

SENAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 1993-1994

15 OCTOBRE 1993

Proposition de loi instituant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne aux élections communales en Belgique

(Déposée par Mmes Delcourt-Pêtre et Cahay-André)

DEVELOPPEMENTS

Le développement économique des pays industrialisés d'Europe s'est accompagné d'une intensification progressive des flux migratoires.

L'histoire de l'immigration en Belgique a été retracée dans le rapport déposé en novembre 1989 par le commissaire royal à la politique des immigrés.

Dès avant 1920, des ressortissants étrangers originaires des pays environnants sont venus s'installer en Belgique.

Des travailleurs en provenance de l'Europe de l'Est (Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie) et d'Italie arriveront peu après 1920.

La décennie 1946-1956 de l'après-guerre sera celle de l'immigration italienne.

L'année 1956 marquera un tournant dans l'immigration.

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 1993-1994

15 OKTOBER 1993

Voorstel van wet houdende instelling van het actief en het passief kiesrecht voor de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap bij de gemeenteraadsverkiezingen in België

(Ingediend door mevr. Delcourt-Pêtre en mevr. Cahay-André)

TOELICHTING

De economische ontwikkeling van de geïndustrialiseerde landen van Europa ging gepaard met een gestage toename van de migratiestromen.

De geschiedenis van de immigratie in België werd geschetst in het rapport dat in november 1989 werd ingediend door de Koninklijke Commissaris voor het migrantenbeleid.

Reeds vóór 1920 kwamen buitenlandse onderdanen afkomstig uit de ons omringende landen zich in België vestigen.

Werknemers afkomstig uit Oost-Europa (Polen, Tsjechoslowakije, Joegoslavië) en Italië komen kort na 1920.

Het naoorlogse decennium 1946-1956 wordt gekenmerkt door de immigratie uit Italië.

Het jaar 1956 is een keerpunt in de immigratie.

A partir de cette date, l'immigration de l'Italie vers la Belgique est freinée. La Belgique prend alors contact avec de nouveaux pays pourvoyeurs de main-d'œuvre, d'abord l'Espagne et la Grèce, ensuite le Maroc et plus tard la Turquie.

Les années 1960, période de haute conjoncture, ont donné lieu à un recrutement intensif de travailleurs venant d'Afrique du Nord et de Turquie, constituant un apport de main-d'œuvre non qualifiée.

Durant cette période, la Belgique encourage l'immigration familiale.

La crise économique marquera la fin des années 1960 et le début des années 1970.

L'immigration légale sera d'abord freinée, puis définitivement stoppée dans notre pays en 1974 et dans la plupart des pays européens voisins, au milieu des années 1970.

Dans les années 1980, la présence des populations étrangères est progressivement considérée comme structurelle.

Leur insertion dans notre société est le fruit, d'une part, de l'acceptation des immigrés par la population autochtone, ce qui doit se traduire par l'élimination des inégalités et des incertitudes socio-juridiques que peut comporter ce statut et, d'autre part, de la volonté d'adaptation des migrants eux-mêmes et de leur volonté de respect des règles en vigueur dans le pays d'accueil.

Dès lors, l'accent a été mis sur les politiques d'intégration.

Ce concept est envisagé sous un double angle:

— l'insertion des immigrés dans les institutions et la société d'accueil;

— l'expression sociale et culturelle des communautés et des individus d'origine étrangère dans une perspective interculturelle.

L'intégration suppose l'égalité des droits et des obligations afin de tisser des liens de solidarité entre les diverses composantes d'une société.

La Commission des Communautés européennes a d'ailleurs rappelé que l'égalité de traitement pour les immigrés en situation régulière est un objectif fondamental pour l'ensemble de nos sociétés occidentales.

Sur le plan économique, il est indéniable que les travailleurs immigrés se sont profondément intégrés dans notre vie économique: ils y jouent un rôle essentiel comme ils ont joué un rôle essentiel dans la croissance économique de l'après-guerre.

Cette intégration économique n'a pas tardé à avoir des répercussions en ce qui concerne les droits écono-

Vanaf dan zal de immigratie uit Italië naar België tot stilstand komen. België neemt dan contact op met nieuwe landen die arbeidskrachten willen leveren, eerst Spanje en Griekenland, later Marokko en nog later Turkije.

In de jaren 60, een periode van hoogconjunctuur, leidde de intensieve werving van werknemers afkomstig uit Noord-Afrika en Turkije, tot een instroom van niet-geschoolde arbeidskrachten.

Tijdens die periode moedigt België de immigratie van gezinnen aan.

De economische crisis slaat toe op het einde van de jaren 60 en het begin van de jaren 70.

De legale immigratie zal eerst afgeremd, later definitief stopgezet worden, in ons land in 1974 en in de meeste Europese buurlanden in het midden van de jaren 70.

In de jaren 80 breekt geleidelijk aan het besef door dat de aanwezigheid van allochtone bevolkingsgroepen een structureel karakter vertoont.

Voor hun integratie in onze samenleving is het nodig dat enerzijds de autochtone bevolking de migranten aanvaardt, wat gepaard moet gaan met het doen verdwijnen van ongelijkheden en sociaal-juridische onzekerheden die deze status kan meebrengen, en anderzijds de migranten zelf zich willen aanpassen en de in het onthaalland geldende regels willen eerbiedigen.

De klemtoon werd dan ook gelegd op een integratiebeleid.

Twee krachtlijnen kenmerken dit beleid:

— het inpassen van migranten in de instellingen van het onthaalland;

— de maatschappelijke en culturele expressie van de gemeenschappen en personen van vreemde oorsprong in intercultureel perspectief.

De integratie veronderstelt gelijke rechten en plichten zodat solidariteit ontstaat tussen de onderscheiden componenten van een samenleving.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft er trouwens aan herinnerd dat de gelijke behandeling van migranten die hier regelmatig verblijven, een fundamentele doelstelling is voor al onze westerse samenlevingen.

Op economisch vlak is het onmiskenbaar dat de geïmmigreerde werknemers zich sterk hebben geïntegreerd in ons economisch leven: zij spelen er een essentiële rol in zoals zij ook een essentiële rol hebben gespeeld in de economische groei van de naoorlogse periode.

Deze economische integratie heeft al snel gevolgen gehad wat betreft de economische en sociale rechten

miques et sociaux des travailleurs étrangers. Les travailleurs étrangers réguliers bénéficient aujourd'hui de droits identiques à ceux qui sont réservés à nos compatriotes. Ces droits leur sont accordés moyennant le respect des obligations qui incombent à tout travailleur, par exemple, la participation au financement, notamment dans le secteur de la sécurité sociale.

Les quelque 900 000 immigrés recensés dans notre pays participent au développement de notre économie en tant que producteurs et consommateurs de biens et services (biens de consommation, école...) et au financement des services publics en tant que contribuables.

Ce constat d'égalité des droits sociaux entre Belges et immigrés est important.

La question de l'accès à ces droits est plus complexe.

Il est faux de prétendre que les problématiques du chômage, du logement, de la délinquance, ... sont uniquement des problématiques de l'immigration.

Ces questions concernent de la même façon les Belges et les immigrés des mêmes couches sociales frappées par la crise économique.

Ce qui est spécifique, pour les immigrés, ce sont les discriminations dans l'accès à l'emploi, au logement, à la scolarisation dont ils sont l'objet et qu'ils subissent en raison de leur appartenance ethnique; ce sont également les handicaps particuliers qui relèvent de cette appartenance.

Le glissement sémantique est pourtant facile de la notion d'intégration à celle d'insertion sociale et de lutte contre l'exclusion.

Il est à craindre que ce glissement n'évacue toute la spécificité des problèmes rencontrés par les immigrés, liée à leur origine étrangère, et n'oblitére toute la richesse de l'apport interculturel.

La prise en compte de cette spécificité pourrait se réaliser davantage par l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux populations immigrées pour les scrutins locaux.

En matière de droits politiques, notre législation reste discriminatoire en raison du fait que ces droits sont étroitement liés à la nationalité.

Or, une politique d'intégration suppose nécessairement l'élimination des inégalités de droits: l'octroi du droit de vote doit être attribué, au moins pour les scrutins locaux dans un premier temps.

Le droit de vote au scrutin local paraît constituer la dernière et indispensable étape d'une intégration

van de buitenlandse werknemers. De buitenlandse werknemers die hier op regelmatige wijze verblijven, genieten de dag van vandaag dezelfde rechten als de Belgen. Deze rechten worden hun verleend op voorwaarde dat zij de plichten in acht nemen die op iedere werknemer rusten, bijvoorbeeld bijdragen aan de financiering, met name van de sociale-zekerheidssector.

De zowat 900 000 migranten die ons land telt, dragen als producenten en consumenten van goederen en diensten (consumptiegoederen, school,...), bij tot de ontwikkeling van onze economie en, als belastingbetalers, aan de financiering van de openbare diensten.

Deze vaststelling dat Belgen en migranten gelijke sociale rechten hebben is belangrijk.

Het vraagstuk van de toegang tot die rechten is complexer.

Het is onjuist te beweren dat de problematiek van de werkloosheid, de huisvesting, de misdadigheid, ... alleen door de migratie is veroorzaakt.

Deze vraagstukken betreffen zowel Belgen als migranten uit dezelfde lagen van de maatschappij die door de economische crisis zijn getroffen.

Wat specifiek is voor de migranten is de discriminatie voor de toegang tot werkgelegenheid, huisvesting, scholing op grond van hun etnische oorsprong; het zijn de specifieke handicaps die het gevolg zijn van deze etnische oorsprong.

Al snel verschuift het accent van integratie naar inpassing in de samenleving en strijd tegen de uitsluiting.

Het valt te vrezen dat door deze verschuiving het specifieke karakter van de problemen die de migranten hebben en die te maken hebben met hun vreemde oorsprong, niet meer wordt onderkend en dat de rijkdom van de interculturele inbreng buiten beeld blijft.

Dit specifieke karakter zou beter tot zijn recht komen indien actief en passief kiesrecht wordt toegekend aan de migrantengroepen voor de plaatselijke verkiezingen.

Inzake politieke rechten heeft onze wetgeving nog een discriminerend karakter omdat deze rechten sterk gebonden zijn aan de nationaliteit.

Een integratiebeleid veronderstelt noodzakelijkerwijze het wegwerken van rechtsongelijkheid: het verlenen van kiesrecht is noodzakelijk, in een eerste stadium voor de plaatselijke verkiezingen.

Het kiesrecht voor de plaatselijke verkiezingen lijkt de laatste en onmisbare fase in de integratie op lokaal

locale déjà réalisée au niveau socio-économique et la première étape vers une intégration plus poussée dans le pays d'accueil.

La commune est le lieu où l'on vit et cela seul justifie la participation à ce qui s'y passe. Le critère de la nationalité est sans pertinence à ce niveau.

Lier l'octroi du droit de vote au niveau local à une condition de nationalité ne correspond à aucune réalité et est purement artificiel.

Le fait de résider en un endroit déterminé justifie en soi la participation à la gestion locale.

Il suffit de se référer aux dispositions existantes en matière électorale: les Belges résidant à l'étranger perdent le droit de participer aux élections au niveau local.

Est ainsi démontré, le lien étroit entre résidence et participation au scrutin local.

Certains ont cru pouvoir lier l'octroi des droits politiques à l'acquisition de la nationalité: la volonté d'acquérir la nationalité belge démontrerait la volonté d'intégration de l'impétrant.

L'acquisition de la nationalité belge n'est pas l'élément déterminant de l'intégration.

Chaque individu a une histoire personnelle, ancrée dans un contexte socio-culturel bien déterminé, qui fait partie de son identité.

Bien souvent, le seul lien qui subsiste, pour le migrant, de ce passé et de cette histoire personnelle, est sa nationalité.

Le choix de l'intégration dans une société déterminée doit pouvoir se réaliser sans renier cette histoire personnelle.

La volonté de conserver, quelque part, cet ancrage socio-culturel n'est pas lié de manière indissociable à la volonté de s'intégrer à un moment déterminé dans une société déterminée et à la réalité de cette intégration.

Nul ne pourrait imposer à une personne d'abandonner sa nationalité au motif qu'il s'agirait d'un indice d'intégration.

L'intégration des populations immigrées, souhaitée d'ailleurs par l'ensemble des pays européens, passe donc nécessairement par l'octroi du droit de vote et d'éligibilité, indépendamment de tout critère de nationalité.

Un consensus s'est réalisé au niveau européen, en ce qui concerne l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants des Etats membres résidant dans un autre Etat membre.

vlak die op sociaal-economisch niveau reeds tot stand is gekomen en de eerste stap naar een verder doorgevoerde integratie in het onthaalland.

De gemeente is de plaats waar men woont en dat vormt op zich al voldoende reden voor deelname aan hetgeen daar gebeurt. Het nationaliteitscriterium is in dit opzicht niet relevant.

Kiesrecht op plaatselijk niveau afhankelijk maken van een nationaliteitsvoorwaarde doet de feiten geweld aan en is zuiver kunstmatig.

Het feit dat men op een welbepaalde plaats woont, is op zich al voldoende voor deelname aan het plaatselijke bestuur.

Het volstaat te verwijzen naar de bestaande bepalingen van de kieswet: de Belgen die in het buitenland verblijven, verliezen het recht deel te nemen aan de plaatselijke verkiezingen.

Dat toont aan dat er een nauwe band is tussen verblijfplaats en deelname aan plaatselijke verkiezingen.

Sommigen waren van mening dat de politieke rechten moesten worden gekoppeld aan het verkrijgen van de nationaliteit: de wil om de Belgische nationaliteit aan te nemen zou de integratiewil van de verkrijger aantonen.

Het verkrijgen van de Belgische nationaliteit is niet het bepalende element voor de integratie.

Ieder individu heeft een levensgeschiedenis die verankerd is in een welbepaalde sociaal-culturele context, die deel uitmaakt van zijn identiteit.

Vaak is de nationaliteit de enige band die de migrant heeft met zijn verleden en met zijn levensgeschiedenis.

Men moet kunnen kiezen voor integratie in een bepaalde samenleving zonder daarom zijn levensgeschiedenis te moeten verloochenen.

Het verlangen om een deel van deze sociaal-culturele verankering te bewaren zegt niets over de wil om zich op enig tijdstip in een bepaalde samenleving te integreren en is ook geen maatstaf om na te gaan of deze integratie al of niet een feit is.

Niemand mag aan een ander opleggen dat hij als bewijs van zijn integratiewil zijn nationaliteit moet opgeven.

De integratie van de migrantenbevolking, door alle Europese landen gewenst, is niet mogelijk zonder dat hun actief en passief kiesrecht, los van ieder nationaliteitscriterium, wordt verleend.

Op Europees niveau heeft zich een consensus gevormd wat betreft het verlenen van het actief en passief kiesrecht aan de onderdanen van Lid-Statens die in een andere Lid-Staat verblijven.

L'article 8 B du Traité de Maastricht réserve à tout citoyen de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

Les modalités d'exercice de ce droit devraient être arrêtées avant le 31 décembre 1994.

Dans cette hypothèse, les dispositions de droit interne seraient en contradiction avec le Traité et les directives européennes.

Nous proposons d'anticiper sur les directives européennes et, procédant par étapes, d'octroyer aux ressortissants des Etats membres résidant en Belgique le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales selon certaines modalités.

L'étape suivante sera celle de l'octroi du même droit à tout étranger résidant en Belgique.

Trois pays européens connaissent déjà des dispositions semblables: la République d'Irlande a, depuis 1963, octroyé le droit de vote et d'éligibilité à ses ressortissants étrangers, sans distinction de nationalité. En 1977, le Danemark avait octroyé le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

Ce droit a été étendu en 1981 à tout étranger. Les Pays-Bas ont reconnu en 1985 à tous les étrangers, à l'exception des diplomates et de leur famille, le droit de vote et d'éligibilité.

La participation à la gestion locale étant intimement liée à la résidence, les modalités d'exercice du droit octroyé seront nécessairement des conditions de durée de résidence.

Il est, dès lors, proposé de réserver le droit de vote aux étrangers justifiant d'une durée de résidence ininterrompue dans la commune de 5 ans et le droit d'éligibilité aux étrangers justifiant d'une durée de résidence ininterrompue de 10 ans.

Andrée DELCOURT-PÊTRE.

*
* *

Artikel 8 B van het Verdrag van Maastricht verleent iedere burger van de Unie het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat.

De nadere regels voor het uitoefenen van dit recht zouden moeten zijn vastgelegd vóór 31 december 1994.

In dat geval zouden de bepalingen van intern recht in strijd zijn met het Verdrag en met de Europese richtlijnen.

Wij stellen voor om vooruit te lopen op de Europese richtlijnen en stapsgewijze de onderdanen van Lid-Statens die in België verblijven, actief en passief kiesrecht te verlenen voor de gemeenteraadsverkiezingen, met inachtneming van een aantal voorwaarden.

De volgende stap zal zijn het verlenen van hetzelfde recht aan iedere vreemdeling die in België verblijft houdt.

Drie Europese landen kennen reeds soortgelijke bepalingen: de Republiek Ierland heeft sedert 1963 actief en passief kiesrecht verleend aan buitenlandse onderdanen zonder onderscheid van nationaliteit. In 1977 heeft Denemarken actief en passief kiesrecht verleend aan de onderdanen van Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden.

Dat recht werd in 1980 uitgebreid tot iedere vreemdeling. Nederland heeft in 1985 aan alle vreemdelingen, met uitzondering van de diplomaten en hun gezin, actief en passief kiesrecht verleend.

Deelneming aan het lokale bestuur houdt nauw verband met de verblijfplaats en de nadere regels voor het uitoefenen van dat recht zullen derhalve voorwaarden zijn in verband met de verblijfsduur.

Wij stellen dan ook voor om alleen actief kiesrecht te verlenen aan vreemdelingen die kunnen bewijzen dat zij gedurende een niet onderbroken tijdvak van vijf jaar in de gemeente verblijven en passief kiesrecht aan vreemdelingen die kunnen bewijzen dat zij tien jaar ononderbroken in een gemeente verblijven.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 1^{er} de la loi électorale communale est complété par un alinéa 2, libellé comme suit :

« Sont également électeurs pour la commune ceux qui, sans distinction de sexe, possèdent la qualité de ressortissant d'un Etat signataire du Traité instituant la Communauté économique européenne, qui ont atteint l'âge de dix-huit ans et justifient d'une résidence ininterrompue en Belgique depuis 5 ans au moins. »

Art. 2

A l'article 65 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1^o le 1^o est remplacé comme suit :

« 1^o être Belge et être inscrit au registre de population de la commune » ;

2^o le 2^o est remplacé comme suit :

« 2^o être ressortissant d'un Etat signataire du Traité instituant la Communauté économique européenne et justifier d'une résidence ininterrompue en Belgique depuis 10 ans au moins. »

Art. 3

La présente loi est également applicable aux élections des conseils d'agglomération et des conseils des fédérations de communes, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

Art. 4

Le Roi peut adapter et compléter les dispositions de la loi électorale communale, y compris les dispositions finales 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.

Andrée DELCOURT-PÊTRE.
Pierrette CAHAY-ANDRÉ.

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Artikel 1 van de gemeentekieswet wordt aangevuld met een tweede lid, luidende :

« Kiezers voor de gemeenteraad zijn eveneens, zonder onderscheid van geslacht, zij die onderdaan zijn van een Staat die het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft ondertekend, de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en het bewijs leveren dat zij sedert ten minste vijf jaar ononderbroken in België verblijven. »

Art. 2

In artikel 65 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het 1^o wordt vervangen als volgt :

« 1^o Belg zijn en ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van de gemeente » ;

2^o het 2^o wordt vervangen als volgt :

« 2^o onderdaan zijn van een Staat die het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft ondertekend en het bewijs leveren dat men sedert ten minste tien jaar ononderbroken in België verblijft. »

Art. 3

Deze wet is mede van toepassing op de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van de federaties van gemeenten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 10 van de wet van 26 juli 1971 houdende de organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

Art. 4

De Koning kan de bepalingen van de gemeentekieswet aanpassen en aanvullen, daaronder begrepen de slotbepalingen en die betreffende de uitsluitingen en schorsingen, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet en de uitvoering ervan te waarborgen.