17-06-1981

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 16e december 1980 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "waarbij aan de Belgen die in het buitenland verblijven en hun woonplaats niet in België hebben, stemrecht wordt verleend bij de parlementsverkiezingen", heeft de 8e mei 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 16 décembre 1980, d'une proposition de loi "octroyant aux Belges résidant à l'étranger et non domiciliés en Belgique, le droit de vote lors des élections législatives", a donné le 8 mai 1981 l'avis suivant :

Het voorstel strekt ertoe enkele artikelen van het Kieswetboek te wijzigen met het doel aan Belgen die in het buitenland verblijven en hun woonplaats niet in België hebben, de mogelijkheid te bieden hun kiesrecht voor de parlementsverkiezingen bij volmacht uit te oefenen, voor zover zij, naast de andere voorwaarden van kiesgerechtigheid, ingeschreven zijn bij een Belgische diplomatieke of consulaire post en ten minste zes maanden vóór de verkiezingen hun inschrijving hebben gevraagd in het kiezersregister van hun gemeente van geboorte of van hun laatste woonplaats in België.

De indieners van het voorstel van wet zijn zich wel bewust van de grondwettigheidsvraag die terzake gesteld is. De toelichting stelt onder meer het volgende :

> "Er dient evenwel te worden gewezen op de grondwetsbepalingen die aan het Kieswetboek ten grondslag liggen en die in de toekomst zouden kunnen worden gewijzigd om het probleem op te lossen van de Belgen die in het buitenland verblijven en hun woonplaats niet in België hebben.
>
> Artikel 47, eerste lid, van de Grondwet bepaalt : "De afgevaardigden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks verkozen door de burgers die volle eenentwintig jaar oud zijn, die sinds ten minste zes maanden hun woonplaats hebben in dezelfde gemeente en niet verkeren in één der gevallen van uitsluiting bij de wet bepaald".

.../...

Artikel 48, derde lid, bepaalt bovendien : "De stemming is verplicht en geheim. Zij heeft plaats in de gemeente, behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen".

Artikel 53, 1°, ten slotte bepaalt : "De Senaat is samengesteld : 1° uit leden, overeenkomstig artikel 47, gekozen naar de bevolking van elke provincie. De bepalingen van artikel 48 zijn van toepassing op de verkiezing van deze senatoren" (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 401/1).

Om die "dwingende grondwetsvoorschriften" uit de weg te gaan moet, luidens de toelichting bij het voorstel, worden uitgegaan van de fictie dat "geacht worden de voorwaarde inzake woonplaats in dezelfde gemeente sedert ten minste zes maanden, zoals bepaald in artikel 1, 3°, van het Kieswetboek, te vervullen, de Belgen die in het buitenland verblijven en hun woonplaats niet in België hebben, maar die ingeschreven zijn in een Belgische diplomatieke of consulaire post en om hun inschrijving verzoeken in het kiesregister van de gemeente van geboorte of van laatste woonplaats in België, zes maanden vóór de dag der verkiezingen".

+

.../...

Met het voorstel staat men duidelijk voor de keuze of men het beoogde doel kan bereiken gewoon door een nieuwe interpretatie van artikel 47 van de Grondwet, dan wel door een uitdrukkelijke grondwetswijziging.

De Raad van State meent dat een uitdrukkelijke grondwetswijziging onontbeerlijk is en steunt daarbij in hoofdzaak op vorige parlementaire besprekingen.

In de verklaring tot herziening van de Grondwet dd. 14 maart 1954 (Belgisch Staatsblad 15 maart 1954), werd gesteld dat er aanleiding was tot wijziging van artikel 47 van de Grondwet "omdat het eerste lid daarvan als kiesvoorwaarde stelt dat het domicilie gedurende zes maanden in eenzelfde gemeente gevestigd zij en dat dergelijke vereiste niet meer nodig is" (Gedr. St., Kamer, 1952-1953, nr 556, blz. 3).

In het verslag van de Kamercommissie leest men dienaangaande :

> "De voorgestelde opheffing van de grondwettelijk vastgestelde voorwaarde van domicilie lokt heel wat opmerkingen en heftig verzet uit. Vele bezwaren worden geopperd : het vraagstuk van het stemrecht der Belgen die in den vreemde of in Congo verblijven; de vele wettelijke wijzigingen welke zich zouden opdringen; de noodzakelijkheid naar een moeilijk in te richten controle uit te zien; de talrijke misbruiken die er zouden uit voortvloeien enz." (Gedr. St., Kamer, 1952-1953, nr 693, blz. 38).

.../...

Anderzijds stelt het verslag van de Senaatscommissie :

"Deze verplichting (zes maanden een woonplaats hebben in dezelfde gemeente) werd aan de kiezer opgelegd bij de grondwetsherziening van 1893. Hoewel er geen nauwkeurige aanwijzing is omtrent de bedoeling van de Grondwetgevende Kamers, schijnt deze bepaling toch te berusten op een vermoeden van gehechtheid aan de nationale instellingen, voortvloeiende uit de vastheid van woonplaats. Misschien zag men hierin ook een middel om slechts die kiezers tot de stembus toe te laten, welke voldoende bekend zijn met de plaatselijke toestanden. Oorspronkelijk was de eis één jaar. Bij de grondwetsherziening van 1921 werd deze termijn tot zes maanden beperkt. Maar thans pleiten verschillende redenen voor de opheffing ervan.

Een eerste reden ligt in de zwakheid van de argumenten die voor deze verplichting kunnen worden aangevoerd, nu het stemrecht algemeen is geworden. Het is stuitend dat een vrij groot aantal personen hun stemrecht verliezen omdat zij verscheidene malen verhuisd zijn met het gevolg dat zij minder dan zes maanden in eenzelfde gemeente zijn blijven wonen. In dit verband is het voorbeeld genoemd van Belgen die uit het buitenland of uit de Kolonie terugkeren" (Gedr. St., Senaat, 1953-1954, nr 168, blz. 19).

.../...

Uit de verklaringen opgenomen in de Staatsbladen van 30 april 1958, 17 april 1965, 2 maart 1968 en 15 november 1978 blijkt dat de wetgevende macht telkens opnieuw de mening was toegedaan dat er reden bestond tot herziening van artikel 47, eerste lid, van de Grondwet, onder meer om zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt "een wijziging van de bepalingen betreffende de kieswoonplaats mogelijk te maken" (Gedr. St., Senaat, 1978-1979, nr 476/2, blz 15).

Uit wat voorafgaat kan niet anders dan worden afgeleid dat de door het wetsvoorstel gedane interpretatie van het eerste lid van artikel 47 van de Grondwet, niet verenigbaar is met de voorzieningen van de Grondwet, zoals die tot heden steeds en zonder voorbehoud zijn uitgelegd. In het bijzonder blijkt uit het voorgaande dat, niettegenstaande de ruimte voor appreciatie van de constitutionele regel in het algemeen, de wetgevende macht de tussenkomst van de grondwetgevende macht onmisbaar heeft geacht om een verruiming te bewerkstelligen van het hier besproken in artikel 47, eerste lid, opgenomen kiesvereiste.

Zorgvuldigheidshalve mag de aandacht nog worden gevestigd op de meer recente besprekingen in de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen, betreffende de wijziging van artikel 47 van de Grondwet. Uit het verslag blijkt dat het probleem van de kieswoonplaats aan de Commissie van de Kamer niet is ontgaan, maar dat zij desalniettemin geen wijziging van het grondwetsartikel, wat dit aspect betreft, heeft voorgesteld. Het verslag vermeldt :

> "Op een vraag van een lid in verband met het bepaalde in artikel 47 betreffende de kieswoonplaats, preciseert de Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen dat het behoud ervan in de Grondwet een ruimere waarborg biedt dan de invoeging van een dergelijke bepaling in de kieswet.

.../...

Hij herinnert eraan dat die bepaling tot doel heeft de kiezerslijsten vast te stellen. De Commissie heeft het niet nodig gevonden die bepaling te wijzigen" (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1979, nr 10/12 2°).

Tenslotte komen, anders dan de vreemdelingen die door de Minister van Justitie gemachtigd zijn zich in het Rijk te vestigen (artikel 4 van de wet van 2 juni 1856 op de algemene volkstellingen en de bevolkingsregisters), de niet in het land wonende Belgen in beginsel niet in aanmerking voor de bepaling van het aantal aan elk kiesarrondissement toe te wijzen Kamer- en Senaatszetels, noch voor de vaststelling van het cijfer van de provinciale senatoren.

Er moge, ten overvloede, nog verwezen worden naar het advies bij het wetsontwerp 461, houdende diverse institutionele hervormingen, waarin de Raad van State onder meer heeft gesteld :

"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 corrolarium 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 hunner aanzien zonder beleidsbevoegdheid zijn" (Gedr. St., Kamer, 1977-1978, nr 461/35, blz. 3).

Het advies vervolgt :

"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 Valsberghe, 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" (idem).

Er dient dan ook te worden besloten dat de bepalingen van het voorstel betreffende de vermoede woonplaats in België, en de daaraan verbonden gevolgen ter zake van het uitoefenen van het kiesrecht, niet verenigbaar zijn met de grondwettelijke regeling zoals ze tot heden steeds is uitgelegd, en dat het door het voorstel nagestreefde doel alleen langs de weg van een grondwetswijziging kan worden bereikt.

La présente proposition tend à modifier certains articles du Code électoral en vue de permettre aux Belges qui résident à l'étranger et ne sont pas domiciliés en Belgique, d'exercer leur droit de vote par procuration aux élections législatives, si, en plus de répondre aux autres conditions pour exercer le droit de vote, ils sont immatriculés dans un poste diplomatique ou consulaire belge et s'ils ont, au moins six mois avant les élections, demandé leur inscription au registre des électeurs de leur commune de naissance ou de leur dernier domicile en Belgique.

Les auteurs de la proposition sont bien conscients du problème posé sur le plan constitutionnel. Les développements énoncent notamment ce qui suit :

> "Il est utile de rappeler ici les dispositions constitutionnelles en fonction desquelles les dispositions du Code électoral ont été précédemment élaborées et pourraient être à l'avenir modifiées pour rencontrer le problème des Belges résidant à l'étranger et non domiciliés en Belgique.
>
> L'article 47, alinéa 1er, de la Constitution dispose que "Les députés à la Chambre des Représentants sont élus directement par les citoyens âgés de vingt et un ans accomplis, domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune, et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi".

L'article 48, alinéa 3, dispose en outre que "Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi".

L'article 53, 1°, dispose enfin que "Le Sénat se compose : 1° de membres élus, à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs" (Doc, Sénat, 1979-1980, n° 401/1).

Afin d'écarter ces "contraintes constitutionnelles", il faut, selon les développements de la proposition, prendre comme point de départ la fiction selon laquelle "sont censés remplir la condition de domiciliation dans la même commune depuis six mois au moins, reprise à l'article 1er, 3°, du Code électoral, les Belges résidant à l'étranger et non domiciliés en Belgique qui sont immatriculés dans un poste diplomatique ou consulaire belge et sollicitent leur inscription au registre des électeurs de la commune de naissance ou du dernier domicile en Belgique, six mois avant la date des élections".

+

La proposition pose clairement l'alternative : le but recherché peut-il être atteint simplement par une nouvelle interprétation de l'article 47 de la Constitution, ou bien par une modification expresse de celle-ci.

Le Conseil d'Etat estime qu'une modification expresse de la Constitution est indispensable et se fonde essentiellement sur des discussions parlementaires antérieures.

La déclaration de revision de la Constitution du 14 mars 1954 (Moniteur belge du 15 mars 1954) énonçait qu'il y avait lieu de modifier l'article 47 de la Constitution "parce que son alinéa 1er pose comme condition à l'électorat la possession d'un domicile d'une durée de 6 mois dans une même commune et que pareille exigence a cessé d'être nécessaire" (Doc., Chambre, 1952-1953, n° 556, p. 3).

Dans le rapport de la Commission de la Chambre, on peut lire à ce propos :

> "La proposition de supprimer la condition constitutionnelle du domicile donne lieu à maintes observations et à beaucoup d'opposition. Beaucoup d'objections sont formulées à cet égard, telles que : la question du droit de vote des Belges résidant à l'étranger ou au Congo, les nombreuses modifications légales qui s'imposeront, la nécessité d'établir un contrôle difficile" (Doc. Chambre, 1952-1953, n° 693, p. 38).

D'autre part, le rapport de la Commission du Sénat énonce :

.../...

"La condition de domicile (être domicilié dans la même commune depuis six mois) exigée de l'électeur fut introduite dans notre Constitution lors de la revision de 1893. Bien qu'aucune indication précise ne révèle sur cet objet la pensée des Chambres constituantes, elle semble avoir eu pour fondement une présomption d'attachement aux institutions nationales résultant de la fixité du domicile. Peut-être aussi y vit-on un moyen de n'admettre aux urnes que les électeurs capables d'avoir une connaissance suffisante des situations locales. A l'origine la durée requise du domicile comportait un an. La revision constitutionnelle de 1921 la ramena à six mois. Mais des raisons diverses sont de nature à en recommander à présent la suppression.

C'est tout d'abord la faiblesse des arguments que l'on peut faire valoir en faveur de cette condition à une époque où le droit de suffrage est devenu universel. Il est choquant en effet de voir privés de l'exercice du droit de vote un nombre assez considérable d'individus qui, ayant changé plusieurs fois de domicile, ne sont pas restés domiciliés pendant au moins six mois dans une même commune. On a cité à cet égard le cas de Belges revenant de l'étranger ou de la Colonie" (Doc., Sénat, 1953-1954, n° 168, p. 19).

.../...

Il appert des déclarations publiées aux Moniteurs belges des 30 avril 1958, 17 avril 1965, 2 mars 1968 et 15 novembre 1978, que le Pouvoir législatif demeurait à chaque fois convaincu de la nécessité de revoir l'article 47, alinéa 1er, de la Constitution, afin, comme en témoignent les travaux préparatoires, de permettre "une modification de la disposition relative au domicile électoral" (Doc., Sénat, 1978-1979, n° 476/2, p. 15).

Force est de déduire de ce qui précède que l'interprétation de l'alinéa 1er de l'article 47 de la Constitution donnée par la proposition de loi, n'est pas conciliable avec les dispositions de la Constitution telles qu'elles ont été interprétées de tous temps et sans réserve jusqu'à ce jour. Ce qui précède indique plus particulièrement qu'en dépit de la marge d'appréciation de la règle constitutionnelle en général, le pouvoir législatif a jugé indispensable l'intervention du Constituant pour pouvoir élargir la condition d'électorat prévue par l'article 47, alinéa 1er, et envisagée en occurrence.

Par souci de ponctualité, on retiendra aussi les discussions plus récentes qui ont eu lieu au sein de la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre concernant la modification de l'article 47 de la Constitution. Le rapport montre que la Commission de la Chambre, tout en étant attentive au problème du domicile électoral, n'a toutefois pas proposé de modifier la disposition constitutionnelle sur ce point. Le rapport mentionne :

"A une question concernant la disposition de l'article 47 relative au domicile électoral, le Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles a précisé que son maintien dans la Constitution donnait une garantie supérieure à l'insertion d'une telle disposition dans la loi électorale.

Il rappelle que le but de cette disposition est de fixer les listes électorales. La commission n'a pas jugé utile de la modifier" (Doc., Chambre, S.E. 1979, n° 10/12 2°).

Enfin, à l'inverse des étrangers que le Ministre de la Justice autorise à s'établir dans le Royaume (article 4 de la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et les registres de population), les Belges non domiciliés dans le pays ne sont pas pris en compte, en principe, pour la détermination du nombre de sièges attribués à chaque circonscription électorale pour la Chambre et le Sénat, ni pour la détermination du nombre de sénateurs provinciaux.

A titre surabondant, il est permis de se référer à l'avis que le Conseil d'Etat a donné sur le projet de loi 461 portant diverses réformes institutionnelles et dans lequel il observait notamment :

"Il est de l'essence même de la structure démocratique de l'Etat que le citoyen désigne directement ou indirectement les personnes qui légiféreront 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" (Doc., Chambre, 1977-1978, n° 461/35, p. 3).

Et l'avis de poursuivre :

"Quant aux élections législatives, l'article 47, alinéa 1er, de la Constitution 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 Valsberghe, 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" (idem).

.../...

Il y a lieu de conclure, dès lors, que les dispositions de la proposition relatives au domicile présumé en Belgique avec les conséquences que cela comporte pour l'exercice du droit de vote, ne sont pas conciliables avec la règle constitutionnelle telle qu'elle n'a cessé d'être interprétée et que l'objectif poursuivi par la proposition ne pourra être atteint que par une modification de la Constitution.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. JACQUEMYN, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. M. JACQUEMYN, auditeur.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.