CONSEIL D'ETAT · RAAD VAN STATE
LEGISLATION · WETGEVING
L
12-12-1980
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 13.648/2.
L. 13.649/2.
L. 13.677/2.
L. 13.678/2.
L. 13.679/2.

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, les 7 juillet 1980 et 4 août 1980, d'une demande d'avis sur des propositions de lois :

1) "tendant à accorder aux étrangers les droits de vote et d'éligibilité aux conseils communaux, de fédérations de communes et d'agglomération";

2) "organisant l'extension de l'électorat communal et de l'éligibilité locale aux ressortissants des Etats signataires du Traité CEE";

3) "instituant le droit de vote pour certains étrangers aux élections communales";

4) "tendant à accorder à certains étrangers les droits de vote et d'éligibilité aux conseils communaux ainsi que le droit de remplir les fonctions de bourgmestre, d'échevin et de membre d'un conseil de l'aide sociale";

5) "accordant le droit de vote aux étrangers résidant en Belgique depuis plus de 5 ans, pour l'élection des conseils communaux, des conseils de fédérations de communes et d'agglomération",

a donné le 22 octobre 1980 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 7e juli 1980 en de 4e augustus 1980 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over voorstellen van wetten :

1) "waarbij de vreemdelingen kiesgerechtigd en verkiesbaar worden verklaard voor de gemeente- de federatie- en de agglomeratieraadsverkiezingen";

2) "tot uitbreiding van het gemeentelijk kiesrecht en de plaatselijke verkiesbaarheid tot de onderdanen van de Lid-Staten van de EEG";

3) "tot invoering van het kiesrecht van bepaalde vreemdelingen bij de gemeenteraadsverkiezingen";

4) "waarbij het kiesrecht voor en het verkiesbaarheidsrecht in de gemeenteraden, alsmede het recht om het ambt van burgemeester, schepen en lid van een raad voor maatschappelijk welzijn uit te oefenen, aan bepaalde vreemdelingen wordt toegekend";

5) "waarbij aan de vreemdelingen die meer dan 5 jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties",

heeft de 22e oktober 1980 het volgend advies gegeven :

L'objet des propositions de loi.

Les cinq propositions de loi dont le Conseil d'Etat est saisi par les demandes d'avis que le Ministre de l'Intérieur lui a adressées le 3 et le 31 juillet 1980, ont toutes pour objet de conférer à des étrangers, l'exercice de droits politiques dans la commune ou d'autres collectivités locales, chacune de ces propositions le faisant toutefois dans une mesure plus ou moins large. En effet :

1) la proposition de M. le député LEVAUX (L. 13.648/2) tend à accorder à tous les étrangers (1), le droit de vote et également le droit d'éligibilité pour les élections des conseils communaux et des conseils de fédération de communes ou d'agglomération (Doc. parl. Chambre, sess. extr. 1979, n° 15/1);

2) la proposition de loi de Mme PETRY et de M. LALLEMAND, sénateurs,(L. 13.649/2), vise à étendre aux seuls étrangers ressortissants d'un des Etats membres de la Communauté économique européenne, le droit de vote et le droit d'éligibilité pour les élections aux assemblées indiquées sous le n° 1 (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 407/1);

3) la proposition de loi de M. le député LIENARD (L. 13.677/2) tend à conférer à tous les étrangers (1), le seul droit de vote pour les élections aux mêmes assemblées (Doc. parl. Chambre, sess. 1979-1980, n° 609/1);

.../...

---

(1) Sous réserve de la fixation de conditions diverses ayant trait notamment à l'âge ou à la résidence.

4) la proposition de loi de M. le député FIEVEZ (L. 13.678/2) tend à conférer à tous les étrangers (1), le droit de vote et le droit d'éligibilité auxdites assemblées; elle contient, en outre, une disposition déclarant expressément "admissibles aux fonctions de bourgmestre et d'échevin, les personnes, qui, sans avoir la nationalité belge, ont été régulièrement élues comme conseiller communal"; enfin, la proposition de loi tend à conférer à tous les étrangers, le droit d'être élus membres du conseil d'un centre public d'aide sociale (Doc. parl. Chambre, sess. 1979-1980, n° 611/1);

5) la proposition de loi de M. le député MANGELSCHOTS (L. 13.679/2) tend à conférer à tous les étrangers (1), le seul droit de vote pour les élections des conseils communaux et les élections des conseils de fédération de communes ou d'agglomération (Doc. parl. Chambre, sess. 1979-1980, n° 612/1).

Le problème de constitutionnalité soulevé par les propositions de loi.

Il s'impose d'examiner tout d'abord si, en raison de leur objet même, les propositions de loi sont compatibles avec la Constitution. En effet, les dispositions de celle-ci ont été traditionnellement comprises en ce sens qu'elles subordonnent à la possession de la qualité de Belge, l'exercice de tous les droits politiques proprement dits; cette règle a généralement été considérée comme énoncée de manière

.../...

---

(1) Voir la note (1) de la page précédente.

certaine par l'article 4, alinéa 2, de la Constitution.

Compte tenu des propositions de loi dont le Conseil d'Etat est actuellement saisi et des circonstances de fait qui en ont provoqué le dépôt, il y a lieu de réexaminer si l'interprétation traditionnelle de la Constitution doit être abandonnée, ou si, au contraire, elle doit être maintenue. A cet effet, il est nécessaire d'avoir égard à l'ensemble des dispositions de la Constitution. Sans préjuger de l'influence que peuvent avoir sur la solution du problème d'autres dispositions de la Constitution, on peut affirmer que ce sont les articles 4 et 5 qui concernent celui-ci de la manière la plus directe. Dans un souci de clarté, il semble utile de reproduire ici ces deux articles :

> "Article 4. La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.
>
> La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.
>
> Article 5. La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.
>
> La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge pour l'exercice des droits politiques".

L'interprétation traditionnelle de la Constitution.

Jusqu'à une époque très récente, les auteurs ont unanimement considéré que l'article 4, alinéa 2, de la

Sous la réserve qui sera faite ci-dessous, les auteurs des périodes plus récentes enseignent également tous la même doctrine (1).

Sous la même réserve, bien qu'il y ait eu beaucoup de controverses au sujet de l'extension de la notion de droit politique (2), tous les auteurs classent parmi les droits politiques, le droit de vote et le droit d'éligibilité aux assemblées instituées par la Constitution. Avec le droit d'être

.../...

---

(1) G. DOR et A. BRAAS, La Constitution, n°s 40-41, dans LES NOVELLES, Lois politiques et administratives, Tome II, Bruxelles, Larcier, 1935;

P. WIGNY, Droit constitutionnel, n° 7, p. 73, Bruxelles, Bruylant, 1952; Propos constitutionnels, p. 147, Bruxelles, Bruylant, 1963;

Ch. GOOSSENS, "Recherches sur les critères de distinction entre les droits individuels : droits civils, droits politiques, droits administratifs", Ann. Fac. de Liège, 1960, pp. 149 et suiv., spécialement p. 211;

A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, nr 4, Gent, Leuven, Story-Scientia, 5ème éd., 1975.

(2) Principalement sur le point de savoir si les droits politiques comprennent les droits des administrés à la distribution d'avantages procurés par la vie en société, notamment les droits aux diverses allocations de la sécurité sociale. On sait qu'à cette question, la Cour de cassation a répondu par l'affirmative (Cass. 21 décembre 1956, Pas. 1957, I, 430; 27 novembre 1969, Pas. 1970, I, 289).

Il est d'ailleurs unanimement admis aujourd'hui que la notion de droit politique a, dans l'article 93 de la Constitution, un sens plus large qu'aux articles 4 et 5.

Constitution doit être compris selon son texte et que, dès lors, la Constitution subordonne à la qualité de Belge, la jouissance des droits politiques.

Les publicistes des premières décennies de notre indépendance nationale ont tous souligné, à propos des droits politiques, que "la qualité de Belge est ... une condition essentielle qu'il faut posséder avant de pouvoir être admis à (les) exercer" (1).

Corrélativement, à propos du statut des étrangers, tous les auteurs relèvent que ces derniers "ne peuvent exercer, dans notre pays, aucun droit politique proprement dit" (2) (3) (4).

.../...

---

(1) J.J. THONISSEN, La Constitution belge annotée, n° 11, Bruxelles, 2ème éd., 1876.

(2) F. TIELEMANS, Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique, Tome VII, V° Etranger, p. 151, Bruxelles, Weissenbruch, 1846.

(3) Voir également : F. TIELEMANS, op. cit., Tome VI (1843), V° Droits civils et politiques, pp. 442-444, et Tome VII, V° "Electeur, élection, (etc...)", p. 3.

(4) Voir en outre :

PANDECTES BELGES, Tome XXXVIII, V° "Etrangers (Droits des ...)", n°s 224-225, Bruxelles, Larcier, 1891;

O. ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique, Tome I (1906), n°s 119 et suiv.; Tome III (1911), n°s 161 et suiv., Dessain, Liège; Giard et Brière, Paris;

P. ERRERA, Traité de droit public belge, § 30, Paris, Giard et Brière, 2ème éd., 1918.

admis aux emplois publics, ces droits sont considérés comme les droits politiques au sens le plus strict de cette expression. En ce qui concerne le droit de vote et le droit d'éligibilité, les auteurs ne font pas de distinction entre, d'une part, les Chambres législatives et les conseils provinciaux et, d'autre part, les conseils communaux. Certains auteurs indiquent expressément, parmi les droits dont l'étranger est exclu parce que ces droits ont un caractère politique, les droits de vote et d'éligibilité aux conseils communaux. Ainsi, les Pandectes belges (1) observent que "l'étranger est inéligible et ne peut être électeur pour les Chambres législatives, pour le conseil provincial, ni pour le conseil communal".

L'article 5, alinéa 2, de la Constitution - disposition dont la rédaction imparfaite est de nature à soulever une difficulté (2) - a été interprété par le législateur et par les auteurs qui ont été cités en ce sens que la grande naturalisation est nécessaire pour la jouissance de la totalité des droits politiques et non pour celle de certains de ces droits (3). Par conséquent, sauf pour les fonctions pour

.../...

---

(1) V° Etrangers (Droits des), n° 225.

(2) Voir l'observation faite en ce sens dans le rapport présenté au nom de la section centrale de la Chambre des Représentants sur le projet devenu la loi du 27 septembre 1835 sur les naturalisations (Pasinomie, 1835, p. 286).

(3) Voir notamment O. ORBAN, op. cit., tome III, n° 64.

lesquelles elle exige la grande naturalisation (1), la Constitution autorise le législateur à n'imposer que la naturalisation ordinaire comme condition d'admissibilité à des fonctions publiques déterminées.

L'article 5, alinéa 2, a été compris en ce sens dès les premières années de l'indépendance nationale.

Ainsi à l'article ler de la loi du 27 septembre 1835 sur les naturalisations de même qu'à l'article 7, 1°, du texte originel de la loi communale, le législateur a seulement requis, pour la qualité d'électeur aux élections communales, la "naturalisation". Ce terme y désignait la naturalisation ordinaire. Il ressort, en effet, des travaux préparatoires de la loi et notamment d'une observation de M. DUMORTIER, approuvée par le Ministre de l'Intérieur, que le législateur s'est délibérément prononcé en faveur du système consistant à n'exiger que la naturalisation ordinaire (2).

Jusqu'à la réforme de 1976, le législateur a subordonné la qualité d'électeur aux élections législatives à la condition d'être Belge de naissance ou d'avoir obtenu la grande naturalisation (3). La loi du 5 juillet 1976

.../...

---

(1) A savoir les fonctions de membre de la Chambre des Représentants (article 50, 1°), de sénateur (article 56, 1°) et de ministre (article 86).

(2) Pasinomie 1836, pp. 347-348.

(3) Par exemple, article ler, 1°, du Code électoral, établi par l'arrêté royal de coordination du 12 août 1928 et modifié par la loi du 26 juin 1970.

Par ailleurs, la formation de la Communauté économique européenne et le souci de renforcer la cohésion de celle-ci ont également conduit à préconiser l'attribution de droits politiques, pour les élections communales, aux étrangers ressortissants des Etats membres de la Communauté. Au "sommet" européen d'octobre 1972 à Paris, le Premier Ministre belge, M. EYSKENS, et le Président du Conseil des ministres italien, M. ANDREOTTI, ont proposé la reconnaissance, à certaines conditions, de la capacité électorale, sur le plan local, à l'avantage de tous les ressortissants des Etats membres de la C.E.E. (1).

Le 16 mars 1971, M. le député GLINNE a déposé une proposition de loi "tendant à donner aux conseils communaux la faculté d'étendre l'électorat communal aux ressortissants des pays signataires du traité de la C.E.E." (Doc. parl. Chambre, sess. 1970-1971, n° 936/1).

Quelques années plus tard, le 24 novembre 1977, M. le député GLINNE a déposé une nouvelle proposition "organisant l'extension de l'électorat communal et de l'éligibilité locale aux ressortissants des Etats signataires du traité de la C.E.E." (Doc. parl. Chambre, sess. 1977-1978, n° 176/1).

Dans la première de ses propositions de loi, M. le député GLINNE "écarte l'objection d'ordre constitutionnel, l'article 5 de la Constitution étant déjà fort énervé

.../...

---

(1) Voir notamment les développements de la proposition de loi de M. GLINNE, Doc. parl. Chambre, sess. 1977-1978, n° 176/1, p. 2.

apportant des modifications à la législation électorale a opéré une importante réforme sur ce point : elle étend le droit de vote, pour les élections législatives, à tous les Belges, et notamment à ceux qui sont seulement bénéficiaires de la naturalisation ordinaire (1), et ce "dans le but d'intégrer au maximum (ces derniers) à la vie politique belge" (2).

La remise en cause de l'interprétation traditionnelle de la Constitution.

L'installation en Belgique de nombreux travailleurs immigrés, auxquels il avait été fait appel pour assurer à nos entreprises la main-d'oeuvre supplémentaire dont elles avaient besoin, et la prise de conscience progressive de la nécessité de doter ces étrangers d'un meilleur statut et de leur garantir notamment de plus larges facultés d'expression, ont provoqué un mouvement d'opinion en faveur de l'attribution aux étrangers de droits politiques pour les élections communales. En effet, ces élections ont pour principal enjeu des questions d'intérêt local, qui concernent également tous les habitants de la commune, étrangers compris.

.../...

---

(1) Article 1er, 1°, du Code électoral, modifié par la loi du 5 juillet 1976.

(2) Exposé des motifs du projet devenu la loi du 5 juillet 1976, Doc. parl. Sénat, sess. 1975-1976, n° 696/1, p. 2.

dans son interprétation littérale par la petite naturalisation ..." (Doc. cité, p. 1).

M. le professeur RIGAUX a présenté une théorie selon laquelle il n'y aurait pas d'obstacle constitutionnel à l'attribution aux étrangers des droits de vote et d'éligibilité aux élections communales.

Selon cette théorie, qui s'écarte de l'interprétation traditionnelle des articles 4, alinéa 2, et 5, alinéa 2, de la Constitution, la notion de "droits politiques" utilisée dans ces deux dispositions ne prend tout son sens que mise en relation avec d'autres dispositions constitutionnelles. Pour démontrer que les "droits politiques" visés par ces deux articles concernent des droits liés à l'exercice de la souveraineté nationale qui n'incluent pas la participation aux collectivités politiques décentralisées, M. le professeur RIGAUX relève que le Constituant a jugé nécessaire de rappeler, en la précisant, la condition de nationalité requise pour jouir de la qualité d'électeur ou de l'éligibilité pour les élections législatives. Cette condition est exprimée, en des termes d'ailleurs différents, selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre de ces deux qualités, dans les articles 47, alinéa 1er (auquel renvoie en outre l'article 53, alinéa 1er, 1°), 50, alinéa 1er, 1°, et 56, 1°. Pour ce qui concerne, au contraire, la composition des conseils communaux, l'article 108 se borne à conférer au législateur le soin de régler cette matière et la condition de nationalité n'est pas reprise (parmi les principes que le législateur doit respecter).

L'idée selon laquelle la notion des droits politiques visée par les articles 4 et 5 de la Constitution n'inclut pas la participation aux élections communales se trouve attestée, selon M. le professeur RIGAUX, par l'interprétation que le législateur a donnée à l'article 5, alinéa 2. Il constate que le législateur s'est borné à requérir la naturalisation ordinaire pour les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales et qu'il en est ainsi depuis les premières dispositions législatives qui ont réglé la matière, à savoir les articles 7 et 47 de la loi communale du 30 mars 1836. M. le professeur RIGAUX en tire la conclusion que, dans la pensée du législateur, le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections communales ne sont pas des droits politiques au sens de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution (1). Déjà auparavant, M. le professeur DEBAEDTS avait considéré que l'attitude du législateur se bornant à exiger la naturalisation ordinaire pour le droit de vote aux élections communales était "quelque étrange que cela puisse paraître", "révélatrice (du) refus (du législateur) de considérer l'électorat communal comme un droit politique au sens de l'article 5 de la Constitution" (2).

.../...

---

(1) Voy. F. RIGAUX, Droit international privé, Tome II, Droit positif belge, (Bruxelles, Larcier, 1979), n°s 674 et 676; "La condition des travailleurs migrants en Belgique", Mouvement communal, 1980, p. 172.

(2) Dictionnaire communal, V° Elections communales, n° 22, Bruges, La Charte, 1ère édit. 1964; 2e édit. 1970.

Dans son rapport sur l'état de la question en droit belge (1), M. le professeur F. DELPEREE expose que les dispositions de la Constitution relatives aux droits politiques subordonnent formellement la jouissance de ces droits à la condition de la nationalité belge. C'est ce qu'exprime de manière concise mais très claire l'article 4. Quant à l'article 5, alinéa 2, il signifie que seule la grande naturalisation confère à l'étranger "l'ensemble" des droits politiques reconnus au Belge de naissance mais qu'elle n'est pas requise pour l'obtention de droits politiques déterminés; la naturalisation ordinaire permet en effet l'attribution de certains droits politiques. Les droits de vote et d'éligibilité sont sans conteste des droits politiques. Le législateur les a considérés comme tels également lorsqu'il s'agit des élections communales. Dès l'origine, le législateur s'est sans doute borné à exiger seulement la naturalisation ordinaire pour l'électorat et l'éligibilité aux élections communales. S'il l'a fait, ce n'est pas pour le motif qu'il ne classait pas ces droits parmi les droits politiques mais pour le motif que les articles 4 et 5 l'autorisaient à imposer simplement cette condition. Toutefois la Constitution n'habilite pas le législateur à étendre à des étrangers, ces droits de vote et d'éligibilité, même pour les élections communales. En effet, fait valoir M. le professeur DELPEREE, "pour le constituant belge, la commune - comme la province - n'est pas qu'un corps administratif. Elle est une véritable collectivité politique. C'est ce qui explique que la Constitution en prévoit l'existence, qu'elle la qualifie, au même titre que les autorités publiques, de véritable "pouvoir", qu'elle prévoit aussi les principes généraux de son organisation -

.../...

- - - - - - - - - - - - - - -

(1) Revue citée, pp. 57-68.

A la suite du mouvement d'opinion qui s'était manifesté, un colloque a été organisé, le 28 février 1978, à l'Université catholique de Louvain au sujet du problème de "La participation des étrangers aux élections municipales dans les Pays de la C.E.E." (1).

Dans l'avant-propos des Actes du colloque, M. le professeur RIGAUX relève quatre circonstances de fait, de caractère nouveau, qu'il y a lieu de prendre en considération pour la solution du problème mais dont les uns et les autres tirent des arguments contradictoires. On se bornera à citer ici la première de ces circonstances, "le caractère massif de l'immigration". Et à ce propos, M. le professeur RIGAUX fait cette constatation : "Pour les uns, il serait plus tolérable d'étendre les droits politiques aux étrangers si ceux-ci ne constituaient qu'une fraction très réduite de la population. Pour les autres, au contraire, il est inadmissible qu'une proportion considérable de la population soit, à cause de sa nationalité, privée de tout droit de participation politique" (2). En conclusion de son avant-propos, M. le professeur RIGAUX déclare que si les sociétés démocratiques "acceptent de mettre en oeuvre les principes mêmes sur lesquels elles reposent, elles trouveront la volonté politique nécessaire pour passer aux réformes, avec ou sans réforme constitutionnelle, et les obstacles juridiques n'apparaîtront plus que pour ce qu'ils sont, de simples prétextes dissimulant assez mal le refus de volonté politique de ceux qui les avancent" (3)

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Les Actes du colloque ont été publiés par la revue "Studi Emigrazione Etudes-Migration", 1978, n° 49, (Centro Studi Emigrazione Roma).

(2) Revue citée, p. 8.

(3) Revue citée, p. 9.

au nombre desquels vient en premier l'élection directe des mandataires communaux - ... Pareille interprétation réserve aux citoyens les droits électoraux dans les diverses collectivités politiques dont ils peuvent faire partie. Elle exclut les étrangers de l'exercice de pareils droits - tant en ce qui concerne les élections législatives que les élections locales ou régionales -" (1).

Les travaux préparatoires de la déclaration de révision constitutionnelle du 14 novembre 1978.

Au Sénat, Mme RYCKMANS a présenté une proposition tendant à soumettre à révision l'article 4 en vue de "la suppression de l'exigence de la condition de la nationalité belge, pour l'exercice de certains droits politiques" (2). Elle considérait, en effet, que "Le colloque qui s'est tenu à Louvain en 1978 ... a conclu à la nécessaire révision de l'article 4, pour donner le droit de vote pour les élections communales à des non-Belges" (3). Une autre proposition ayant un objet semblable a été introduite par M. DUSART (4). Le Premier Ministre a demandé le rejet des propositions indiquées. Il estimait, en effet, nécessaire de limiter l'objectif de la révision constitutionnelle à celui qui avait été prévu. Pour sa part, le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice, déclarait "que la question n'a jamais été évoquée au conseil des ministres européens".

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Revue citée, pp. 59-62, spécialement p. 62.

(2) Voir le texte du rapport fait au nom de la Commission spéciale, par M. PIERSON au sujet du projet de déclaration de révision de la Constitution (Doc. parl. Sénat, sess. 1978-1979, n° 476/2, p. 55).

(3) Doc. cit. p. 57.

(4) Doc. cit. p. 57.

"Il pense, quant à lui, que la solution pourrait être trouvée dans un assouplissement de la législation sur les naturalisations" (1).

A l'issue de leur examen en commission, la proposition la plus large, tendant à la revision de l'article 4, a été rejetée par 24 "non" et 2 abstentions et la proposition de Mme RYCKMANS a été rejetée par 20 "non" contre 1 "oui" et 5 abstentions (2). Il faut relever qu'"Un membre justifie son abstention par la considération que la Constitution actuelle permet de répondre aux objectifs de la proposition" (3).

A la séance publique du Sénat du 8 novembre 1978, M. LAGASSE rappela que Mme RYCKMANS avait préconisé de soumettre à révision l'article 4 mais que sa proposition avait été rejetée par la Commission spéciale. Il soulignait que "l'intérêt d'une telle initiative était de mettre fin à une controverse juridique". Les juristes sont, en effet, divisés au sujet de la question de savoir si les dispositions constitutionnelles en vigueur autorisent ou non le législateur à attribuer à des étrangers, "le droit de participer aux élections communales" (4).

A la même séance, M. PERIN a insisté sur le sens qu'a, selon lui, l'article 4, alinéa 2, de la Constitution : "... Qu'est ce qu'un droit politique, qui exige la nationalité belge ? C'est le droit de vote et c'est tout de même le premier des droits politiques, qu'il s'exerce à l'échelle de la commune, ou, désormais, à l'échelle de la région, ou encore à l'échelle de l'Etat.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - -

(1) (2) (3) Doc. cité p. 58.

(4) Ann. parl. Sénat 1978-1979, pp. 56-57.

Ce droit est lié à la qualité de Belge. Si l'on veut que les étrangers participent aux élections, il faudrait modifier la Constitution sur ce point, ce que nous n'avons pas voulu faire" (1).

Au cours des mêmes travaux relatifs à la déclaration de révision, la Chambre des Représentants a été saisie par M. LEVAUX d'un amendement tendant "à révision de l'article 4 de la Constitution en vue d'accorder le droit de vote aux immigrés lors des élections communales" (2).

En commission, "chacun admet qu'une révision de la Constitution est nécessaire à cette fin (celle d'attribuer aux étrangers certains droits politiques). C'est notamment le cas en vue d'accorder aux étrangers le droit de vote aux élections communales" (3). Le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice, a exprimé l'opposition du Gouvernement à la proposition; il a fait valoir que "la modification des liens juridiques entre les personnes physiques et l'Etat devrait pour le moins être réglée à l'échelon européen" (4). La proposition de M. LEVAUX a été rejetée par 24 voix contre 2 et 3 abstentions (5).

La proposition de M. LEVAUX, amendée par M. GLINNE, a donné lieu, à la séance publique de la Chambre du 14 novembre 1978, à une très longue discussion, qu'il est impossible de résumer ici (6).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1978-1979, p. 68.

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1978-1979, n° 519/3.

(3) (4) et (5) Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. DE KEERSMAEKER sur les projets et propositions de révision de la Constitution (Doc. parl. Ch., sess. 1978-1979, n° 519/4, p. 20).

(6) Ann. parl. Ch., sess. 1978-1979, pages 228-235.

Plusieurs orateurs se sont exprimés en faveur de la proposition, tandis que d'autres l'ont combattue pour des motifs de nature différente. Le Gouvernement en a demandé le rejet parce que toutes les conséquences de son adoption ne pouvaient être mesurées, et que, déjà, au niveau de la Communauté économique européenne, il était indispensable d'obtenir préalablement une garantie de réciprocité.

A l'issue des débats, la proposition a été rejetée par 142 "non" contre 25 "oui" et une abstention (1).

Il ressort des débats que les membres de la Chambre des Représentants étaient divisés non seulement au sujet de l'opportunité de la réforme mais aussi au sujet de l'interprétation à donner aux dispositions de la Constitution actuellement en vigueur. Par exemple, MM. GLINNE, COOLS, BROUHON, et de manière encore plus explicite, MM. HAVELANGE et VAN GEYT ont affirmé que ces dispositions permettent au législateur d'attribuer aux étrangers certains droits politiques (2). Contrairement à ce que M. le député LEVAUX croit pouvoir avancer dans les développements de sa proposition de loi précitée, il n'est cependant pas possible de retenir de ces déclarations isolées que la majorité de la préconstituante aurait considéré que la révision de la Constitution n'était pas nécessaire pour réaliser le but poursuivi.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Ann. parl., p. 235.

(2) Ann. parl., respectivement pages 228, 232, 234 et 235.

généraux par l'article 25, alinéa 1er. Par exemple, O. ORBAN écrit que les droits politiques "sont essentiellement nationaux, comme l'Etat lui-même" (1). De même, M. le professeur GOOSSENS affirme : "Le principe de la souveraineté nationale, proclamé par l'article 25 de la Constitution, postule que l'exercice du pouvoir soit réservé à ceux qui sont attachés par le lien de la nationalité à la communauté belge. C'est en pleine conformité avec le principe qui est à la base même de notre charte fondamentale, que le constituant a fait de la qualité de Belge la condition indispensable de l'exercice des droits politiques, se bornant à tempérer la rigueur de cette prescription en ce qui concerne les fonctions qui ne touchent pas directement à l'exercice du pouvoir politique proprement dit" (2).

II. La portée de l'article 5, alinéa 2, qui n'est pas rédigé d'une manière parfaitement claire, donne lieu à controverse. L'interprétation de cette disposition présente beaucoup d'importance pour la solution du problème examiné ici. Elle est de nature à avoir une influence décisive pour déterminer le motif pour lequel, dès l'origine, le législateur a étendu les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales à tous les Belges, y compris aux bénéficiaires de la naturalisation ordinaire (3).

Comme on l'a déjà indiqué ci-dessus et comme on va le préciser, l'article 5, alinéa 2, de la Constitution a été interprété non en ce sens qu'il exige la qualité de Belge pour la jouissance d'un droit politique mais en ce sens qu'il impose

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Op. cit., n° 119.
(2) Article cité, pp. 211-212.
(3) Texte originel de la loi communale, articles 7, 1°, et 47.

Réexamen de la portée des dispositions constitutionnelles.

I. On observe que la thèse selon laquelle la Constitution exige la qualité de Belge pour la jouissance des droits politiques n'a pas été contestée en son principe. Cette thèse est d'ailleurs imposée par le texte de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution. On en trouve une confirmation surabondante dans les travaux préparatoires de cette disposition. A la séance tenue le 20 décembre 1830 par le Congrès national, M. DESTOUVELLES déclarait : "... les droits politiques sont ceux qui confèrent les droits d'élection, celui d'être nommé à des fonctions publiques; il n'y a que les citoyens qui puissent en jouir ..." (1). Le texte proposé pour l'article par la section centrale était le suivant : "La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile." La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent, en outre, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits". Pour faire apparaître avec plus de clarté que la qualité de Belge est la première condition requise pour la jouissance des droits politiques, M. LE HON a proposé de remplacer les mots "en outre" par les mots "outre cette qualité"; son amendement a été adopté et fait partie du texte actuellement en vigueur (2).

Plusieurs auteurs ont souligné que l'exigence de la nationalité belge pour la jouissance des droits politiques est postulée par l'économie de la Constitution : celle-ci repose, en effet, sur le principe de la souveraineté nationale, qui est énoncé d'une manière particulièrement explicite et en termes

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Exposé des motifs de la Constitution belge par un docteur en droit, Bruxelles, Goemaere, 1864, p. 197.

(2) Exposé des motifs, p. 200.

cette condition pour la jouissance de la totalité des droits politiques. C'est en adoptant cette interprétation de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur a introduit à l'article 1er de la loi du 27 septembre 1835 sur la naturalisation, la disposition, déjà mentionnée plus haut, selon laquelle "La naturalisation ordinaire confère à l'étranger tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de Belge, à l'exception des droits politiques pour l'exercice desquels la Constitution ou les lois exigent la grande naturalisation". Les travaux préparatoires de la disposition confirment qu'elle a été fondée sur l'interprétation indiquée plus haut de l'article 5, alinéa 2, de la Constitution. En effet, on trouve dans le rapport de la section centrale les considérations suivantes : "... Il faut bien admettre que dans la pensée et dans la volonté de la Représentation nationale, la naturalisation ordinaire serait admise à l'exercice de certains droits politiques dans les degrés inférieurs, et que la grande naturalisation serait réservée à l'exercice de droits politiques d'un ordre plus élevé ... Votre section centrale a compris l'article 5 de la Constitution dans ce sens que la naturalisation ordinaire conférât l'exercice des droits civils et politiques attachés à la qualité de Belge, sauf dans les cas où la grande naturalisation est spécialement requise par la Constitution ou par d'autres lois; c'est pour prévenir les difficultés que cet article pouvait soulever dans son application, qu'elle a résolu à l'unanimité de vous proposer d'aller au-devant de ces difficultés par une déclaration de principe insérée au projet qu'elle vous soumet" (1).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Pasinomie 1835, p. 286.

Compte tenu de l'interprétation à donner à l'article 5, alinéa 2, de la Constitution, la circonstance que, dès l'origine, le législateur a seulement exigé la naturalisation ordinaire pour le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections communales n'implique pas qu'il n'aurait pas considéré ces droits comme des droits politiques (1). La décision du législateur se justifie par la considération que la Constitution n'impose la grande naturalisation que pour quelques droits politiques déterminés et non pour chacun de ceux-ci. La Constitution permet donc au législateur de se borner à imposer seulement la naturalisation ordinaire pour les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales.

III. Il reste à examiner s'il y a lieu de s'écarter de la doctrine traditionnelle selon laquelle les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales sont compris parmi les droits politiques visés à l'article 4, alinéa 2, et à l'article 5, alinéa 2, de la Constitution.

Pour déterminer la portée des dispositions citées, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble des prescriptions de la Constitution.

L'article 4, alinéa 2, qui exige la qualité de Belge pour l'exercice des droits politiques est rédigé en termes généraux.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Contra F. RIGAUX, loc. cit.; F. DEBAEDTS, loc. cit.

la condition de la nationalité belge, condition déjà imposée par l'article 4, alinéa 2, car le droit de vote aux élections législatives est incontestablement un droit politique.

Peut-on admettre que l'habilitation donnée par l'article 108 au législateur est tellement large qu'elle autorise celui-ci à ne pas imposer la condition de la nationalité belge pour les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales ? Doit-on, au contraire, considérer que cette condition est imposée par l'article 4, alinéa 2, pour le motif que les droits politiques visés par cette dernière disposition comprennent les droits de vote et d'éligibilité auxdites élections ?

Pour répondre à la question, il y a lieu d'avoir égard à la règle établie par l'article 6, alinéa 2, pour l'admissibilité aux emplois publics, ainsi qu'aux dispositions énoncées aux articles 31 et 108, qui instituent les conseils communaux.

Aux termes de l'article 6, alinéa 2, seuls les Belges sont admissibles aux emplois publics, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Tout en habilitant le législateur à y apporter des dérogations de caractère limité, le Constituant a entendu imposer la condition de la nationalité belge pour l'accès à tous les emplois publics; cette condition est requise tant pour les fonctionnaires des communes que pour ceux de l'Etat. Il serait difficile d'admettre que le Constituant ait exigé la nationalité belge pour les fonctionnaires de la commune sans l'exiger des conseillers communaux, détenteurs du pouvoir le plus élevé sur le plan local, et même sans l'exiger des électeurs aux élections communales.

.../...

Néanmoins le Constituant a énoncé dans d'autres articles, la même condition de la nationalité belge pour l'exercice de droits politiques déterminés. Il l'a fait au sujet du droit de vote pour les élections des Chambres législatives (article 47, alinéa 1er, et article 53, alinéa 1er, 1°); il l'a également fait au sujet du droit d'éligibilité aux mêmes élections (article 50 et article 56, 1°). Pour le premier droit, le Constituant exige simplement la qualité de "citoyen"; pour le second, il exige la qualité de Belge de naissance ou par l'effet d'une grande naturalisation.

En revanche, en ce qui concerne la composition des conseils communaux, le Constituant se borne, par l'article 108, à confier au législateur le soin de régler cette matière, en lui imposant toutefois le respect de plusieurs principes parmi lesquels se trouve inscrit celui de l'élection directe des membres des conseils communaux mais non celui de l'exigence d'une condition de nationalité.

La différence entre les textes relatifs à la composition des Chambres législatives et ceux qui sont relatifs à la composition des conseils communaux ne permet pas de conclure que le Constituant aurait entendu, quant à la condition de la nationalité, adopter des solutions différentes pour les premières assemblées et pour les secondes. En effet, cette différence s'explique par le fait que le Constituant a réglé lui-même de manière précise la composition des Chambres législatives tandis que, sous réserve de l'imposition du principe de l'élection directe, il a laissé au législateur le soin de déterminer la composition des conseils communaux. Le souci du Constituant de régler avec précision la composition des Chambres législatives l'a même conduit à répéter à l'article 47 et à l'article 53, alinéa 1er,

.../...

la condition de la nationalité belge, condition déjà imposée par l'article 4, alinéa 2, car le droit de vote aux élections législatives est incontestablement un droit politique.

Peut-on admettre que l'habilitation donnée par l'article 108 au législateur est tellement large qu'elle autorise celui-ci à ne pas imposer la condition de la nationalité belge pour les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales ? Doit-on, au contraire, considérer que cette condition est imposée par l'article 4, alinéa 2, pour le motif que les droits politiques visés par cette dernière disposition comprennent les droits de vote et d'éligibilité auxdites élections ?

Pour répondre à la question, il y a lieu d'avoir égard à la règle établie par l'article 6, alinéa 2, pour l'admissibilité aux emplois publics, ainsi qu'aux dispositions énoncées aux articles 31 et 108, qui instituent les conseils communaux.

Aux termes de l'article 6, alinéa 2, seuls les Belges sont admissibles aux emplois publics, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Tout en habilitant le législateur à y apporter des dérogations de caractère limité, le Constituant a entendu imposer la condition de la nationalité belge pour l'accès à tous les emplois publics; cette condition est requise tant pour les fonctionnaires des communes que pour ceux de l'Etat. Il serait difficile d'admettre que le Constituant ait exigé la nationalité belge pour les fonctionnaires de la commune sans l'exiger des conseillers communaux, détenteurs du pouvoir le plus élevé sur le plan local, et même sans l'exiger des électeurs aux élections communales.

.../...

Par ailleurs, il importe d'accorder une attention particulière aux dispositions fondamentales énoncées aux articles 31 et 108, en vue de déterminer les caractères essentiels des conseils communaux.

Comme chacun le sait, les deux dispositions constitutionnelles qui viennent d'être citées attribuent aux conseils communaux le pouvoir de régler les intérêts communaux.

La doctrine a fréquemment souligné la difficulté qu'il y a de déterminer la consistance des intérêts communaux et de les distinguer d'autres intérêts publics, notamment des intérêts généraux (1). On reconnaît unanimement au législateur une grande liberté d'appréciation lorsqu'il s'agit pour lui de qualifier un intérêt, soit comme un intérêt communal, soit comme un intérêt général. L'évolution de la législation montre que depuis 150 ans, sous l'influence de facteurs d'ordre technique, économique et social, le législateur a modifié la qualification de nombreux intérêts (2).

Quoi qu'il en soit, en consacrant la notion d'intérêt communal, le constituant a, sans aucun doute, entendu lui donner une portée. Elle se réfère à la communauté d'intérêt qui s'établit entre ceux qui vivent à proximité les uns des autres (3).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Par exemple Cyr CAMBIER, Droit administratif, pages 72-73, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 1968.
A. MAST, Précis de droit administratif belge, n°s 309-323, 1956, et "Rapport au colloque sur "L'autonomie communale en droit belge", pp. 31-52, Bruxelles, Larcier, 1968.

(2) Voir les études citées à la note 1, ci-dessus.

(3) Intervention de J. DABIN, "L'autonomie communale ...", op.cit. pp. 231-233.

Le système de la décentralisation territoriale se justifie encore par la considération qu'en raison de leurs caractères propres, certains intérêts sont normalement mieux gérés par une autorité plus proche des habitants.

Il apparaît que, dans beaucoup de cas, la gestion de ces intérêts est de nature à avoir des répercussions sur la situation de tous les habitants de la commune, tant étrangers que Belges. L'élément d'habitation paraît même prépondérant dans l'intérêt porté à la vie publique communale alors que l'élément de nationalité l'est dans l'intérêt porté à la vie publique nationale. On conçoit fort bien dès lors que des parlementaires et des auteurs préconisent la reconnaissance, à des étrangers, du droit de participer à la gestion de la commune puisque cette gestion intéresse également ceux-ci de manière directe.

Les considérations qui viennent d'être exposées ne permettent toutefois pas d'opérer, sur le plan du droit en vigueur, une distinction entre, d'une part, les élections aux conseils communaux et, d'autre part, les élections aux Chambres législatives et aux conseils provinciaux.

En effet, tout d'abord, le conseil communal ne constitue pas seulement une autorité administrative mais aussi un pouvoir, une assemblée politique; c'est dans la partie générale du "Titre III. Des pouvoirs", que la Constitution fait mention des conseils communaux et de leurs attributions. En second lieu, en inscrivant à l'article 108 de la Constitution, la règle de l'élection directe des membres des conseils communaux, le constituant paraît avoir voulu appliquer, au niveau de la commune, d'une part, le principe de la souveraineté nationale affirmé par l'article 25

.../...

sans distinction entre les pouvoirs et, d'autre part, le principe de la démocratie représentative.

Jusqu'à une époque très récente, les auteurs ont été unanimes à classer parmi les droits politiques visés par l'article 4, alinéa 2, de la Constitution, le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections communales. La thèse contraire a été récemment défendue mais, si le Conseil d'Etat a considéré que cette dernière doctrine justifiait un réexamen attentif du problème, il n'a pas estimé pouvoir s'y rallier.

En conclusion, les propositions de lois examinées ne se concilient ni avec les dispositions de la Constitution actuellement en vigueur, notamment avec l'article 4, alinéa 2, ni avec l'économie générale de celle-ci.

Onderwerp van de wetsvoorstellen.

De vijf wetsvoorstellen die aan de Raad van State zijn voorgelegd met de adviesaanvragen welke de Minister van Binnenlandse Zaken hem op 3 en 31 juli 1980 heeft toegezonden, hebben alle tot doel - het ene al in ruimere mate dan het andere - vreemdelingen politieke rechten te laten uitoefenen in de gemeente of in andere plaatselijke gemeenschappen. Zo is het dat

1) het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger LEVAUX (L.13.648/2) strekt om aan alle vreemdelingen (1) het recht te verlenen om voor de gemeenteraden en de federatie- of agglomeratieraden te kiezen en verkozen te worden (Gedr. St. Kamer, buit. zitt. 1979, nr 15/1);

2) het wetsvoorstel van de senatoren PETRY en LALLEMAND (L.13.649/2), strekt om alleen aan de vreemdelingen, onderdanen van een van de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap, het recht te verlenen om voor de onder nr 1 genoemde vergaderingen te kiezen en verkozen te worden (Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr 407/1);

.../...

---

(1) Onder voorbehoud van een aantal voorwaarden in verband onder meer met leeftijd en verblijf.

3) het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger LIENARD (L.13.677/2) strekt om aan alle vreemdelingen (1) alleen het recht te verlenen om voor diezelfde vergaderingen te kiezen (Gedr. St. Kamer, zitting 1979-1980, nr 609/1);

4) het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger FIEVEZ (L.13.678/2) strekt om aan alle vreemdelingen (1) het recht te verlenen om voor die vergaderingen te kiezen en verkozen te worden; het bevat bovendien een bepaling die uitdrukkelijk stelt dat "het ambt van burgemeester en schepen kan worden uitgeoefend door degenen die de Belgische nationaliteit niet hebben maar op regelmatige wijze tot gemeenteraadslid zijn verkozen"; het wetsvoorstel wil ten slotte aan alle vreemdelingen het recht verlenen om te worden verkozen tot lid van de raad van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (Gedr. St. Kamer, zitting 1979-1980, nr 611/1);

5) het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger MANGELSCHOTS (L.13.679/2) strekt om aan alle vreemdelingen (1) alleen het recht te verlenen om voor de gemeenteraden en de federatie- of agglomeratieraden te kiezen (Gedr. St. Kamer, zitting 1979-1980, nr 612/1).

Grondwettigheid van de wetsvoorstellen.

In de eerste plaats moet worden nagegaan of de wetsvoorstellen, wegens hun onderwerp zelf, overeen te brengen zijn met de Grondwet. De bepalingen van de Grondwet zijn immers tra-

.../...

---

(1) Zie voetnoot (1) op de vorige bladzijde.

ditioneel zo verstaan dat men de staat van Belg moet bezitten, wil men alle politieke rechten in eigenlijke zin kunnen uitoefenen; die regel werd algemeen geacht met stelligheid te zijn neergelegd in artikel 4, tweede lid, van de Grondwet.

Gelet op de wetsvoorstellen waarover de Raad van State thans om advies wordt verzocht, en op de feitelijke omstandigheden die tot de indiening ervan hebben geleid, moet opnieuw worden nagegaan of van de traditionele uitlegging van de Grondwet moet worden afgestapt dan wel of deze moet worden gehandhaafd. Daarom is het noodzakelijk de grondwetsbepalingen in hun geheel onder ogen te zien. Ongeacht de invloed welke andere grondwetsbepalingen op de oplossing van het probleem kunnen hebben, mag worden gesteld dat de artikelen 4 en 5 de meest directe raakpunten zijn. Voor de overzichtelijkheid worden ze hier dan ook afgedrukt :

"Artikel 4. De staat van Belg wordt verkregen, behouden en verloren volgens de regels bij de burgerlijke wet gesteld.

Deze 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.

Artikel 5. Naturalisatie wordt verleend door de wetgevende macht.

Alleen grote naturalisatie stelt de vreemdeling met de Belg gelijk voor de uitoefening van de politieke rechten".

.../...

Onder het voorbehoud dat hierna zal worden gemaakt, wordt in de meer recente rechtsliteratuur ook dezelfde leer verkondigd (1).

Onder hetzelfde voorbehoud rekenen alle auteurs, ofschoon de verruiming van het begrip politiek recht (2) een voor velen omstreden punt bleef, tot de politieke rechten : het recht om te kiezen en verkozen te worden voor de door de Grondwet ingestelde vergaderingen. Dit recht, alsmede het recht om tot openbare ambten te worden benoemd, worden geacht de politieke rechten bij uitstek te zijn. Wat het recht om

.../...

---

(1) G. DOR en A. BRAAS, "La Constitution", nrs 40-41, in "LES NOVELLES, Lois politiques et administratives, Tome II", Brussel, Larcier 1935;

P. WIGNY, "Droit constitutionnel", nr 7, blz. 73, Brussel Bruylant, 1952; "Propos constitutionnels", blz. 147, Brussel, Bruylant, 1963;

Ch. GOOSSENS, "Recherches sur les critères de distinction entre les droits individuels : droits civils, droits politiques, droits administratifs", "Ann. Fac. de Liège", 1960, blz. 149 en volgende, inzonderheid blz. 211;

A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, nr 4, Gent, Leuven, Story-Scientia, 5e uitg., 1975.

(2) Vooral in verband met de vraag of tot de politieke rechten ook behoren de rechten van de bestuurden op uitkering van voordelen verbonden aan het leven in gemeenschap, zoals het recht op de diverse uitkeringen inzake sociale zekerheid. Het is bekend dat het Hof van Cassatie die vraag bevestigend heeft beantwoord (Cass. 21 december 1956, Pas. 1957, I, 430; 27 november 1969, Pas. 1970, I, 289).

Thans wordt overigens eenparig aangenomen dat het begrip politiek recht, in artikel 93 van de Grondwet, een ruimere betekenis heeft dan in de artikelen 4 en 5.

te kiezen en verkozen te worden betreft, maakt de literatuur geen onderscheid tussen enerzijds de Wetgevende Kamers en de provincieraden en, anderzijds, de gemeenteraden. Sommige auteurs vermelden onder de rechten waarvan de vreemdeling is uitgesloten omdat zij een politiek karakter vertonen, uitdrukkelijk het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en verkozen te worden. Zo staat in de "Pandectes belges" (1) : "l'étranger est inéligible et ne peut être électeur pour les Chambres législatives, pour le conseil provincial, ni pour le conseil communal".

Artikel 5, tweede lid, van de Grondwet - een bepaling waarvan de gebrekkige redactie een moeilijkheid kan opleveren (2) - is door de wetgever en door de aangehaalde rechtsauteurs zo geïnterpreteerd dat grote naturalisatie vereist is voor het genot van het geheel van de politieke rechten en niet voor het genot van sommige van die rechten (3). Behalve voor de ambten waarvoor zij grote naturalisatie eist (4), machtigt de Grondwet derhalve de wetgever om slechts gewone naturalisatie te eisen als voorwaarde om tot bepaalde openbare ambten benoembaar te zijn.

Artikel 5, tweede lid, is reeds vanaf de eerste jaren van 's lands onafhankelijkheid zo verstaan.

.../...

---

(1) "V° Etrangers (Droits des)", nr 225.

(2) Zie de opmerking in die zin gemaakt in het verslag namens de centrale afdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht over het ontwerp dat de wet van 27 september 1835 op de naturalisaties geworden is (Pasinomie, 1835, blz. 286).

(3) Zie onder meer O. ORBAN, op. cit., deel III, nr 64.

(4) Met name lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 50, 1°), senator (artikel 56, 1°) en minister (artikel 86).

De traditionele uitlegging van de Grondwet.

Tot zeer voor kort heeft in de rechtsliteratuur eenparig de mening overheerst dat artikel 4, tweede lid, van de Grondwet volgens zijn tekst moet worden begrepen en dat die Grondwet derhalve het genot van de politieke rechten ondergeschikt maakt aan het Belgschap.

De publicisten van de eerste decennia van onze nationale onafhankelijkheid hebben in verband met de politieke rechten allen beklemtoond dat de staat van Belg een onmisbare voorwaarde is om voor de uitoefening van die rechten in aanmerking te kunnen komen (1).

Daarbij aansluitend zijn, in verband met de rechtstoestand van de vreemdelingen, alle auteurs het erover eens dat die vreemdelingen in ons land geen enkel eigenlijk politiek recht kunnen uitoefenen (2) (3) (4).

.../...

---

(1) J.J. THONISSEN, "La Constitution belge annotée", nr 11, Brussel, 2e uitg., 1876.

(2) F. TIELEMANS, "Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique, Tome VII, V° Etranger", blz. 151, Brussel, Weissenbruch, 1846.

(3) Zie ook : F. TIELEMANS, op. cit., "Tome VI (1843), V° Droits civils et politiques", blz. 442-444, en "Tome VII, V° Electeur, élection, (etc...)", blz. 3.

(4) Zie nog :

"PANDECTES BELGES, Tome XXXVIII, V° Etrangers (Droits des ...)", nrs 224-225, Brussel, Larcier, 1891;

O. ORBAN, "Le droit constitutionnel de la Belgique, Tome I (1906)", nrs 119 en volgende; "Tome III (1911)", nrs 161 en volgende, Dessain, Luik; Giard en Brière, Parijs;

P. ERRERA, "Traité de droit public belge", § 30, Parijs, Giard en Brière, 2e uitg., 1918.

Zo heeft de wetgever in artikel 1 van de wet van 27 september 1835 op de naturalisaties evenals in artikel 7, 1°, van de oorspronkelijke tekst van de gemeentewet alleen "naturalisatie" voorgeschreven om kiezer te kunnen zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen. Met die term werd daar telkens de gewone naturalisatie bedoeld. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet en inzonderheid uit een opmerking van de heer DUMORTIER, die werd bijgevallen door de Minister van Binnenlandse Zaken, blijkt immers dat de wetgever zich bewust heeft uitgesproken voor de regeling waarin de gewone naturalisatie wordt vereist (1).

Tot aan de hervorming van 1976 heeft de wetgever aan de hoedanigheid van parlementskiezer de voorwaarde verbonden Belg te zijn door geboorte of grote naturalisatie te hebben verkregen (2). De wet van 5 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving heeft op dat gebied een ingrijpende hervorming tot stand gebracht : het kiesrecht voor de parlementsverkiezingen wordt erin uitgebreid tot alle Belgen, onder meer tot hen die slechts de gewone naturalisatie hebben verkregen (3), en wel "met het doel (deze laatsten) maximaal in het Belgisch politieke leven in te schakelen" (4).

.../...

---

(1) Pasinomie 1836, blz. 347-348.

(2) Bijvoorbeeld artikel 1, 1°, van het Kieswetboek, vastgesteld bij het coördinatiebesluit van 12 augustus 1928 en gewijzigd bij de wet van 26 juni 1970.

(3) Artikel 1, 1°, van het Kieswetboek, gewijzigd bij de wet van 5 juli 1976.

(4) Memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 5 juli 1976 is geworden (Gedr. St. Senaat, zitt. 1975-1976, nr 696/1, blz. 2).

De traditionele interpretatie van de Grondwet opnieuw ter discussie gesteld.

De vestiging in België van vele gastarbeiders, aangetrokken om onze ondernemingen aanvullende arbeidskrachten aan de hand te doen, en het groeiende besef dat die vreemdelingen een betere status behoefden en met name ruimere uitingsmogelijkheden verdienden, hebben ertoe geleid dat gaandeweg meer stemmen zijn opgegaan om politieke rechten aan vreemdelingen te verlenen voor de gemeenteraadsverkiezingen, waarin namelijk plaatselijke aangelegenheden de hoofdinzet vormen; en daarbij zijn alle ingezetenen van de gemeente - ook de vreemdelingen - op gelijke wijze betrokken.

Ook de wording van de Europese Economische Gemeenschap en de zorg om haar cohesie te bevorderen, hebben geleid tot voorstellen om voor de gemeenteraadsverkiezingen politieke rechten te verlenen aan de vreemdelingen, onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap. Op de Europese "Top" in oktober 1972 te Parijs hebben de Belgische Eerste Minister EYSKENS en de Italiaanse Voorzitter van de Raad van ministers, ANDREOTTI, voorgesteld "dat de kiesbevoegdheid, op gemeentelijk vlak, onder bepaalde voorwaarden aan alle ingezetenen van de Lid-Staten van de E.E.G. zou worden toegekend" (1).

Op 16 maart 1971 heeft volksvertegenwoordiger GLINNE een wetsvoorstel ingediend "waarbij kiesbevoegdheid als gemeenteraadskiezer wordt verleend aan de ingezetenen van de landen die het E.E.G.-verdrag hebben ondertekend" (Gedr. St. Kamer, zitt. 1970-1971, nr 936/1).

.../...

---

(1) Zie onder meer de toelichting bij het wetsvoorstel van de heer GLINNE (Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 176/1, blz. 2).

Enkele jaren later, op 24 november 1977, heeft volksvertegenwoordiger GLINNE een nieuw voorstel ingediend "tot organisatie van de uitbreiding van het gemeentelijk kiesrecht en van de plaatselijke verkiesbaarheid tot de onderdanen van de Staten die het E.E.G.-verdrag hebben ondertekend" (Gedr. St. Kamer, zitting 1977-1978, nr 176/1).

In zijn eerste wetsvoorstel verklaart volksvertegenwoordiger GLINNE : "Het grondwettelijk bezwaar wordt aldus omzeild, daar artikel 5 van de Grondwet, althans voor zover letterlijk geïnterpreteerd, veel van zijn waarde heeft ingeboet door de invoering van de kleine naturalisatie ..." (aangehaald Gedr. St., blz. 1).

Professor RIGAUX heeft de theorie ontwikkeld als zou er geen grondwettigheidsbezwaar zijn tegen de toekenning aan vreemdelingen van het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en verkozen te worden.

Volgens die theorie, welke afwijkt van de traditionele interpretatie van de artikelen 4, tweede lid, en 5, tweede lid, van de Grondwet, krijgt het begrip "politieke rechten" dat in die beide bepalingen wordt gehanteerd, eerst zijn volle betekenis als het met andere grondwetsbepalingen samen wordt gelezen. Om aan te tonen dat de in die beide artikelen bedoelde "politieke rechten" betrekking hebben op rechten die gebonden zijn aan de uitoefening van de nationale soevereiniteit, en geen deelneming aan de gedecentraliseerde politieke gemeenschappen insluiten, merkt professor RIGAUX op dat de grondwetgever het nodig heeft geacht te memoreren en te verduidelijken welke nationaliteitseis voor kiezerschap of verkiesbaarheid geldt bij de parlementsverkiezingen. Die eis is, overigens in verschillende termen al naar het om het

.../...

Inhakend op de gedachtenstroming die zich aan het openbaren was belegde de Université catholique de Louvain, op 28 februari 1978, een colloquium over het thema "La participation des étrangers aux élections municipales dans les Pays de la C.E.E." (1).

In het woord vooraf van de Handelingen van het colloquium haalt Professor RIGAUX vier feitelijke omstandigheden aan waar men bij het zoeken naar een oplossing van het probleem niet aan voorbij kan maar waar voor- en tegenstanders tegenstrijdige argumenten aan ontlenen. Hier moge worden volstaan met vermelding van de eerste van die omstandigheden, namelijk "het massale karakter van de inwijking". Professor RIGAUX maakt hierbij de volgende bedenking : "Pour les uns, il serait plus tolérable d'étendre les droits politiques aux étrangers si ceux-ci ne constituaient qu'une fraction très réduite de la population. Pour les autres, au contraire, il est inadmissible qu'une proportion considérable de la population soit, à cause de sa nationalité, privée de tout droit de participation politique" (2). Tot besluit van zijn woord vooraf verklaart Professor RIGAUX : "Si les sociétés démocratiques acceptent de mettre en oeuvre les principes mêmes sur lesquels elles reposent, elles trouveront la volonté politique nécessaire pour passer aux réformes, avec ou sans réforme constitutionnelle, et les obstacles juridiques n'apparaîtront plus que pour ce qu'ils sont, de simples prétextes dissimulant assez mal le refus de volonté politique de ceux qui les avancent" (3).

.../...

---

(1) De "Actes du colloque" zijn gepubliceerd in het tijdschrift "Studi Emigrazione Etudes-Migration", 1978, nr 49, (Centro Studi Emigrazione Roma).

(2) Zie aangehaald tijdschrift blz. 8.

(3) Idem, blz. 9.

kiesrecht of om de verkiesbaarheid gaat, verwoord in de artikelen 47, eerste lid (waarnaar bovendien wordt verwezen in artikel 53, eerste lid, 1°), 50, eerste lid, 1°, en 56, 1°. Wat daarentegen de samenstelling van de gemeenteraden betreft, hier beperkt artikel 108 zich ertoe aan de wetgever de zorg op te dragen om deze aangelegenheid te regelen en wordt de nationaliteitsvoorwaarde niet gesteld (onder de beginselen welke de wetgever in acht moet nemen).

De opvatting dat het in de artikelen 4 en 5 van de Grondwet bedoelde begrip politieke rechten niet slaat op deelneming aan gemeenteraadsverkiezingen, vindt volgens professor RIGAUX bevestiging in de interpretatie welke de wetgever aan artikel 5, tweede lid, heeft gegeven. Hij stelt vast dat de wetgever slechts de gewone naturalisatie heeft geëist om voor de gemeenteraden te kiezen en verkiesbaar te zijn, en zulks reeds vanaf de eerste wettelijke bepalingen die deze aangelegenheid hebben geregeld, te weten de artikelen 7 en 47 van de gemeentewet van 30 maart 1836. Professor RIGAUX maakt hieruit de gevolgtrekking dat de wetgever het zo heeft gezien dat het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en het recht om ervoor verkozen te worden geen politieke rechten zijn in de zin van artikel 5, tweede lid, van de Grondwet (1). Reeds eerder had professor DEBAEDTS opgemerkt dat, "hoe bevreemdend zulks ook moge voorkomen", uit de houding van de wetgever - die voor het kiesrecht voor de gemeenteraad vrede nam met de gewone naturalisatie - "onvermijdelijk voortvloeit dat hij (de wetgever) het kiesrecht voor de gemeenteraad niet als een politiek recht, in de zin van artikel 5 van de Grondwet, beschouwt" (2).

.../...

---

(1) Zie F. RIGAUX "Droit international privé, Tome II, Droit positif belge" (Brussel, Larcier 1979), nrs 674 en 676; "La condition des travailleurs migrants en Belgique", Mouvement communal, 1980, blz. 172.

(2) Gemeenteraadsverkiezingen, nr 22, Brugge, Die Keure, september 1970.

que les autorités publiques, de véritable "pouvoir", qu'elle prévoit aussi les principes généraux de son organisation - au nombre desquels vient en premier l'élection directe des mandataires communaux - ... Pareille interprétation réserve aux citoyens les droits électoraux dans les diverses collectivités politiques dont ils peuvent faire partie. Elle exclut les étrangers de l'exercice de pareils droits - tant en ce qui concerne les élections législatives que les élections locales ou régionales -" (1).

De bespreking van de verklaring tot herziening van de Grondwet, van 14 november 1978.

In de Senaat heeft Mevr. RYCKMANS een voorstel ingediend strekkende tot herziening van artikel 4 "ten einde de Belgische nationaliteit niet langer als vereiste te stellen voor de uitoefening van bepaalde politieke rechten" (2). Zij stelde immers : "Het colloquium dat in 1978 te Leuven werd gehouden ... is tot de slotsom gekomen dat artikel 4 van de Grondwet moet worden herzien ten einde personen die de Belgische nationaliteit niet bezitten, stemrecht te verlenen bij de gemeenteraadsverkiezingen" (3). Een ander voorstel met een gelijkaardig onderwerp is ingediend door de heer DUSSART (4). De Eerste Minister heeft gevraagd de aangehaalde voorstellen te verwerpen. Hij achtte het immers noodzakelijk zich te beperken tot het doel van de grondwetsherziening zoals dat was vooropgesteld. Van zijn kant verklaarde de Vice-Eerste Minister, Minister van Justitie, "dat het probleem nooit ter sprake ge-

.../...

---

(1) Zie aangehaald tijdschrift blz. 59-62, inzonderheid blz. 62.

(2) Zie de tekst van het verslag over het ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet namens de Bijzondere Commissie uitgebracht door de heer PIERSON (Gedr. St. Senaat, zitt. 1978-1979, nr 476/2, blz. 55).

(3) Idem, blz. 57.

(4) Idem, blz. 57.

bracht is in de Europese Ministerraad". "Hij meent dat een oplossing kan worden gevonden in een versoepeling van de wetgeving op de naturalisaties" (1).

Na afloop van het onderzoek in commissie is het ruimste voorstel, datgene dat strekte tot herziening van artikel 4, verworpen met 24 stemmen bij 2 onthoudingen, terwijl het voorstel van Mevr. RYCKMANS verworpen is met 20 stemmen tegen 1 stem bij 5 onthoudingen (2). Een lid heeft zijn onthouding verantwoord "met de overweging dat de huidige Grondwet het mogelijk maakt de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken" (3).

Tijdens de openbare Senaatsvergadering van 8 november 1978 heeft de heer LAGASSE erop gewezen dat mevr. RYCKMANS had voorgesteld artikel 4 voor herziening vatbaar te verklaren maar dat haar voorstel door de Bijzondere Commissie werd verworpen. Hij beklemtoonde dat het belang van een zodanig initiatief erin bestond een einde te maken aan een juridische twistvraag. De rechtsgeleerden zijn het immers oneens over de vraag of de thans geldende grondwetsbepalingen de wetgever al dan niet machtigen om aan vreemdelingen het recht te verlenen om aan de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen (4).

Tijdens dezelfde vergadering heeft de heer PERIN nadrukkelijk toegelicht welke betekenis hij aan artikel 4, tweede lid, van de Grondwet verbindt : "... Qu'est ce qu'un droit politique, qui exige la nationalité belge ? C'est le droits politiques, qu'il s'exerce à l'échelle de la commune, ou, désormais, à l'échelle de la région, ou encore à l'échelle

.../...

---

(1) (2) (3) Zie de tekst van het verslag over het ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet namens de Bijzondere Commissie uitgebracht door de heer PIERSON (Gedr. St. Senaat, zitt. 1978-1979, nr 476/2, blz. 58).

(4) Handelingen Senaat 1978-1979, blz. 56-57.

In zijn rapport over de stand van zaken in het Belgische recht (1) betoogt Professor F. DELPEREE dat de bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op de politieke rechten, het genot van die rechten uitdrukkelijk afhankelijk maken van het bezit van de Belgische nationaliteit. Zo staat het kernachtig uitgedrukt in artikel 4. Artikel 5, tweede lid, van zijn kant betekent dat alleen de grote naturalisatie aan de vreemdeling "het geheel" van de politieke rechten verleent die kunnen worden uitgeoefend door degene die Belg door geboorte is, maar dat zij niet vereist is voor het verkrijgen van bepaalde politieke rechten; aan wie de gewone naturalisatie heeft, kunnen immers sommige politieke rechten worden verleend. Het recht om te kiezen en het recht om verkozen te worden zijn ongetwijfeld politieke rechten. De wetgever heeft ze ook als zodanig beschouwd voor de gemeenteraadsverkiezingen. Van meet af aan heeft de wetgever alleen de gewone naturalisatie geëist om voor de gemeenteraden te kunnen kiezen en verkozen worden. Als hij dat gedaan heeft, is het niet omdat hij die rechten niet tot de politieke rechten rekende, maar omdat de artikelen 4 en 5 hem toestonden alleen maar die voorwaarde te stellen. Toch staat de Grondwet de wetgever niet toe dat recht om te kiezen en verkozen te worden uit te breiden tot de vreemdelingen, zelfs niet voor de gemeenteraden. Immers, aldus Professor DELPEREE, "pour le constituant belge, la commune - comme la province - n'est pas qu'un corps administratif. Elle est une véritable collectivité politique. C'est ce qui explique que la Constitution en prévoit l'existence, qu'elle la qualifie, au même titre

.../...

---

(1) Zie aangehaald tijdschrift blz. 57-68.

de l'Etat. Ce droit est lié à la qualité de Belge. Si l'on veut que les étrangers participent aux élections, il faudrait modifier la Constitution sur ce point, ce que nous n'avons pas voulu faire" (1).

Ook tijdens de bespreking van de verklaring tot Grondwetsherziening heeft de heer LEVAUX bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een amendement ingediend strekkende "tot herziening van artikel 4 van de Grondwet om aan de immigranten bij de gemeenteraadsverkiezingen stemrecht te verlenen" (2).

In de commissie is iedereen het ermee eens "dat daartoe (om aan vreemdelingen bepaalde politieke rechten te verlenen) een grondwetswijziging nodig is. Zulks is onder meer het geval om aan vreemdelingen het stemrecht te verlenen voor de gemeenteraadsverkiezingen" (3). De Vice-Eerste Minister, Minister van Justitie, heeft zich namens de Regering tegen het voorstel verzet, zeggend : "Een wijziging in de rechtsband die de natuurlijke personen aan de Staat verbindt zou minstens in Europees verband moeten worden geregeld" (4). Het voorstel van de heer LEVAUX wordt verworpen met 24 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen (5).

Over het voorstel LEVAUX, geamendeerd door de heer GLINNE, heeft zich in de openbare vergadering van de

.../...

---

(1) Handelingen Senaat 1978-1979, blz 68.

(2) Gedr. St. Kamer, zitting 1978-1979, nr 519/3.

(3) (4) (5) Verslag over de ontwerpen en voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet namens de Bijzondere Commissie uitgebracht door de heer DE KEERSMAEKER (Gedr. St. Kamer, zitting 1978-1979, nr 519/4, blz 20).

Kamer van 14 november 1978 een uitvoerig, niet samen te vatten debat ontsponnen (1).

Een aantal sprekers verklaarden zich voorstander van het voorstel, andere waren er om uiteenlopende redenen tegen. De Regering heeft de verwerping gevraagd omdat een goedkeuring deels onoverzienbare gevolgen zou hebben en, op het niveau van de Europese Economische Gemeenschap, al, vooraf een waarborg van wederkerigheid verkregen moest worden.

Na afloop van de debatten is het voorstel verworpen met 142 stemmen tegen 25 bij 1 onthouding (2).

Uit de debatten blijkt dat de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verdeeld waren niet alleen over de opportuniteit van de hervorming, maar ook over de interpretatie van de thans geldende grondwetsbepalingen. Zo hebben de heren GLINNE, COOLS, BROUHON , en met nog meer nadruk de heren HAVELANGE en VAN GEYT verklaard dat de wetgever op grond van die bepalingen bepaalde politieke rechten aan vreemdelingen kan verlenen (3). Wat volksvertegenwoordiger LEVAUX in de toelichting bij zijn eerdervermeld wetsvoorstel ook meende te mogen voorop stellen, uit al die los van elkaar afgelegde verklaringen kan onmogelijk worden onthouden dat er volgens de meerderheid van de preconstituant geen behoefte was aan een grondwetsherziening om het gestelde doel te bereiken.

.../...

---

(1) Handelingen Kamer, zitting 1978-1979, blz 228-235.

(2) Idem blz 235.

(3) Handelingen, Kamer, zitting 1978-1979, onderscheidenlijk blz 228, 232, 234 en 235.

Nieuw onderzoek van de draagwijdte van de grondwetsbepalingen.

I. Opmerkelijk is dat de stelling, volgens welke de Grondwet de staat van Belg vereist om de politieke rechten te kunnen genieten, niet betwist is in haar beginsel. Zij wordt trouwens opgedrongen door de tekst van artikel 4, tweede lid, van de Grondwet en ten overvloede bevestigd in de parlementaire voorbereiding van die bepaling. Tijdens de vergadering van het Nationaal Congres van 20 december 1830 verklaarde de heer DESTOUVELLES : "... les droits politiques sont ceux qui confèrent les droits d'élection, celui d'être nommé à des fonctions publiques; il n'y a que les citoyens qui puissent en jouir ..." (1). De tekst die door de centrale afdeling voor het artikel werd voorgesteld, luidde : "La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile. - La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent, en outre, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits". Om nog duidelijker te maken dat de staat van Belg de eerste voorwaarde is om de politieke rechten te kunnen genieten, heeft de heer LE HON voorgesteld de woorden "en outre" te vervangen door de woorden "outre cette qualité"; zijn amendement werd aangenomen en staat in de thans geldende tekst (2).

Volgens menig rechtsauteur ligt de eis, de Belgische nationaliteit te bezitten om de politieke rechten te kunnen genieten, vooropgesteld besloten in de economie van de Grondwet, die namelijk stoelt op het soevereiniteitsbeginsel, hetwelk in bijzonder uitdrukkelijke en algemene

.../...

---

(1) "Exposé des motifs de la Constitution belge par un docteur en droit", Brussel, Goemaere, 1864, blz 197.

(2) Memorie van toelichting, blz 200.

termen is neergeschreven in artikel 25, eerste lid. Zo schrijft O. ORBAN : "les droits politiques sont essentiellement nationaux, comme l'Etat lui-même" (1). Evenzo betoogt professor GOOSSENS : "Le principe de la souveraineté nationale, proclamé par l'article 25 de la Constitution, postule que l'exercice du pouvoir soit réservé à ceux qui sont attachés par le lien de la nationalité à la communauté belge. C'est en pleine conformité avec le principe qui est à la base même de notre charte fondamentale, que le Constituant a fait de la qualité de Belge la condition indispensable de l'exercice des droits politiques, se bornant à tempérer la rigueur de cette prescription en ce qui concerne les fonctions qui ne touchent pas directement à l'exercice du pouvoir politique proprement dit" (2).

II. Over de strekking van het minder helder gestelde artikel 5, tweede lid, is er enige controverse. Voor de oplossing van het onderwerpelijke probleem is de uitlegging van die bepaling nochtans van groot gewicht, kan zij zelfs doorslaggevend zijn om uit te maken waarom de wetgever van oudsher het recht om te kiezen en het recht om verkiesbaar te zijn voor de gemeenteraden heeft uitgebreid tot alle Belgen, ook tot hen die het via gewone naturalisatie zijn geworden (3).

Zoals reeds gezegd is en nog zal worden, is de gevestigde interpretatie van artikel 5, tweede lid, van

.../...

---

(1) Op. cit., nr 119.

(2) Aangehaald artikel, blz 211-212.

(3) Zie de oorspronkelijke tekst van de gemeentewet, artikelen 7, 1°, en 47.

de Grondwet dat het Belgschap niet vereist is om een politiek recht, maar wel om het geheel van de politieke rechten te genieten. Voortbouwend op die uitlegging van het Grondwetsartikel 5, tweede lid, heeft de wetgever in artikel 1 van de wet van 27 september 1835 op de naturalisatie de reeds aangehaalde bepaling ingevoegd die luidt "La naturalisation ordinaire confère à l'étranger tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de Belge, à l'exception des droits politiques pour l'exercice desquels la Constitution ou les lois exigent la grande naturalisation". De parlementaire voorbereiding van die bepaling bevestigt dat zij gegrond is op de hiervoren gegeven interpretatie van artikel 5, tweede lid, van de Grondwet. In het verslag van de centrale afdeling worden daaraan immers de volgende beschouwingen gewijd : " ... Il faut bien admettre que dans la pensée et dans la volonté de la Représentation nationale, la naturalisation ordinaire serait admise à l'exercice de certains droits politiques dans les degrés inférieurs, et que la grande naturalisation serait réservée à l'exercice de droits politiques d'un ordre plus élevé ... Votre section centrale a compris l'article 5 de la Constitution dans ce sens que la naturalisation ordinaire conférât l'exercice des droits civils et politiques attachés à la qualité de Belge, sauf dans les cas où la grande naturalisation est spécialement requise par la Constitution ou par d'autres lois; c'est pour prévenir les difficultés que cet article pouvait soulever dans son application, qu'elle a résolu à l'unanimité de vous proposer d'aller au-devant de ces difficultés par une déclaration de principe insérée au projet qu'elle vous soumet" (1).

.../...

---

(1) Pasinomie 1835, blz 286.

Die aan artikel 5, tweede lid, van de Grondwet te geven interpretatie in acht genomen, sluit het feit dat de wetgever van meet af aan slechts gewone naturalisatie heeft geëist om voor de gemeenteraden te kunnen kiezen en verkozen te worden, niet in dat hij die rechten niet als politieke rechten zou hebben beschouwd (1). De beslissing van de wetgever is hierdoor te verantwoorden dat de Grondwet grote naturalisatie alleen voor enkele, wel bepaalde politieke rechten en niet voor elk van die rechten vereist. De Grondwet staat de wetgever dus toe alleen maar gewone naturalisatie te eisen voor de uitoefening van het recht om voor de gemeenteraden te kiezen of verkozen te worden.

III. Blijft nog te onderzoeken of er aanleiding is om af te stappen van de traditionele rechtsleer volgens welke het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en het recht om voor die raden verkozen te worden, begrepen zijn onder de politieke rechten bedoeld in artikel 4, tweede lid, en in artikel 5, tweede lid, van de Grondwet.

Om te weten hoever de aangehaalde bepalingen reiken, moet men rekening houden met de Grondwettelijke voorschriften in hun geheel.

Artikel 4, tweede lid dat de staat van Belg vereist voor het uitoefenen van de politieke rechten, is in algemene bewoordingen gesteld.

.../...

---

(1) Contre F. RIGAUX, loc. cit.; F. DEBAEDTS, loc. cit.

Niettemin heeft de grondwetgever in andere artikelen dezelfde voorwaarde, met name het bezit van de Belgische nationaliteit, gesteld voor het uitoefenen van bepaalde politieke rechten. Hij heeft dat gedaan in verband met het stemrecht voor de parlementsverkiezingen (artikel 47, eerste lid, en artikel 53, eerste lid, 1°); hij heeft het ook gedaan in verband met het recht van verkiesbaarheid voor dezelfde verkiezingen (artikel 50 en artikel 56, 1°). Voor het eerste recht eist de grondwetgever gewoon de staat van "burger"; voor het tweede eist hij de staat van Belg door geboorte of door grote naturalisatie.

Wat daarentegen de samenstelling van de gemeenteraden betreft, bepaalt de grondwetgever zich ertoe in artikel 108 de wetgever te belasten met het regelen van die aangelegenheid onder toepassing evenwel van een aantal beginselen waaronder ook vermeld is het beginsel van de rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraden maar niet het beginsel dat aan een nationaliteitsvoorwaarde moet worden voldaan.

Uit het verschil tussen de teksten betreffende de samenstelling van de Wetgevende Kamers en die betreffende de samenstelling van de gemeenteraden mag niet worden geconcludeerd dat de grondwetgever in verband met het nationaliteitsvereiste, voor de twee vergaderingen een verschillende oplossing zou hebben beoogd. Dat verschil is immers hierdoor te verklaren, dat de grondwetgever de samenstelling van de Wetgevende Kamers zelf duidelijk heeft geregeld terwijl hij, onder voorbehoud van verplichte toepassing van het beginsel van de rechtstreekse verkiezing, aan de wetgever de zorg heeft gelaten om de samenstelling van de gemeenteraden te bepalen.

.../...

In zijn zorg om de samenstelling van de wetgevende kamers zo nauwgezet te regelen, is de grondwetgever zelfs zó ver gegaan dat hij het reeds door artikel 4, tweede lid, vereiste Belgschap andermaal als eis heeft gesteld in artikel 47 en in artikel 53, eerste lid; het stemrecht voor de parlementsverkiezingen is nu eenmaal een vanzelfsprekend politiek recht.

Kan men zo maar aannemen dat de door artikel 108 aan de wetgever verleende machtiging zo ruim is dat zij hem toestaat het bezit van de Belgische nationaliteit niet als voorwaarde te stellen om voor de gemeenteraden te kunnen kiezen en verkozen te worden? Of moet men er integendeel van uitgaan dat die voorwaarde gesteld is in artikel 4, tweede lid, omdat de in die bepaling bedoelde politieke rechten ook de rechten omvatten om bij die verkiezingen te kiezen en verkiesbaar te zijn?

Die vraag kan alleen beantwoord worden aan de hand én van de regel van artikel 6, tweede lid, terzake van benoembaarheid tot openbare bedieningen én van het bepaalde in de artikelen 31 en 108, die de gemeenteraden instellen.

Luidens artikel 6, tweede lid, zijn alleen de Belgen tot de openbare bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. Ofschoon de grondwetgever de wetgever heeft gemachtigd om er in beperkte mate van af te wijken, heeft hij het bezit van de Belgische nationaliteit als voorwaarde willen stellen voor de toegang tot alle openbare betrekkingen; die voorwaarde geldt zowel voor de ambtenaren van de gemeente als voor die van het Rijk.

.../...

Het is nauwelijks denkbaar dat de grondwetgever het bezit van de Belgische nationaliteit zou hebben geëist voor gemeenteambtenaren, en dat niet zou hebben gedaan voor gemeenteraadsleden, de hoogste gezagsdragers op gemeentelijk vlak, zelfs ook niet voor gemeenteraadskiezers.

Bijzondere aandacht verdienen ook de voorzieningen van de artikelen 31 en 108 van de Grondwet, voor het bepalen van de wezenlijke kenmerken van de gemeenteraden.

Zoals algemeen bekend is, verlenen beide aangehaalde grondwetsbepalingen aan de gemeenteraden de bevoegdheid om de gemeentelijke belangen te regelen.

De rechtsleer heeft vaak aangetoond hoe moeilijk het is gemeentelijke belangen inhoudelijk te omschrijven en van andere openbare, met name algemene, belangen te onderscheiden (1). Men is het er eenparig over eens dat de wetgever over een grote beoordelingsvrijheid beschikt om uit te maken of een belang gemeentelijk dan wel algemeen is. De evolutie sedert 150 jaar getuigt dat de wetgever, onder inwerking van technische, economische en sociale factoren, heel wat belangen anders is gaan kwalificeren (2).

.../...

---

(1) Bijvoorbeeld Cyr Cambier "Droit administratif", blz 72-73, "Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain", Brussel, Larcier, 1968.
A. MAST, "Précis de droit administratif belge", nrs 309-323, 1956; verslag op het colloqium over "L'autonomie communale en droit belge", blz 31-52, Brussel, Larcier, 1968.

(2) Idem.

Hoe dan ook, door het begrip gemeentelijk belang op te nemen heeft de grondwetgever daaraan ongetwijfeld een inhoud willen geven. Het doelt op de belangengemeenschap die tot stand komt tussen hen die naast en met elkaar leven (1). Het stelsel van de territoriale decentralisatie is ook hierdoor verantwoord dat bepaalde belangen krachtens hun eigen kenmerken normaal beter worden behartigd door een overheid die dichter bij de inwoners staat.

Het blijkt zo te zijn dat in veel gevallen het behartigen van die belangen een terugslag kan hebben op de toestand van alle inwoners van de gemeente, zo vreemdelingen als Belgen. Doorslaggevend voor de betrokkenheid bij het gemeentelijke openbaar leven lijkt zelfs het inwonerschap te zijn, terwijl voor de betrokkenheid bij 's lands openbaar leven de nationaliteit doorweegt. Geredelijk wordt dan ook aangenomen dat parlementsleden en auteurs er voorstander van zijn, dat het recht om deel te nemen aan het beheer van de gemeente ook aan vreemdelingen wordt toegekend omdat dat beheer ook hen rechtstreeks aangaat.

Aan de hand van al deze beschouwingen kan echter, ten aanzien van het geldende recht, geen onderscheid worden gemaakt tussen gemeenteraadsverkiezingen enerzijds, parlements- en provincieraadsverkiezingen anderzijds.

.../...

---

(1) J. DABIN in "L'autonomie communale ...", op. cit., blz 231-233.

Allereerst is het immers zo, dat de gemeenteraad niet alleen een administratieve overheid maar ook een macht, een politieke vergadering is; het is in het algemeen gedeelte van "Titel III. De machten" dat de Grondwet over de gemeenteraden en hun bevoegdheden handelt. Daarbij komt, in de tweede plaats dat de grondwetgever, nu hij in artikel 108 van de Grondwet de regel van de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraadsleden heeft opgenomen, op het niveau van de gemeente toepassing lijkt te hebben willen geven, enerzijds aan het beginsel van de nationale soevereiniteit, dat in artikel 25 is neergelegd zonder onderscheid tussen de machten, en anderzijds aan het beginsel van de representatieve democratie. Tot voor kort was de rechtsliteratuur het er eenparig over eens dat het recht om voor de gemeenteraden te kiezen en verkiesbaar te zijn, onder te brengen was bij de politieke rechten bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Grondwet. Onlangs is de tegengestelde opvatting aan bod gekomen. De Raad van State heeft gevonden dat hij het probleem andermaal zorgvuldig aan deze jongste rechtsleer behoorde te toetsen, maar dat hij er zich niet bij kan aansluiten.

Tot besluit : de onderzochte wetsvoorstellen zijn niet overeen te brengen met de thans geldende bepalingen van de Grondwet, inzonderheid artikel 4, tweede lid, noch met de algemene economie van diezelfde Grondwet.

L. 13.648/2.
L. 13.649/2.
L. 13.677/2.
L. 13.678/2.
L. 13.679/2.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. KNAEPEN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J.-P. HAESAERT, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-P. HAESAERT, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.