorwaarden voor onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie. Deze artikelen vormen een (licht gewijzigde) overname van de artikelen 1bis, 1ter en 86 van de Gemeentekieswet, respectievelijk van de artikelen 23, 65 en 113 van die wet.

Artikel 8, tweede tot vierde lid, van de Grondwet bepaalt:

'De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.

In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald."

Zoals de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt, volgt uit deze bepalingen dat alleen de federale wetgever bevoegd is om aan niet-Belgen actief en passief kiesrecht toe te kennen⁶.

De genoemde bepalingen van het ontwerp dienen in beginsel dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Omwille van de duidelijkheid en de toegankelijkheid van

Unie zijn en om wijzigingen aan te brengen in het reeds bestaande kiesrecht van burgers van de Europese Unie die geen Belg zijn. In zoverre die bevoegdheid door het om advies voorgelegde wetsvoorstel wordt uitgewerkt, is dat voorstel in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels."⁵

In advies 48.756/3 van 26 oktober 2010 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 heeft de Raad van State in het verlengde hiervan het volgende opgemerkt:

"Bij de artikelen 11 tot 4 en 32, 35 en 36 van het ontwerp worden voor personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten, kiesvoorwaarden vastgesteld en in de artikelen 58, tweede lid, en 73 verkiesbaarheidsvoorwaarden voor onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie. Deze artikelen vormen een (licht gewijzigde) overname van de artikelen 1bis, 1ter en 86 van de Gemeentekieswet, respectievelijk van de artikelen 23, 65 en 113 van die wet.

Artikel 8, tweede tot vierde lid, van de Grondwet bepaalt:

'De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.

In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald.'

Zoals de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt, volgt uit deze bepalingen dat alleen de federale wetgever bevoegd is om aan niet-Belgen actief en passief kiesrecht toe te kennen⁶.

De genoemde bepalingen van het ontwerp dienen in beginsel dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Omwille van de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de regelgeving

⁵ Avis C.E. 32.153/VR/2V/1V du 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, 2000-01, n° 2-548/2, pp. 2-3.

⁶ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité: Zie bijvoorbeeld advies 30.118/VR van 13 juni 2000 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn"; advies 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 over een wetsvoorstel "betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven", Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-548/2; advies 38.240/3 van 26 april 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, Parl. St., Vl. Parl., 2004-2005, nr. 347/1.

⁵ Adv.RvS 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 over een wetsvoorstel "betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven", Parl. St. Senaat 2000-01, nr. 2-548/2, 2-3.

⁶ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld advies 30.118/VR van 13 juni 2000 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn"; advies 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 over een wetsvoorstel "betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven", Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-548/2; advies 38.240/3 van 26 april 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, Parl. St., Vl. Parl., 2004-2005, nr. 347/1.

de regelgeving zou het evenwel te billijken vallen toch van die regelgeving melding te maken, maar zulks dient dan te gebeuren op een wijze dat geen betwisting kan bestaan over wie bevoegd is ten aanzien van de betrokken regels ('overeenkomstig artikel ... van de Gemeentekieswet'), en met inachtneming van de grondwetsconforme interpretatie die het Grondwettelijk Hof aan bepaalde van die artikelen heeft gegeven⁷⁸.

Il résulte de ce qui précède que l'autorité fédérale dispose également de la compétence requise pour supprimer le droit de vote existant aux élections locales d'étrangers résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne.

4.1. Le droit de vote aux élections communales des étrangers résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne est actuellement réglé par l'article 1^{ter} de la "loi électorale communale", coordonnée le 4 août 1932. Selon l'article 86 de cette même loi, cette disposition est d'application conforme aux élections aux conseils de district.

Toutefois, pour atteindre leur objectif, les auteurs de la proposition de loi soumise pour avis proposent d'abroger les articles 13 et 14 du décret du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales" et l'article 1^{ter} du Code électoral communal bruxellois. Les développements de la proposition de loi justifient ce procédé comme suit:

"Dès lors que le législateur fédéral est toujours compétent pour la matière inscrite dans les articles 13 et 14 de ce décret et que le législateur flamand a abrogé cette matière dans la loi fédérale, nous ne pouvons que proposer d'abroger ces dispositions dans le décret⁹.

En ce qui concerne l'abrogation proposée de l'article 1^{ter} du Code électoral communal bruxellois, il est exposé ce qui suit:

"En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, le Code électoral communal a, par ordonnance du 16 février 2006, été repris et partiellement modifié dans ce qui s'appelle désormais le Code électoral communal bruxellois. Dans ledit code, les dispositions relatives au droit de vote pour les ressortissants non européens sont demeurées inchangées pour l'essentiel, et celles-ci doivent par conséquent également être abrogées dans ce Code électoral¹⁰.

Comme il ressort de ce qui suit, cette hypothèse s'avère incorrecte.

zou het evenwel te billijken vallen toch van die regelgeving melding te maken, maar zulks dient dan te gebeuren op een wijze dat geen betwisting kan bestaan over wie bevoegd is ten aanzien van de betrokken regels ('overeenkomstig artikel ... van de Gemeentekieswet'), en met inachtneming van de grondwetsconforme interpretatie die het Grondwettelijk Hof aan bepaalde van die artikelen heeft gegeven.⁷⁸

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de federale overheid ook bevoegd is om het bestaande stemrecht van de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen bij de lokale verkiezingen af te schaffen.

4.1. Het stemrecht van de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt thans geregeld in artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932. Naar luid van artikel 86 van diezelfde wet is die bepaling van overeenkomstige toepassing op de verkiezing voor de districtsraden.

Om het door hen nagestreefde doel te bereiken, stellen de indieners van het voor advies voorgelegde wetsvoorstel evenwel voor om de artikelen 13 en 14 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en artikel 1^{ter} van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek op te heffen. Die werkwijze wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel als volgt verantwoord:

"Aangezien de federale wetgever voor de materie opgenomen in de artikelen 13 en 14 van dit decreet nog altijd bevoegd blijft, en deze materie door de Vlaamse decreetgever in de federale wet werd opgeheven, zien wij geen andere mogelijkheid dan door middel van dit wetsvoorstel deze bepalingen in het decreet op te heffen.⁹

Wat de voorgestelde opheffing van artikel 1^{ter} van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek betreft, wordt het volgende gesteld:

"Voor wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft werd het Gemeentekieswetboek bij ordonnantie van 16 februari 2006 overgenomen en deels gewijzigd in wat voortaan het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek noemt [lees: "heet"]. In dit Brussels Gemeentelijk Kieswetboek bleven de bepalingen omtrent het stemrecht voor niet-EU onderdanen in essentie onaangeroerd en dienen [zij] bijgevolg eveneens uit dat Kieswetboek te worden opgeheven.¹⁰

Zoals blijkt uit wat volgt, blijkt dat uitgangspunt niet juist te zijn.

⁷ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité: Grondwettelijk Hof, nr. 31/2002, 30 januari 2002, B.4.1 en B.4.2 en dispositief.

⁸ Avis C.E. 48.756/3 du 26 octobre 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales, Doc. parl., Parl. fl., 2010-11, n° 1084/1, 191193, observation 5.1.

⁹ Doc. parl., Chambre, 2020-21, n° 55-1720/001, pp. 7-8.

¹⁰ Ibidem, 8.

⁷ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 31/2002, 30 januari 2002, B.4.1 en B.4.2 en dispositief.

⁸ Adv.RvS 48.756/3 van 26 oktober 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, Parl. St. VI. Parl. 2010-11, nr. 1084/1, 191193, opmerking 5.1.

⁹ Parl. St. Kamer 2020-21, nr. 55-1720/001, 7-8.

¹⁰ Ibidem, 8.

4.2. Les articles 1^{ter} et 86 de la loi électorale communale ont certes été abrogés par l'article 280, 3° et 92° du décret du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales", mais l'article 72 du décret du 30 juin 2017 "portant modification du décret provincial du 9 décembre 2009, du décret électorale local et provincial du 8 juillet 2011, du décret relatif à l'organisation d'élections numériques du 25 mai 2012 et du décret relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes du 4 avril 2014" a notamment retiré l'article 280, 3° et 92°, précité. En raison de ce retrait, l'article 280, 3° et 92° du décret du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales" est réputé n'avoir jamais existé et n'avoir jamais eu d'effets, de sorte que les articles 1^{ter} et 86 de la loi électorale communale n'ont dès lors pas été abrogés en ce qui concerne la Région flamande.

L'article 2 de l'ordonnance du 16 février 2006 "modifiant la loi électorale communale" a certes remplacé l'intitulé de la loi électorale communale, mais cette ordonnance n'a pas "repris" cette loi, ainsi qu'il est mentionné dans les développements cités. C'est ainsi que ni cette ordonnance, ni aucune autre n'a modifié ou remplacé l'article 1^{ter}. L'article 86 de la loi électorale communale qui, ainsi qu'il est mentionné, a rendu l'article 1^{ter} de cette même loi applicable aux élections des conseils de district, a cependant été abrogé¹¹.

Les articles 1^{ter} et 86 de la loi électorale communale n'ont pas non plus été abrogés lors de l'adoption du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation¹², ni lors du remplacement du livre 1^{er} de la partie IV de ce code¹³, qui réglemente les élections.

Il résulte de ce qui précède que les régions n'ont pas abrogé l'article 1^{ter} de la loi électorale communale. Il résulte au demeurant de ce que le Conseil d'État a rappelé concernant la compétence des autorités fédérales en la matière (observation 3) qu'elles sont dépourvues de compétence à cet effet.

4.3. En conséquence, pour atteindre l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi soumise pour avis, il convient d'adapter la proposition en ce sens qu'elle abroge l'article 1^{ter} de la loi électorale communale¹⁴ et qu'elle supprime la référence à cette disposition figurant à l'article 86 de cette même loi.

4.4. Dès lors qu'en vertu de l'article 13 du décret du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales", "[c]onformément à l'article 1^{ter} et à l'article 86 de la loi électorale communale", les ressortissants de pays ne

4.2. Weliswaar werden de artikelen 1^{ter} en 86 van de Gemeentekieswet opgeheven bij artikel 280, 3° en 92°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, maar bij artikel 72 van het decreet van 30 juni 2017 "houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages" werd onder meer het voormelde artikel 280, 3° en 92°, ingetrokken. Door die intrekking wordt artikel 280, 3° en 92°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 geacht nooit te hebben bestaan en nooit uitwerking te hebben gehad, zodat de artikelen 1^{ter} en 86 van de Gemeentekieswet, wat het Vlaamse Gewest betreft, dan ook niet zijn opgeheven.

Artikel 2 van de ordonnantie van 16 februari 2006 "houdende wijziging van de gemeentekieswet" heeft weliswaar het opschrift van de Gemeentekieswet vervangen, maar die ordonnantie heeft die wet niet "overgenomen", zoals in de aangehaalde toelichting wordt gesteld. Zo werd artikel 1^{ter} noch door die ordonnantie, noch door enige andere ordonnantie, gewijzigd of vervangen. Wel werd artikel 86 van de Gemeentekieswet, dat zoals vermeld artikel 1^{ter} van diezelfde wet van toepassing verklaart op de districtraadsverkiezingen, opgeheven.¹¹

Ook bij de vaststelling van de Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation,¹² of bij de vervanging van boek 1 van deel IV van die code,¹³ waarin de verkiezingen worden geregeld, werden de artikelen 1^{ter} en 86 van de Gemeentekieswet niet opgeheven.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de gewesten artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet niet hebben opgeheven. Uit hetgeen de Raad van State in herinnering heeft gebracht omtrent de bevoegdheid van de federale overheid dienaangaande (opmerking 3), vloeit overigens voort dat ze daartoe niet bevoegd zijn.

4.3. Om het door de indieners van het voor advies voorgelegde wetsvoorstel nagestreefde doel te bereiken, moet het voorstel derhalve in die zin worden aangepast dat artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet¹⁴ wordt opgeheven en dat in artikel 86 van diezelfde wet de referentie naar die bepaling wordt geschrapt.

4.4. Vermits naar luid van artikel 13 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 onderdanen van de staten die geen lid zijn van de Europese Unie "[o]vereenkomstig artikel 1^{ter} en artikel 86 van de Gemeentekieswet" de

¹¹ Voir l'article 57 de l'ordonnance du 16 février 2006.

¹² Voir l'arrêté du gouvernement wallon du 22 avril 2004 "portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux".

¹³ Voir le décret du 1^{er} juin 2006 "modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation".

¹⁴ Et donc pas du Code électoral communal bruxellois, parce qu'autrement cela pourrait donner à penser que cette abrogation ne s'applique qu'au territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, ce qui, pour les raisons exposées dans l'observation 5, serait incompatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

¹¹ Zie artikel 57 van de ordonnantie van 16 februari 2006.

¹² Zie het besluit van de Waalse regering van 22 april 2004 "portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux".

¹³ Zie het decreet van 1 juni 2006 "modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation".

¹⁴ En dus niet van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek, omdat anders de indruk zou worden gewekt dat die opheffing enkel geldt voor het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofstad hetgeen, om de in opmerking 5 uiteengezette redenen, niet bestaanbaar zou zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

faisant pas partie de l'Union européenne peuvent également acquérir la qualité d'électeur communal et d'électeur pour les conseils de district, l'abrogation de l'article 1^{ter} de la loi électorale communale et la modification de son article 86 par le législateur fédéral auraient pour effet de rendre cette disposition et l'article 14 du même décret sans objet. Il en va de même en ce qui concerne les articles L4112-1, § 3, et L4121-1, § 1^{er}, 1^o, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, dans la mesure où ces dispositions visent l'article 1^{ter} de la loi électorale communale.

Il appartiendrait toutefois au législateur décentralisé de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Communauté germanophone¹⁵ d'adapter ces dispositions du décret du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales" et du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que toute autre disposition éventuelle s'y référant, si l'article 1^{ter} de la loi électorale communale devait être abrogé.

5. L'abrogation de l'article 1^{ter} de la loi électorale communale aurait pour effet de supprimer le droit de vote des étrangers résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne aux élections locales dans les trois régions et dans la Communauté germanophone.

Il ressort toutefois du texte de la proposition et de ses développements que l'intention de ses auteurs semble être de prévoir cette suppression uniquement pour les élections locales dans la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

L'autorité fédérale adopterait ou maintiendrait ainsi un régime qui ne s'applique qu'à une partie du territoire et le régime proposé créerait une différence de traitement entre, d'une part, les étrangers qui ne sont pas des ressortissants de l'Union Européenne et qui résident dans la Région flamande ou dans la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, les étrangers qui ne sont pas des ressortissants de l'Union Européenne et qui résident dans la Région wallonne (y compris la région de langue allemande). Alors que la première catégorie d'étrangers n'aurait pas le droit de voter aux élections locales, la deuxième catégorie d'étrangers aurait en revanche, pour autant qu'elle remplisse les conditions prévues à l'article 1^{ter} de la loi électorale communale, le droit de voter à ces mêmes élections.

Bien qu'il soit concevable en soi qu'une norme législative fédérale puisse avoir un champ d'application qui ne s'étend

hoedanigheid van gemeenteraadskieser en stadsdistricts-raadskieser kunnen verwerven, zou die bepaling, en artikel 14 van hetzelfde decreet, door de opheffing van artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet en de wijziging van artikel 86 ervan door de federale wetgever, zinledig worden. Hetzelfde geldt voor de artikelen L4112-1, § 3, en L4121-1, § 1, 1^o, van de Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, in zoverre die bepalingen naar artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet verwijzen.

Het zou evenwel aan de decreetgever van het Vlaamse Gewest, van het Waalse Gewest en van de Duitstalige Gemeenschap¹⁵ toekomen om die bepalingen van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en van de Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, en eventuele andere bepalingen die ernaar verwijzen, aan te passen indien artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet zou worden opgeheven.

5. De opheffing van artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet zou tot gevolg hebben dat stemrecht van de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen bij de lokale verkiezingen in de drie gewesten en in de Duitstalige Gemeenschap wordt afgeschaft.

Uit de tekst van het voorstel en uit de toelichting erbij blijkt evenwel dat de indieners ervan de bedoeling lijken te hebben om enkel voor de lokale verkiezingen in het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in die afschaffing te voorzien.

Aldus zou de federale overheid een regeling aannemen, of behouden, die slechts op een deel van het grondgebied van toepassing is en zou de voorgestelde regeling een verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, vreemdelingen die geen EU-onderdaan zijn en inwoner zijn van het Vlaamse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en, anderzijds, vreemdelingen die geen EU-onderdaan zijn en inwoner zijn van het Waalse Gewest (met inbegrip van het Duitse taalgebied). Terwijl de eerste categorie van vreemdelingen niet het stemrecht zou genieten bij de lokale verkiezingen, zou de tweede categorie van vreemdelingen, voor zover ze voldoen aan de in artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet bepaalde voorwaarden, wel het stemrecht genieten bij dezelfde verkiezingen.

Hoewel het op zich denkbaar is dat een federale wetgevende norm een toepassingsgebied heeft dat zich niet over

¹⁵ Il découle de l'article 1^{er}, 1^o/1, du décret du 27 mai 2004 "relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés" et de l'article 1.1 du décret du 1^{er} juin 2004 "über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft" qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, les compétences de la Région wallonne en matière d'élection des organes communaux et intracommunaux dans la région de langue allemande sont exercées par la Communauté germanophone.

¹⁵ Uit artikel 1, 1^o/1, van het decreet van 27 mei 2004 "relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés" en artikel 1.1 van het decreet van 1 juni 2004 "über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft" vloeit voort dat vanaf 1 januari 2015 de bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de verkiezing van de gemeentelijke en binnengemeentelijke organen in het Duitse taalgebied worden uitgeoefend door de Duitstalige Gemeenschap.

pas à l'ensemble du Royaume¹⁶, une telle norme, dans la mesure où elle conduit à traiter différemment des situations juridiques identiques selon qu'elles s'inscrivent dans le champ d'application de la norme en question ou hors de celui-ci, doit respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, et reposer sur une justification susceptible d'assurer le respect de ce principe.

La justification figurant dans les développements de la proposition de loi est à cet égard insuffisante. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas non plus comment, en l'espèce, la différence de traitement qui résulterait d'une abrogation de l'article 1^{er} de la loi électorale communale qui serait limitée au territoire de la Région flamande et à celui de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait être justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Une telle abrogation partielle de l'article 1^{er} de la loi électorale communale ne peut par conséquent pas se concrétiser.

*

Le greffier,

Esther CONTI

Le président,

Pierre VANDERNOOT

¹⁶ Voir notamment l'avis 12.079/1 du 26 juin 1974 sur un projet devenu la loi du 1^{er} août 1974 "créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution", *Doc. parl.*, Sénat, 1974, n° 301/1 et l'avis 12.678/1 du 28 octobre 1976 sur un projet devenu la loi du 11 août 1978 "complétant la loi du 22 juillet 1970, relative au remembrement légal de biens ruraux par des dispositions particulières pour la région flamande", *Doc. parl.*, Chambre, 1977, n° 88/1.

het gehele Rijk uitstrekt,¹⁶ moet een dergelijke norm, in zoverre die ertoe leidt dat identieke juridische situaties op een andere manier behandeld worden naargelang ze zich binnen of buiten het toepassingsgebied van de norm in kwestie bevinden, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie naleven en berusten op een rechtvaardiging die de naleving van dat beginsel kan waarborgen.

De in de toelichting bij het wetsvoorstel gegeven verantwoording volstaat te dien aanzien niet. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet ook niet in hoe in dit geval het verschil in behandeling dat zou voortvloeien uit een opheffing van artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet die beperkt zou zijn tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest en dat van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zou kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Een dergelijke gedeeltelijke opheffing van artikel 1^{ter} van de Gemeentekieswet kan dan ook geen doorgang vinden.

*

De griffier,

Esther CONTI

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT

¹⁶ Zie o.m. adv.RvS 12.079/1 van 26 juni 1974 over een wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 1 augustus 1974 "tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet", *Parl. St.* Senaat 1974, nr. 301/1 en adv.RvS 12.678/1 van 28 oktober 1976 over een wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 augustus 1978 "tot aanvulling van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse gewest", *Parl. St.* Kamer 1977, nr. 88/1.