

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 1ste augustus 1978 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de artikelen 125 tot 145 van een ontwerp van wet "houdende diverse institutionele hervormingen", heeft de 4e augustus 1978 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 1er août 1978, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les articles 125 à 145 d'un projet de loi "portant diverses réformes institutionnelles", a donné le 4 août 1978 l'avis suivant :

Dit advies heeft betrekking op de artikelen 125 tot 145 van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen. Het algemeen voorbehoud dat door de Raad van State vooraan in zijn advies betreffende de artikelen 1 tot 33 is gemaakt, geldt ook voor het hiernavolgend advies.

Artikelen 125 tot 139.

De artikelen 125 tot 130 betreffen de keuze van de kieswoonplaats in het Brusselse gewest; de artikelen 131 tot 139 regelen de gevolgen van de uitoefening van die keuze.

De mogelijkheid om zijn kieswoonplaats in het Brusselse gewest te kiezen wordt opengesteld voor de personen met kieshoedanigheid die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters van een der gemeenten vermeld in artikel 125 en die daarvoor een bepaalde groep van gemeenten, in een wijk daarvan hun werkelijke verblijfplaats hebben. Bedoelde gemeenten zijn aan de ene kant de randgemeenten, aan de andere kant de gemeenten die gemakkelijheidshalve "de Egmontgemeenten" worden genoemd. Beide groepen van gemeenten behoren tot het Nederlandse taalgebied.

De inwoner van het Nederlandse taalgebied die keuze van kieswoonplaats doet in een gemeente van het Brusselse gewest kiest zoals een inwoner van het Brusselse gewest voor het parlement en kan indirect voor de Franse cultuurraad en de Brusselse gewestraad kiezen, wordt in de mate als omschreven in artikel 137 door zijn gemeente van werkelijk verblijf bestuurd via de gemeente zijner kieswoonst, mag zijn kinderen naar de Franstalige scholen in de randgemeenten zenden en wordt voor de uitoefening van zijn burgerlijke rechten geacht verblijf te hebben in de gemeente zijner kieswoonplaats.

Een eerste beschouwing dringt zich op met betrekking tot de algemene betekenis en waarde van de Grondwet.

Naar haar diepe zin is de Grondwet de met solemniteit omringde regeling door de grondwetgever vastgesteld, welke aan de basis ligt van de inrichting van de Staat, de uitoefening van het staatsgezag en de verhouding tussen de met staatsgezag beklede organen en de burgers die tegenover die organen bepaal grondrechten kunnen doen gelden. In haar meest ruime zin is de Grondwet het geheel van de geschreven of ongeschreven fundamentele beginselen waarin het evenwicht is vastgelegd, enerzijds, tussen de burgers en het gezag in het algemeen, anderzijds, tussen de gezagdragende of gezaghebbende staatsorganen of staatselementen onderling.

Het belangrijkste van de grondwetsherziening van 1970-1971 was het opnieuw bepalen van het constitutioneel evenwicht. Sindsdien is België ingedeeld in vier taalgebieden en zijn drie cultuurgemeenschappen erkend, elk, vooral dan de Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap, met voor bepaalde materies een geëigende wetgever. De positiefrechtelijke bepalingen waarbij het land in taalgebieden wordt ingedeeld en de cultuurgemeenschappen worden erkend, waren voor de grondwetgever determinerend voor het nastreven van het in de Belgische staatsordening te bereiken evenwicht.

Hoewel de grondwetgever niet uitdrukkelijk in cultuurgebieden - in de territoriale zin van het woord - heeft voorzien, kan het bepaalde in artikel 59bis, § 4, van de Grondwet niet anders worden uitgelegd dan bevattende een binding tussen de voor een of andere cultuurgemeenschap aangewezen eigen wetgever en de taalgebieden.

Vertrekkende van hun erkenning als publiekrechtelijke entiteit, heeft de grondwetgever tussen de gemeenschappen en het nationaal gezag en tussen de gemeenschappen onderling een evenwicht vastgesteld, van welk evenwicht wezenlijk deel uitmaakt de afbakening van de gebieden waarvoor de decreten kracht van wet hebben. Wat betreft de taalregeling als bedoeld in artikel 59 bis, § 3, van de Grondwet, vinden in de desbetreffende voorzieningen de burgers van sommige localiteiten garanties om de van die van het betrokken taalgebied afwijkende eigen taal onder meer tegenover de overheid en ter zake van het onderwijs te bewaren. In dezelfde voorzieningen vinden de cultuurgemeenschappen in hoofde van de hun geëigende wetgever de omschrijving van hetgeen hun op het vlak van cultuurgaaftheid en homogeniteit van het Franse, respectief het Nederlandse taalgebied door de grondwetgever erkend en gewaarborgd is.

Wat het Nederlandse taalgebied betreft - en de toevoegingen die men in het thans voorliggend wetsontwerp ontmoet, situeren zich alle in het Nederlandse taalgebied - wordt aan inwoners van bepaalde, andere dan tot heden in artikel 59bis, § 4, geïsoleerde localiteiten, naar de letter genomen de mogelijkheid geboden zich aan het taalregelend gezag van de cultuurgemeenschapsoverheid te onttrekken, in feite de kans gegruft fictief gelicht te worden uit het taalgebied waarvoor de decreten van de Nederlandse Cultuurraad kracht van wet hebben. Aldus is geraakt aan het evenwicht dat in 1970-1971 werd opgebouwd. De vaststelling dat aan bedoeld evenwicht is geraakt, mag reeds volstaan om ertoe te besluiten dat, zonder de betekenis van de ware zin van de Grondwet geweld aan te doen, de bepalingen waarbij aan burgers van de in artikel 125, § 1, 2° tot 6°, van het ontwerp vermelde localiteiten de mogelijkheid wordt geboden hun kieswoningplaats buiten het Nederlandse

taalgebied te kiezen met de gevolgen die daaraan bij de artikelen 137 en 139 verbonden zijn, zonder de tussenkomst van de grondwetgever geen doorgang kunnen vinden, zelfs al zijn zij van tijdelijke aard.

*

De keuze van kieswoonplaats houdt in dat zij die ervan gebruik maken, voor het stellen van bepaalde rechts-handelingen of voor het uitoefenen van bepaalde politieke rechten geacht moeten worden verblijf te houden in de gemeente hunner keuze. Bij definitie is die gemeente een welke van het Brusselse gewest deel uitmaakt en is de optant een persoon die in het Vlaamse gewest leeft en verblijft.

Keuze van woonplaats is een in het Belgisch recht niet onbekend begrip. Zij behoort tot de mogelijkheden welke geboden worden aan contracterende of procesvoerende partijen, in het belang van een vlotte afwikkeling van de overeenkomst of van een behoorlijk procesverloop. Zij betreft evenwel steeds handelingen die de toepassing van een regel van burgerlijk recht aangaan, minstens handelingen waarover de particulier in beginsel in alle vrijheid belist. Ongeacht de gevolgen van burgerlijk recht die het ontwerp eraan verbindt, is de keuze van kieswoonplaats een gans andere zaak. Zij betreft de uitoefening van een politiek recht. Welnu, over politieke rechten beschikken de burgers niet, zeker niet in dezelfde mate als over burgerlijke rechten. Men denke reeds eraan dat het kiesrecht een kiesplicht is, in regel zelfs van strafrechtelijke sancties omringd.

.../...

Door het afleggen van de in artikel 128 van het ontwerp bedoelde verklaring, heeft de optant, voor de parlementsverkiezingen en indirect voor de gewestraads- en cultuurraadsverkiezingen, zijn kieswoonplaats in de gemeente van de gekozen woonplaats. Dat wil zeggen dat inwoners van het grondwettelijk afgebakende Nederlandse taalgebied, wat de samenstelling van de Brusselse gewestraad en de Franse cultuurraad betreft, kunnen bijdragen tot de vorming van beraadslagende overheidsorganen die te hunnen aanzien zonder beleidsbevoegdheid zijn.

Tot het wezen van de democratische staatsopbouw behoort de regel dat de burger direct of indirect de personen aanwijst die voor hem en namens hem legifereren of hem regeren en besturen. Bevestiging daarvan vindt men in het bepaalde van artikel 47 van de Grondwet waarbij de uitoefening van de kiesplicht gebonden is aan en verbonden is met de gemeente van de woonplaats. Tegelijk is die regel de bevestiging van het ongeschreven doch daarom niet minder dwingende fundamenteel beginsel dat elke burger, voor de uitoefening van zijn politieke rechten, gevat is in één gemeente en slechts in één gemeente, met name die waarin hij zijn effectieve woonplaats heeft, welk beginsel als corollarium heeft de eis van representativiteit van het verkozen orgaan. De representativiteit houdt in dat het verkozen orgaan zijn gezag ontleent aan de wil van hen waardoor en waarvoor het met gezag is bekleed. Aan de representativiteit wordt dan ook te kort gedaan wanneer, zoals in het ontwerp is voorgesteld, burgers, zoals boven is uiteengezet, bijdragen tot de samenstelling van organen die te hunnen aanzien zonder beleidsbevoegdheid zijn.

Door met die beginselen te breken, inzonderheid wat de vorming van de gewestraden en de cultuurraden betreft, is het ontwerp minstens met de geest van de Grondwet in strijd.

En wat de Parlementsverkiezingen betreft, eist artikel 47, eerste lid, van de Grondwet uitdrukkelijk dat om kiesgerechtigd te zijn men ten minste zes maanden zijn woonplaats in dezelfde gemeente moet hebben. Zoals blijkt uit de besprekingen die geleid hebben tot de grondwetsherziening van 1893, wordt in genoemd artikel 47 met "woonplaats" bedoeld, "un domicile réel, effectif, emportant la résidence" (verslag SURMONT de VOLSBERGHE, Pasin. 1893, blz. 348). De verslaggever verklaarde in de Senaatszitting van 27 april 1893 verder : "Le domicile, tel que l'entend le texte du projet qui nous est soumis, est basé sur une résidence effective, réelle, continue; dès lors le domicile sera lui-même effectif".

Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat het bepaal in artikel 48 van de Grondwet naar luid waarvan de stemming plaats heeft in de gemeente, "behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen", het vorengaand besluit niet vermag te ontkrachten of te weerleggen. Uit het verslag dat hierover bij de herziening van de Grondwet in 1893 is uitgebracht, blijkt duidelijk dat bedoelde uitzonderingen alleen beogen de gevallen waarin, wegens het kleine aantal kiezers, voor een bepaalde gemeente de verkiezingen in een naastliggende gemeente van hetzelfde kiesarrondissement mogen worden georganiseerd. "La commission a été unanime à décider qu'il doit être bien entendu que ces exceptions visent uniquement les communes à population si restreinte qu'il est matériellement impossible d'y organiser le vote dans des conditions normales ... En aucun cas on ne pourrait comprendre que plus de trois communes limitrophes pussent être groupées" (Pasin. 1893, blz. 378).

Artikel 137 van het ontwerp omschrijft de betrekkingen tussen wie kieswoonstkeuze deed en de overheid van de gemeente van werkelijke en gekozen woonplaats. Wie kieswoonstkeuze heeft gedaan, onttrekt zich meteen aan de taalregels welke gelden in het taalgebied van werkelijke verblijfplaats. Voor de randgemeenten kan dat verenigbaar zijn met de Grondwet, voor de Egmontgemeenten niet. Indirect immers houdt de kieswoonstkeuze een wijziging in in de toestand welke beheerst wordt door de taalwetten die overeenkomstig artikel 59bis, §§ 3 en 4, van de Grondwet, bij uitsluiting van de wetgever, tot de bevoegdheid in dit geval van de Nederlandse Cultuurraad behoren. Het ontwerp is aldus ook op dat punt met de letter van de Grondwet in strijd.

*

Samengevat moet men dan ook ertoe besluiten dat de bepalingen van het ontwerp die de keuze van kieswoonplaats en de gevolgen daarvan betreffen, in de mate als boven omschreven, niet bestaanbaar zijn, noch met de diepe zin die aan de Grondwet moet worden verleend, noch met de geest van de Grondwet, noch, en vooral, met de letter van de Grondwet. Zodanige bepalingen vergen een voorafgaande herziening van de Grondwet volgens de regels en in de vorm als bepaald in artikel 131 van de Grondwet. Dit besluit maakt elke verdere bespreking van de artikelen 125 tot 139 overbodig.

.../...

Artikel 141.

Volgens artikel 141 wordt, voor de inschrijving op de kiezerslijsten voor de eerste Europese verkiezingen, de in artikel 128 van het ontwerp bedoelde verklaring van keuze van kieswoonplaats in een gemeente van het Brusselse gewest van rechtswege beschouwd als het verzoekschrift bedoeld in artikel 20 van het Kieswetboek, tenminste als die verklaring uiterlijk op 15 mei 1979 is ingediend.

Mocht voor de Europese verkiezingen een eigen stelsel van keuze van kieswoonplaats worden georganiseerd - los van de boven ongrondwettig geachte regeling vervat in de artikelen 125 tot 139 van het ontwerp - dan dienen volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Luidens artikel 2 van het wetsontwerp betreffende de Europese verkiezingen, zoals aangenomen door de Verenigde Kamercommissies voor de Binnenlandse Zaken, de Buitenlandse Zaken en de Ontwikkelingssamenwerking en de Europese Zaken, worden de desbetreffende kiezerslijsten vastgesteld de negentigste dag vóór die waarop de verkiezingen plaatsvinden (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1977-1978, nr. 195/19, blz. 76). Ervan uitgaande dat de Europese verkiezingen op 10 juni 1979 zullen gehouden worden, zou de vaststelling der Europese kiezerslijsten op 12 maart 1979 worden afgesloten.

Hoewel de memorie van toelichting daarvan niet doet blijken, mag men aannemen dat artikel 141 van het ontwerp eveneens ertoe strekt van eerdergenoemde termijn van negentig dagen af te wijken, uiteraard alleen ten gerieve van

de personen die gebruik maken van de mogelijkheid van keuze van kieswoonplaats in de zin als bedoeld in artikel 128 van dit ontwerp. Het ware verkieslijk die afwijking duidelijker in de tekst tot uitdrukking te brengen.

Vermits artikel 141 van het ontwerp zulks niet uitsluit, mag men voorts aannemen dat de artikelen 21 en volgende van het Kieswetboek van toepassing blijven. Vraag is dan of de materiële mogelijkheid zal bestaan om bedoelde procedure te kunnen volgen en de rechtsmiddelen te kunnen uitputten.

In de tekst van het ontwerp leze men alleszins "15 mei 1979".

Het bepaalde zou trouwens, om de boven vermelde reden, beter zijn plaats vinden in eerder genoemd wetsontwerp betreffende de Europese verkiezingen.

Artikel 142.

Artikel 142 machtigt de Koning de bepalingen van deze wet met die van de bestaande wetten te coördineren.

Gelet op het vrij beperkt tijdelijk karakter van de wet in ontwerp, zoals dat blijkt uit het bepaalde in artikel 145, kan het nut van een coördinatie in vraag worden gesteld.

Een coördinatie is een technisch-juridisch middel om verscheidene teksten, met wijzigingen, tot een methodisch geheel te ordenen, met onderling aangepaste terminologie en in doorlopende nummering. Een en ander vergen een naar de vorm grondige herwerking en aanpassing van de teksten. Zodanige

inspanning is enkel wenselijk en nuttig wanneer de toepassing van de gecoördineerde bepalingen niet te sterk in de tijd is beperkt. Bovendien kan een zodanige coördinatie tot bijkomende moeilijkheden aanleiding geven, mocht het bepaalde in het tweede lid van artikel 145 toepassing krijgen.

Hoe dan ook, indien artikel 142 behouden blijft, zou het aanbeveling verdienen de tekst ~~aan~~ te vullen met een bepaling volgens welke de Koning, enerzijds, bij de coördinatie rekening mag houden met de stilzwijgende opheffingen die uit deze wet voortspuiten, anderzijds, de verwijzing naar de in de coördinatie opgenomen bepalingen in andere wetten mag aanpassen.

In fine van de Nederlandse tekst vervange men alleszins het woord "wijzigen" door "bewerkstelligen".

Artikel 145.

Volgens artikel 145, eerste lid, wordt de wet in ontwerp "opgeheven bij het verstrijken van een termijn van één jaar te rekenen van de dag van de volgende parlementsverkiezingen".

De memorie van toelichting is vrij omstandig omtrent de draagwijdte van die bepaling. De Regering gaat ervan uit dat het zogeheten overgangsstelsel, onderwerp van dit ontwerp, binnen de gestelde termijn en na een passende grondwetsherziening, door een definitief stelsel zal zijn vervangen.

.../....

Die termijn lijkt vrij kort te zijn als men ermee rekening houdt dat na de aangekondigde grondwetsherziening meer dan waarschijnlijk een aantal uitvoeringswetten en -reglementen zullen moeten worden genomen en dat verkiezingen zullen dienen te worden georganiseerd voor de samenstelling van de organen die op een definitieve wijze de bevoegdheid van de wetgever, van de gewestraden en van de mogelijk nog andere beraadslagende lichamen zullen overnemen.

Wat de in de memorie van toelichting aangekondigde grondwetsherziening zelf betreft, ligt het voor de hand dat artikel 131 van de Grondwet zijn integrale gelding behoudt. In geen geval mag deze ontwerp-wet de waarde worden toegemeten van een verklaring tot herziening van de Grondwet; evenmin kan zij enige verplichting voor de wetgever of voor de mogelijk komende Grondwetgevende Kamers inhouden.

De tijdelijkheid van de ontwerp-wet zal, in de hypothese dat geen "definitief stelsel" bereikt wordt, bijzonder delicate problemen doen rijzen. Volgens het tweede lid van artikel 145 zullen de bij deze wet vervangen of opgeheven bepalingen terug opgenomen worden in de versie die dagtekent van vóór hun vervanging of opheffing.

De rechtspraak heeft steeds geoordeeld dat opheffingen definitief zijn in hun gevolgen (Cass. 29 oktober 1957, Pas. 1958, I, 215) en dat de opheffing van een bestaande opheffingsbepaling de opgeheven tekst niet opnieuw van kracht doet zijn (Cass. 11 april 1932, Pas. 1932, I, 125; Cass. 4 juli 1949, Pas. 1949, I, 497). Artikel 145 van het ontwerp is een duidelijke afwijking van die rechtspraak.

.../...

Vermits het om een opheffing en niet om een intrekking gaat, moet als regel worden aanvaard dat de tijdig met toepassing van de bepalingen van deze ontwerp-wet genomen normatieve of individuele beschikkingen ook na hun opheffing of vervanging in die zin hun rechtskracht blijven behouden dat, tenzij de wet uitdrukkelijk anders beslist, wat in dezen niet het geval is, de rechtsgevolgen die uit bedoelde opgeheven of vervangen teksten voortgesproten zijn, ongemoeid worden gelaten (zie in die zin Cass. 21 september 1961, Pas. 1962, I, 88). "On dit, aldus J.M. AUBY, qu'il y a abrogation d'un acte administratif lorsqu'un acte administratif (ou législatif) ultérieur fait disparaître cet acte sans porter atteinte aux effets juridiques qu'il a déjà produits" (J.M. AUBY, L'abrogation des actes administratifs, in Actualité juridique, Droit administratif, nr. 3 van 20 maart 1967, p. 131).

In het licht van die rechtspraak en rechtsleer zal, in geval van betwisting, telkens moeten worden nagegaan of de uit bedoelde opgeheven of vervangen teksten voortvloeiende rechtsgevolgen al dan niet op een definitieve wijze zijn bereikt. Alleszins is het zo dat, na hun opheffing of vervanging, op die teksten geen beroep meer zal kunnen gedaan worden om rechten of aanspraken te creëren of af te dwingen.

Bovendien zullen in de praktijk noodgedwongen problemen rijzen, met name en inzonderheid wat betreft de overname van het patrimonium van de ontbonden nieuwe instellingen, van de door hen aangegane verbintenissen en lasten en van hun personeel, welke problemen door het ontwerp niet worden opgelost.

Le présent avis est relatif aux articles 125 à 145 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles. La réserve générale exprimée par le Conseil d'Etat dans le préambule de son avis sur les articles 1er à 33 s'appliquent également à l'avis donné ci-après.

Articles 125 à 139.

Les articles 125 à 130 ont trait à l'élection de domicile électoral dans la région bruxelloise; les articles 131 à 139, quant à eux, règlent les effets de l'exercice de ce choix.

La faculté de faire élection de domicile électoral dans la région bruxelloise est offerte aux personnes ayant capacité électorale qui sont inscrites aux registres de la population d'une des communes mentionnées à l'article 125 et qui ont leur résidence effective dans cette commune ou, pour un groupe déterminé de communes, dans tel quartier de celle-ci. Ces communes sont, d'une part, les communes périphériques et, d'autre part, les communes appelées, pour plus de commodité, communes d'Egmont. Les deux groupes de communes font partie de la région de langue néerlandaise.

L'habitant de la région de langue néerlandaise qui fait élection de domicile électoral dans une commune de la région bruxelloise vote, pour les Chambres législatives comme l'habitant de la région bruxelloise et peut, indirectement, participer à l'élection du Conseil culturel français et du Conseil régional bruxellois; il est administré dans la mesure indiquée à l'article 137 par la commune de sa résidence effective par l'intermédiaire de la commune de son domicile électoral; il peut envoyer ses enfants aux écoles de régime linguistique français des communes périphériques et il est réputé

pour l'exercice de ses droits civils, avoir sa résidence dans la commune où il a fait élection de domicile électoral.

Une première considération s'impose. Elle concerne la portée et la valeur de la Constitution en général.

La Constitution est, dans son essence profonde, le règlement, entouré de solennité, par lequel le Constituant a établi les bases de l'organisation de l'Etat, de l'exercice du pouvoir et des rapports entre les organes investis de ce pouvoir et les citoyens qui peuvent, à l'égard de ces organes, se prévaloir de certains droits fondamentaux. Au sens le plus large, elle est l'ensemble des principes fondamentaux écrits ou non qui déterminent l'équilibre, d'une part, entre les citoyens et le pouvoir en général, d'autre part, entre les organes ou éléments de l'Etat, dépositaires ou détenteurs du pouvoir.

C'est la redéfinition de l'équilibre constitutionnel qui a été l'oeuvre la plus importante accomplie par la révision de 1970-1971. Depuis lors, la Belgique est divisée en quatre régions linguistiques, et sont reconnues trois communautés culturelles, chacune d'elles, principalement la Communauté culturelle française et la Communauté culturelle néerlandaise étant dotée, pour des matières déterminées, d'un législateur qui lui est propre. Les dispositions de droit positif portant division du pays en régions linguistiques et reconnaissance des communautés culturelles étaient déterminantes, aux yeux du Constituant, pour la recherche de l'équilibre à réaliser dans les structures de l'Etat belge.

Encore que le Constituant n'ait pas prévu expressément des régions culturelles au sens territorial du terme, la disposition de l'article 59bis, § 4, de la Constitution doit

forcément s'interpréter comme établissant une corrélation entre le législateur spécifique désigné pour l'une ou l'autre des communautés culturelles et les régions linguistiques.

Partant de leur reconnaissance comme entités de droit public, le Constituant a établi entre les communautés et le pouvoir national et entre les communautés elles-mêmes un système d'équilibre dont un élément essentiel réside dans la délimitation des territoires à l'égard desquels les décrets ont force de loi. Quant au régime linguistique visé à l'article 59bis, § 3, de la Constitution, les habitants de certaines localités y trouvent des garanties leur permettant, notamment à l'égard de l'autorité ainsi qu'en matière d'enseignement, de conserver leur propre langue, différente de celle de la région linguistique concernée. C'est dans ces mêmes dispositions que les communautés culturelles voient définies, dans le chef de leur législateur propre, ce que le Constituant leur reconnaît et garantit sur le plan de l'intégrité culturelle et de l'homogénéité de la région linguistique française ou néerlandaise.

Dans la région de langue néerlandaise - et c'est dans cette région linguistique que se situe tout ce que le projet vient ajouter - des habitants de certaines localités autres que celles visées jusqu'à présent à l'article 59bis, § 4, se voient aux termes du projet, offrir la faculté de se soustraire au pouvoir normatif en matière linguistique de l'autorité communautaire culturelle; en fait il leur est loisible de se soustraire fictivement à la région linguistique à l'égard de laquelle les décrets du Conseil culturel néerlandais ont force de loi. Ainsi l'équilibre édifié en 1970-1971 est remis en cause. Cette constatation suffit à elle seule à conclure qu'à peine de heurter le véritable sens de la Constitution, les dispositions qui offrent aux habitants des localités visées à l'article 125, § 1er, 2° à 6°, du projet, la faculté de faire

élection de domicile électoral en dehors de la région de langue néerlandaise avec les conséquences qu'y rattachent les articles 137 et 139, ne peuvent, fussent-elles de nature temporaire, être réalisées sans l'intervention du Constituant.

*

L'élection de domicile électoral implique que ceux qui en font usage doivent, pour l'accomplissement de certains actes ou l'exercice de certains droits politiques, être réputés résider dans la commune de leur choix. Par définition, cette commune sera une commune de la région bruxelloise et l'auteur du ~~choix~~ une personne qui vit et réside dans la région flamande.

L'élection de domicile est une notion que le droit belge n'ignore pas. Elle appartient au nombre des facultés dont les parties au contrat ou au procès disposent dans l'intérêt d'une bonne exécution du contrat ou d'un bon déroulement de la procédure. Mais elle vise toujours des actes qui intéressent l'application d'une règle de droit civil ou, à tout le moins, des actes dont, en principe, le particulier décide en toute liberté. Le choix d'un domicile électoral, indépendamment des conséquences civiles que le projet y attache, est une chose toute différente. Il relève de l'exercice d'un droit politique. Or, les citoyens ne disposent certainement pas des droits politiques comme ils disposent des droits civils. Il n'est qu'à songer au fait que le droit de vote est en somme une obligation de vote, même assortie, en règle générale, de sanctions pénales.

.../...

Par l'effet de la déclaration prévue à l'article 128 du projet, l'auteur du choix acquiert son domicile électoral, pour les élections législatives et indirectement pour l'élection du conseil régional et du conseil culturel, dans la commune du domicile élu. C'est dire que des habitants de la région de langue néerlandaise, délimitée par la Constitution, pourront, en ce qui concerne la composition du Conseil régional bruxellois et du Conseil culturel français, concourir à la formation d'organes publics délibérants qui n'auront à leur égard aucune compétence de gestion.

Il est de l'essence même de la structure démocratique de l'Etat que le citoyen désigne directement ou indirectement les personnes qui légifèreront pour lui et en son nom, de même que les personnes qui le gouverneront et l'administreront. On en trouve la confirmation dans l'article 47 de la Constitution, en vertu duquel l'exercice de l'obligation de vote est lié à et conditionné par la commune du domicile. Cette règle constitutionnelle consacre en même temps le principe fondamental qui, pour n'être pas exprimé par écrit, n'en est pas moins impératif, à savoir que tout citoyen relève, pour l'exercice de ses droits politiques, d'une commune et d'une seule, celle où il a son domicile effectif, lequel principe fondamental a pour corollaire que l'organe élu doit être représentatif. La représentativité implique que l'organe élu tient son autorité de la volonté des personnes par lesquelles et à l'intention desquelles il s'est vu investi de cette autorité. C'est porter atteinte à cette représentativité que d'autoriser des citoyens, comme le fait le projet, à concourir, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, à la constitution d'organes qui ne disposent à leur égard d'aucune compétence de gestion.

En rompant avec ce principe, plus particulièrement pour la formation des conseils régionaux et des conseils culturels, le projet n'est au moins pas compatible avec l'esprit de la Constitution.

.../...

Quant aux élections législatives, l'article 47, alinéa 1er, exige expressément que, pour disposer du droit de vote, il faut être domicilié depuis au moins six mois dans la même commune. Ainsi qu'il ressort des discussions qui ont abouti à la revision de la Constitution de 1893, l'article 47 précité entend par "domicile" : "un domicile réel, effectif, emportant la résidence" (rapport SURMONT de VOLSBERGHE, Pasin. 1893, p. 348). Le rapporteur a en outre déclaré à la séance du Sénat du 27 avril 1893 : "Le domicile, tel que l'entend le texte du projet qui nous est soumis, est basé sur une résidence effective, réelle, continue; dès lors le domicile sera lui-même effectif".

Pour être complet, il y a lieu d'observer que la disposition de l'article 48 de la Constitution, aux termes de laquelle le vote a lieu à la commune "sauf les exceptions à déterminer par la loi", n'est pas de nature à énerver ou à infirmer la conclusion ci-dessus. Le rapport présenté sur ce point lors de la revision constitutionnelle de 1893 montre clairement que les "exceptions" visent uniquement les cas où, en raison du nombre réduit d'électeurs, les opérations électorales peuvent être organisées dans une commune voisine du même arrondissement électoral. "La commission a été unanime à décider qu'il doit être bien entendu que ces exceptions visent uniquement les communes à population si restreinte qu'il est matériellement impossible d'y organiser le vote dans des conditions normales. ... En aucun cas on ne pourrait comprendre que plus de trois communes limitrophes pussent être groupées" (Pasin. 1893, p. 378).

*

L'article 137 du projet définit les rapports entre la personne qui a fait élection de domicile électoral et les

.../...

les autorités de la commune du domicile effectif et les autorités de la commune du domicile élu. Quiconque fait élection de domicile électoral se soustrait par là-même aux règles linguistiques qui sont applicables dans la région linguistique où il a sa résidence effective. Si, pour les communes périphériques, cela peut se concilier avec la Constitution, il n'en est pas de même à l'égard des communes dites d'Egmont. En effet, l'élection du domicile électoral modifie indirectement la situation régie par les lois linguistiques qui, conformément à l'article 59bis, §§ 3 et 4, de la Constitution, relèvent, dans le cas qui nous occupe, de la compétence du Conseil culturel néerlandais, à l'exclusion du législateur. Sur ce point aussi le projet est donc contraire à la lettre de la Constitution.

*

En résumé, force est de conclure que les dispositions du projet qui ont trait à l'élection de domicile électoral et à ses conséquences ne se concilient, dans la mesure définie ci-dessus, ni avec le sens profond qu'il convient d'attribuer à la Constitution, ni avec l'esprit de la Constitution, ni et surtout, avec la lettre de celle-ci. De telles dispositions postulent une révision préalable de la Constitution selon les règles et dans les formes définies à l'article 131 de la Constitution. Cette conclusion rend superflu la poursuite de l'examen des articles 125 à 139 du projet.

Article 141.

L'article 141 dispose que, pour l'inscription sur la liste des électeurs pour les premières élections européennes, la déclaration visée à l'article 128 du projet contenant élection de domicile électoral dans une commune de la région

bruxelloise, constitue de plein droit la requête visée à l'article 20 du Code électoral, à tout le moins lorsqu'elle est introduite le 15 mai 1979 au plus tard.

Si pour les élections européennes, on organisait un régime propre en matière d'élection de domicile électoral - indépendant de celui, estimé inconstitutionnel, des articles 125 à 139 du projet -, il y aurait lieu de formuler les observations suivantes.

Aux termes de l'article 2 du projet de loi relatif aux élections du Parlement européen, tel qu'il a été adopté par les commissions réunies de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement et des Affaires européennes de la Chambre des Représentants, les listes des électeurs en vue de ces élections sont dressées le nonantième jour précédant celles-ci (Doc. Parl., Ch., 1977-1978, n° 195/19, p. 76). Dans l'hypothèse d'élections européennes ayant lieu le 10 juin 1979, c'est à la date du 12 mars 1979 que les listes des électeurs pour les élections européennes seraient arrêtées.

Encore que l'exposé des motifs n'en dise mot, l'on peut admettre que l'article 141 du projet tend aussi à déroger au délai précité de nonante jours au profit, forcément, des seules personnes qui useront de la faculté d'élection de domicile électoral au sens de l'article 128 du projet. Il serait préférable d'exprimer clairement cette dérogation dans le texte même.

L'article 141 du projet ne l'excluant pas, on est aussi fondé à croire que les articles 21 et suivants du Code électoral demeureront d'application. Reste la question de savoir s'il sera matériellement possible de suivre la procédure en question et d'épuiser les voies de recours.

Quoiqu'il en soit, on écrira dans le texte du projet :
"15 mai 1979".

Pour les raisons déjà indiquées, la disposition en question trouverait d'ailleurs mieux sa place dans le projet de loi relatif aux élections du Parlement européen précité.

Article 142.

L'article 142 habilite le Roi à coordonner les dispositions de la présente loi avec celles des lois existantes.

Eu égard au caractère très temporaire de la loi en projet, tel qu'il découle de la disposition de l'article 145, il est permis de mettre en doute l'utilité d'une telle coordination.

La coordination est une technique juridique consistant à grouper divers textes et leurs modifications en un ensemble méthodique, utilisant une terminologie uniformisée et une numérotation continue, ce qui suppose une refonte et une adaptation sérieuses des textes du point de vue formel. Un tel effort n'est souhaitable et utile que lorsque l'application des dispositions coordonnées ne sera pas trop limitée dans le temps. De plus, pareille coordination risque, en l'occurrence, de susciter des difficultés supplémentaires si les dispositions de l'article 145 trouvaient leur application.

Si l'article 142 est maintenu, il se recommandera, en tout état de cause, de compléter le texte par une disposition autorisant le Roi, d'une part, à tenir compte, lors de la coordination, des abrogations implicites qui découlent de la loi en

projet et, d'autre part, à adapter dans d'autres lois les références faites aux dispositions reprises dans la coordination.

A la fin du texte néerlandais, on remplacera de toute manière le mot "wijzigen" par "bewerkstelligen".

Article 145.

Selon l'article 145, alinéa 1er, la loi en projet "sera abrogée à l'expiration du délai d'un an à compter de la date des prochaines élections législatives".

L'exposé des motifs s'explique assez longuement sur la portée de cette disposition. Le Gouvernement part du point de vue qu'au régime dit transitoire, qui fait l'objet du présent projet, viendra se substituer, dans le délai fixé et après une revision adéquate de la Constitution, un régime définitif.

Le délai envisagé paraît assez court si l'on considère qu'après la revision annoncée de la Constitution un certain nombre de lois et de règlements d'exécution devront vraisemblablement intervenir et que des élections devront être organisées en vue de la composition des organes appelés à reprendre, en régime définitif, les compétences du législateur, des conseils régionaux et, le cas échéant, d'autres organes délibérants.

Pour ce qui est de la revision de la Constitution proprement dite annoncée dans l'exposé des motifs, il va sans dire que l'article 131 de la Constitution reste d'application intégrale

En aucun cas, on ne saurait attribuer à la loi en projet la valeur d'une déclaration de revision de la Constitution; elle ne saurait pas davantage comporter un quelconque engagement pour le législateur et pour les éventuelles Chambres Constituentes.

Le caractère temporaire de la loi en projet ne manquera pas, dans l'hypothèse où le stade du "régime définitif" ne serait pas atteint, de soulever des problèmes particulièrement délicats. Selon l'alinéa 2 de l'article 145, les dispositions remplacées ou abrogées par la présente loi seront rétablies dans leur version antérieure à leur remplacement ou abrogation.

Il est de jurisprudence constante que les abrogations sont définitives dans leurs effets (Cass. 29 octobre 1957, Pas. 1958, I, 215) et que l'abrogation d'une disposition abrogatoire existante ne remet pas en vigueur le texte abrogé (Cass. 11 avril 1932, Pas. 1932, I, 125; Cass. 4 juillet 1949, Pas. 1949, I, 497). L'article 145 du projet déroge manifestement à cette jurisprudence.

S'agissant d'une abrogation et non d'un retrait, il est de règle que, même après leur abrogation ou leur remplacement, les dispositions normatives ou individuelles prises dans les délais en application des dispositions de la loi en projet gardent leur force juridique en ce sens que - sauf disposition contraire expresse de la loi, qui fait défaut en l'occurrence - les effets juridiques découlant des textes abrogés ou remplacés demeurent entiers (Voir en ce sens Cass. 21 septembre 1961, Pas. 1962, I, 88). "On dit, écrit J.M. AUBY, qu'il y a abrogation d'un acte administratif lorsqu'un acte administratif (ou législatif) ultérieur fait disparaître cet acte sans porter atteinte aux effets juridiques qu'il a déjà produits" (J.M. AUBY, L'abrogation des actes administratifs, en Actualité juridique, Droit administratif, n° 3 du 20 mars 1967, p. 131).

A la lumière de la jurisprudence et de la doctrine qui viennent d'être évoquées, il faudra, en cas de contestation, vérifier dans chaque cas particulier si les effets juridiques découlant desdits textes abrogés ou remplacés ont ou non définitivement été atteints. Il est de toute manière entendu qu'une fois abrogés ou remplacés, ces textes ne pourront plus être invoqués pour créer ou pour revendiquer des droits ou des prétentions.

De plus, des problèmes surgiront fatalement dans la pratique, notamment et spécialement pour ce qui est de la reprise du patrimoine des nouvelles institutions dissoutes, des engagements et charges qu'elles auraient assumés et de leur personnel, autant de problèmes que le projet laisse sans solution.

: was samengesteld uit

l : A. MAST,
s :

Ch. SMOLDERS,

H. COREMANS,

: G. VAN INGELGOM,
:

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

griffier.
greffier.

vereenstemming tussen
clandse en de Franse tekst
gezien onder toezicht van
n. SMOLDERS.
verslag werd uitgebracht
HH. W. DEROOVER, J. BORRET
E BRABANDERE, auditeurs.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté
par MM. W. DEROOVER, J. BORRET
et J. DE BRABANDERE, auditeurs.

FIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. VAN INGELGOM.

A. MAST.