

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2007

12 JULI 2007

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 63, §§ 1 tot 3, van de Grondwet

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 131 — Ed. 2 van 2 mei 2007)

Herziening van artikel 63, § 2 en § 3, van de Grondwet, tot oprichting van een kieskring voor de vertegenwoordiging van de Belgen die in het buitenland verblijven

VOORSTEL VAN DE HEER PHILIPPE MAHOUX

TOELICHTING

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 6 januari 2004 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-437/1 — 2003/2004).

Dit wetsvoorstel wil een specifieke kieskring oprichten waarin vertegenwoordigers van de Belgen die in het buitenland verblijven, verkozen worden.

Krachtens het Kieswetboek, gewijzigd bij de wet van 7 maart 2002 tot wijziging van het Kieswetboek

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007

12 JUILLET 2007

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 63, §§ 1^{er} à 3, de la Constitution

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 131 — Éd. 2 du 2 mai 2007)

Révision de l'article 63, § 2 et § 3, de la Constitution, en vue de créer une circonscription électorale permettant la représentation des Belges résidant à l'étranger

PROPOSITION DE M. PHILIPPE MAHOUX

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de révision de la Constitution reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 6 janvier 2004 (doc. Sénat, n° 3-437/1 — 2003/2004).

Elle a pour objectif la création d'une circonscription électorale spécifique au sein de laquelle seraient élus les représentants des Belges résidant à l'étranger.

En vertu du Code électoral, tel qu'il a été modifié par la loi du 7 mars 2002 modifiant le Code électoral

om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers en tot instelling van de vrijheid van keuze van de gemachtigde in geval van stemming per volmacht, zijn de stemprocedures voor de Belgen die in het buitenland verblijven vereenvoudigd, en hebben zij bijgevolg gemakkelijker kunnen deelnemen aan de verkiezingen van Kamer en Senaat.

Tijdens de stembusgang van 2007 hebben dank zij deze vereenvoudiging 122 150 Belgen te kennen gegeven te willen stemmen bij de federale Parlementsverkiezingen. (Cijfer voor de Senaat).

Artikel 2 van de wet van 7 maart 2002 dat de vrijheid van keuze van de gemachtigde in geval van stemming per volmacht instelt, bepaalt bovendien dat dit recht alleen voorbehouden is aan de onderdanen die hun woonplaats hebben laten inschrijven in een Belgische diplomatieke post in het buitenland. De stemming is verplicht, maar niet de bovenvermelde inschrijving.

België beschikt dus weliswaar over een wetgeving die een daadwerkelijke deelname van zijn onderdanen in het buitenland aan de Parlementsverkiezingen mogelijk maakt, maar de politieke vertegenwoordiging van deze onderdanen is nog ontoereikend.

Wij stellen vast dat de Belgen die in het buitenland verblijven geen homogeen kiezerskorps zijn op sociaal, economisch of cultureel vlak, evenmin als de bevolking in een willekeurige kieskring dat is. Door hun status van Belg in het buitenland delen zij echter wel een aantal gemeenschappelijke zorgen, omdat zij te maken krijgen met gelijksoortige problemen. Het gaat bijvoorbeeld over problemen van fiscale aard, problemen met betrekking tot de pensioenen, met het verkrijgen van administratieve documenten en informatie, enz.

Er zou veel meer aandacht besteed worden aan die problemen als de Belgen in het buitenland over een eigen politieke vertegenwoordiging zouden beschikken.

Eén van de eerste eisen van de *Union francophone des Belges à l'étranger (UBFE)* betreft dan ook deze politieke vertegenwoordiging, zoals die reeds bestaat in andere Europese landen.

De wet van 7 maart 2002 heeft blijkbaar in de eerste plaats gezorgd voor meer soepelheid door toe te staan dat iedere Belg die in het buitenland verblijft, zich inschrijft in de gemeente die hij of zij verkiest. Het gevolg daarvan is een versnippering van hun stemmen over alle kieskringen van het land.

en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant l'étranger pour l'élection des chambres législatives fédérales et instaurant la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration, les Belges résidant à l'étranger ont vu les modalités de vote simplifiées et ont dès lors pu participer plus facilement aux élections de la Chambre des représentants et du Sénat.

Lors du scrutin de 2007 et grâce à cette simplification des procédures de vote, ce sont 122 150 Belges qui ont ainsi affiché leur volonté de voter aux élections législatives fédérales. (Chiffre du Sénat).

Par ailleurs, l'article 2 de la loi du 7 mars 2002 qui a instauré la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration, dispose que l'exercice de ce droit ne peut être réservé qu'aux seuls ressortissants qui ont fait enregistrer leur domiciliation dans un poste diplomatique belge à l'étranger. En effet, si le vote est obligatoire, l'inscription visée ci-dessus ne l'est pas.

Si l'on peut arriver à la conclusion selon laquelle la Belgique dispose aujourd'hui d'une législation qui permet une participation effective de ses ressortissants à l'étranger aux élections législatives, on peut néanmoins considérer que la représentation politique de ces ressortissants n'est pas encore satisfaisante.

En effet, nous constatons que les Belges résidant à l'étranger, pas plus que la population de chaque circonscription électorale, ne forment un électorat homogène sur le plan social, économique ou culturel. Cependant, leur situation d'expatrié est susceptible de leur conférer un *corpus* commun de préoccupations dans la mesure où ils sont confrontés à des problématiques de nature similaire. Par exemple, des problèmes de nature fiscale, des difficultés liées aux pensions, à l'obtention de documents administratifs, d'informations, ...

La prise en compte de ces problématiques serait sensiblement renforcée si les Belges à l'étranger disposaient d'une représentation politique spécifique.

Une des premières revendications exprimées par l'Union francophone des Belges à l'étranger (UFBE) consiste donc à demander cette représentation politique, à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays européens.

Comme on a pu le constater, le système mis en place par la loi du 7 mars 2002 a privilégié la souplesse en permettant à chaque Belge résidant à l'étranger de s'inscrire dans la commune de son choix. Cependant, cette logique a abouti à un éparpillement de leurs suffrages sur l'ensemble des circonscriptions électorales du royaume.

Sommige kieskringen of kantons werden meer dan andere uitgekozen door de Belgen in het buitenland, echter zonder dat er een verband bestaat tussen de politieke thema's die aan bod gekomen zijn in die kieskringen en de beweegredenen van de Belgen in het buitenland.

Het Belgisch grondgebied is juist in kieskringen ingedeeld om de afstand tussen de burgers en hun vertegenwoordigers te verkleinen.

Die indeling waarborgt ook de gelijkheid van de kandidaten en van de kiezers zodat de minder bevolkte gebieden niet benadeeld worden op het vlak van de parlementaire vertegenwoordiging.

Dienaangaande bepaalt artikel 42 van de Grondwet dat de Parlementsleden de Natie vertegenwoordigen en niet alleen hun eigen kiezers. De verdeling van de zetels over verschillende kieskringen staat niet haaks op deze eis. Zij zorgt er alleen voor dat in elk landsgebied de kiezers en de kandidaten met hun programma's en eisen elkaar beter kennen.

Om een echte vertegenwoordiging van de Belgen die in het buitenland verblijven tot stand te brengen, is het aangewezen een specifieke kieskring op te richten waardoor zij de vertegenwoordigers kunnen kiezen die als hun spreekbuis in het Parlement optreden en die hen rekenschap geven van hun verwezenlijkingen en programma's tijdens de nationale verkiezingen.

Belangrijk is hierbij te vermelden dat verschillende Europese landen reeds in een specifieke vertegenwoordiging van hun onderdanen in het buitenland hebben voorzien, namelijk Frankrijk en Italië. Frankrijk beschikt reeds sinds 1948 over een Conseil supérieur des Français à l'étranger (CSFE) en de Italianen in het buitenland beschikken over een eigen vertegenwoordiging in het nationale Parlement.

De indiener stelt dus voor een specifieke kieskring op te richten voor de Belgen in het buitenland, van waaruit vertegenwoordigers naar de Kamer gestuurd kunnen worden.

De keuze voor de Kamer van volksvertegenwoordigers lijkt ons om verschillende redenen aangewezen.

Eerst en vooral moeten de Belgen die in het buitenland verblijven, vertegenwoordigd worden in de Vergadering die staatkundig als de belangrijkste Kamer fungeert. De indiener verwijst naar het wetgevingsproces, naar de exclusieve bevoegdheden inzake politieke controle, de benoeming van de leden van het Rekenhof, de goedkeuring van wetten betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, het bepalen van het legercontingent of de toekenning van naturalisaties.

Certaines circonscriptions, certains cantons, ont été privilégiés par les Belges à l'étranger sans toutefois qu'un rapport existe entre des enjeux politiques spécifiques à ces circonscriptions et les motivations des électeurs résidant à l'étranger.

Or, la division du territoire belge en circonscriptions électorales procède d'une volonté d'assurer une certaine proximité entre les citoyens et leurs représentants.

Il s'agit également de garantir l'égalité entre les candidats et entre les électeurs pour que les zones moins densément peuplées ne soient pas handicapées en terme de représentation parlementaire.

À ce propos, l'article 42 de la Constitution prévoit que les membres du Parlement représentent la Nation et non uniquement ceux qui les ont élus. La répartition des sièges entre plusieurs circonscriptions ne contredit pas cette exigence. Elle a simplement pour effet de permettre une meilleure connaissance réciproque des candidats et des électeurs, des programmes et des revendications, dans chaque partie du territoire.

Afin d'assurer une réelle représentativité politique des Belges résidant à l'étranger, il serait opportun de mettre en place une circonscription électorale spécifique qui leur permettrait d'élire les représentants susceptibles de relayer leurs préoccupations au sein du Parlement et de leur rendre compte de leurs bilans et programmes lors des scrutins nationaux.

Il est d'ailleurs important de préciser que plusieurs pays européens ont déjà organisé une représentation spécifique de leurs ressortissants résidant à l'étranger, notamment la France et l'Italie. La France avec son Conseil supérieur des Français à l'étranger (CSFE) qui existe depuis 1948 et l'Italie par le biais d'une représentation politique spécifique au Parlement national.

L'auteur propose dès lors la création d'une circonscription électorale spécifique pour les Belges à l'étranger qui déterminerait l'élection de députés au sein de la Chambre des représentants.

Le choix de la Chambre des représentants s'impose pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la représentation politique des Belges à l'étranger doit s'effectuer au sein de l'assemblée qui dispose de la primauté institutionnelle. L'auteur fait ici référence au processus d'élaboration législative, aux compétences exclusives en matière de contrôle politique, à la compétence exclusive en matière de nomination des membres de la Cour des comptes, à l'adoption des lois relatives à la responsabilité pénale des ministres, la fixation du contingent de l'armée ou l'octroi des naturalisations.

Bovendien leent de samenstelling van de Kamer zich beter voor de toevoeging van een bijkomende kieskring.

Het aantal volksvertegenwoordigers (150) maakt immers de oprichting van een specifieke kieskring mogelijk zonder dat zulks een onverantwoorde oververtegenwoordiging van deze kiezerscategorie zou inhouden.

Door de huidige opdeling in kieskringen in de Kamer is het ook gemakkelijker een bijkomende kieskring toe te voegen, wat niet mogelijk is in de Senaat met zijn opdeling in drie kiescolleges.

Vervolgens moet bepaald worden over hoeveel zetels de Belgen die in het buitenland verblijven, kunnen beschikken.

Volgens artikel 63 van de Grondwet moet het aantal zetels dat aan iedere kieskring toekomt in verhouding staan tot de bevolking.

Dat bevolkingscijfer wordt om de tien jaar vastgelegd door een volkstelling.

Die regel kan echter moeilijk toegepast worden op het specifieke geval van de Belgen die in het buitenland verblijven.

De Belgen in het buitenland mogen allen stemmen op voorwaarde dat zij ingeschreven zijn bij een diplomatieke of consulaire post. Er is echter een enorm verschil tussen het aantal Belgen dat ingeschreven is en het aantal Belgen dat in het buitenland verblijft (116 000/260 000). Op welk aantal moet men zich baseren? Volgens de Grondwet telt de bevolking en niet het aantal ingeschreven kiezers. Het probleem is echter dat per definitie alleen het aantal ingeschrevenen in de diplomatieke en consulaire posten nauwkeurig en met zekerheid bepaald kan worden. De zetelverdeling over de kieskringen moet nochtans vastgelegd worden door een nauwkeurige berekening op basis van exacte cijfers.

Het aantal Belgen dat het grondgebied binnenkomt of verlaat is onderhevig aan snellere schommelingen dan de tienjarige demografische evolutie binnen een bepaalde kieskring in België. Dat is des te meer het geval daar deze schommelingen ook afhangen van de wil van de Belgen in het buitenland om zich te laten inschrijven.

Om die redenen is de grondwettelijke regeling van de zetelverdeling over de kieskringen niet aangepast aan een kieskring voor de Belgen in het buitenland.

Het is bijgevolg beter dat cijfer forfaitair vast te leggen, door het gemiddelde te berekenen van het

Ensuite, la composition de la Chambre se prête davantage à l'inclusion d'une circonscription électorale supplémentaire.

En effet, le nombre de députés (150) permet la création d'une circonscription spécifique qui ne serait pas constitutive d'une surreprésentation injustifiée de cette catégorie d'électeurs.

Le découpage actuel des circonscriptions à la Chambre permet également plus facilement l'inclusion d'une circonscription supplémentaire que ne le permet le découpage des trois collèges électoraux du Sénat.

La question se pose alors de déterminer le nombre de sièges dont bénéficieraient les Belges résidant à l'étranger.

En vertu de l'article 63 de la Constitution, le nombre de sièges à attribuer au sein de chaque circonscription doit être proportionnel à la population de celle-ci.

Il convient de préciser que ce nombre est actualisé, tous les 10 ans à l'occasion du recensement démographique décennal.

Cependant, cette règle pose des difficultés d'application spécifiques au cas des Belges résidant à l'étranger.

Les Belges à l'étranger ne peuvent voter que s'ils sont enregistrés auprès d'un poste diplomatique ou consulaire. Or, il existe une énorme différence entre le nombre de Belges enregistrés et l'estimation du nombre total de Belges qui résident à l'étranger (116 000/260 000). Quel nombre faut-il prendre en compte? En vertu de la Constitution, c'est la population qui doit servir de référence et non le nombre d'électeurs inscrits. Mais le problème réside dans le fait que, par définition, il n'est possible de connaître avec précision et certitude que le nombre de personnes enregistrées dans les postes diplomatiques ou consulaires. Or, la répartition des sièges entre les circonscriptions doit être déterminée par un calcul précis basé sur des chiffres exacts.

Les flux de personnes dans et en dehors du territoire belge sont sujets à des variations plus fréquentes que l'évolution démographique décennale de la population au sein du territoire d'une circonscription en Belgique. C'est d'autant plus le cas que ces variations dépendent également de la volonté d'enregistrement des personnes résidant à l'étranger.

Pour ces raisons, le système constitutionnel de répartition de sièges entre les circonscriptions électorales est peu approprié à l'hypothèse d'une circonscription électorale des Belges à l'étranger.

En conséquence, il serait préférable de fixer ce nombre de manière forfaitaire, en tenant compte de la

geraamde aantal Belgen in het buitenland en het aantal ingeschreven Belgen.

Dat aantal moet bij wet bepaald worden en niet door de Grondwet om te kunnen inspelen op eventuele plotse en relevante schommelingen.

Rekening houdend met de gegevens waarover wij nu beschikken en met de berekeningswijze voor de andere kieskringen in België, zouden er 2 zetels toegekend kunnen worden.

Dat vergt een wijziging van artikel 63, § 2 en § 3, van de Grondwet, dat voor herziening vatbaar is verklaard.

De indiener benadrukt dat het niet de bedoeling is dat met het toekennen van een specifieke vertegenwoordiging aan de Belgen in het buitenland geraakt wordt aan het huidige evenwicht tussen de taalgroepen in de Kamer, of aan het aantal volksvertegenwoordigers.

Er moet dus een regeling uitgewerkt worden die garandeert dat de twee parlementsleden die door de Belgen in het buitenland verkozen worden, verdeeld worden over de twee taalgroepen.

Daartoe zouden de kandidaat-verkozenen in hun akte van bewilliging moeten aangeven tot welke taalgroep zij behoren, waarbij de lijsten slechts mogen bestaan uit kandidaten die tot dezelfde taalgroep behoren. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling voor de verkiezing van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ten slotte impliceert de oprichting van een specifieke kieskring natuurlijk dat specifieke kandidaatslijsten opgesteld worden.

Het zou niet onlogisch zijn te bepalen dat Belgen die zelf in het buitenland verblijven ook verkiesbaar kunnen zijn.

*
* *

moyenne entre l'estimation du nombre de Belges à l'étranger et le nombre de Belges enregistrés.

Ce nombre devrait être fixé par la loi et non par la Constitution et ce, afin de garantir une certaine souplesse si des variations soudaines et significatives étaient observées.

Compte tenu des données disponibles actuellement et de la méthode de calcul utilisée pour les autres circonscriptions électorales du Royaume, ce chiffre devrait être fixé à 2.

Cette voie nécessite dès lors la modification de l'article 63, § 2 et § 3, de la Constitution qui est ouvert à révision.

En outre, l'auteur tient à préciser qu'il n'est pas souhaitable que l'avancée constituée par la représentation politique des Belges à l'étranger ait pour conséquence ni de modifier l'équilibre actuel entre les groupes linguistiques de la Chambre ni d'augmenter le nombre de parlementaires.

Il est donc nécessaire de mettre en place un mécanisme garantissant une répartition des deux parlementaires élus par les Belges à l'étranger entre chacun des deux groupes linguistiques.

À cette fin, les candidats à l'élection devraient, dans leur acte d'acceptation de candidature, indiquer le groupe linguistique auquel ils appartiennent, étant entendu que les listes ne peuvent valablement être constituées que de candidats appartenant au même groupe linguistique. Il s'agirait d'un système comparable à celui en vigueur pour l'élection au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Enfin, la mise en place d'une circonscription spécifique implique naturellement que des listes spécifiques de candidats doivent y être présentées.

Il ne serait pas illogique de prévoir que les Belges résidant eux-mêmes à l'étranger seraient alors éligibles.

Philippe MAHOUX.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 63 van de Grondwet wordt de volgende wijzigingen aangebracht:

A. De eerste volzin van paragraaf 2 wordt vervangen als volgt:

«Met uitzondering van een kieskring voor de vertegenwoordiging van de Belgen in het buitenland, telt elke kieskring zoveel keren een zetel als de federale deler in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is.»;

B. Paragraaf 2 wordt aangevuld als volgt:

«De wet bepaalt het aantal zetels dat toegewezen wordt aan de kieskring voor de vertegenwoordiging van de Belgen die in het buitenland verblijven.»;

C. Paragraaf 3 wordt aangevuld als volgt:

«, met uitzondering van de kieskring voor de vertegenwoordiging van de Belgen in het buitenland.».

12 juli 2007.

PROPOSITION

Article unique

À l'article 63 de la Constitution sont apportées les modifications suivantes:

A. Au début du § 2 est inséré le membre de phrase suivant:

«À l'exception d'une circonscription électorale permettant la représentation des Belges résidant à l'étranger.»;

B. Le même § 2 est complété par l'alinéa suivant:

«La loi détermine le nombre de sièges que compte la circonscription électorale permettant la représentation des Belges résidant à l'étranger.»;

C. Le § 3 est complété à la fin par le membre de phrase suivant:

«, à l'exception d'une circonscription électorale permettant la représentation des Belges résidant à l'étranger.».

12 juillet 2007.

Philippe MAHOUX.