

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 4 janvier 1991, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "sur la consultation populaire des habitants des communes" (déposée par Messieurs Lallemand et Spitaels), a donné le 6 mars 1991 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 januari 1991 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de raadpleging van de gemeentebewolking" (ingediend door de heren Lallemand en Spitaels), heeft op 6 maart 1991 het volgende advies gegeven :

Le Président du Sénat demande l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat "sur la question posée par la Commission de l'Intérieur, à savoir s'il est compatible avec l'article 5 de la Constitution de conférer aux étrangers le droit de participer à un référendum communal".

La question posée concerne deux propositions de loi, sur lesquelles le Conseil d'Etat a déjà donné deux avis, l'un le 4 avril 1990 (L. 19.657/2 et L. 19.658/2), l'autre le 19 septembre 1990 (L. 19.974/2 et L. 19.975/2), à la demande du Président du Sénat.

A cette occasion, la section de législation a confirmé ses avis antérieurs relatifs aux conditions dans lesquelles une consultation peut être instaurée et organisée au niveau communal sans enfreindre les articles 31 et 108 de la Constitution (1) et a considéré que la consultation n'était admissible que si "les questions ne se rapportent qu'à des objets de la compétence du conseil communal", si "la réponse des habitants ne lie pas l'autorité communale" et si "la consultation des habitants ne tend pas à faire

(1)Voyez aussi la jurisprudence de la section d'administration, notamment les arrêts du 5 mai 1988, Van Aelst et De Berlangheer, nE 30.003, et Motte, nE 30.004.

trancher par ceux-ci une question qui relève de la politique communale, c'est-à-dire de l'appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt communal" (2).

Dans son avis précité du 4 avril 1990, la section de législation a considéré que les articles 2, § 1er, 3, § 1er, et 8, alinéa 2, de la présente proposition prêtaient à critique à cet égard.

Dans la lettre du 26 décembre 1990 du Président de la Commission de l'Intérieur du Sénat, jointe à la demande d'avis, est exprimée l'intention des membres de la Commission d'amender la proposition de loi et de tenir compte des observations formulées et des limites indiquées par le Conseil d'Etat dans son premier avis. Sur la foi de cette déclaration d'intention, la section de législation croit pouvoir donner son avis sur la question particulière de constitutionnalité qui lui est soumise.

Cette question se pose à propos de l'article 1er, § 2, de la proposition, en tant que cet article prévoit que c'est "sans aucune distinction de nationalité" que les habitants de la commune sont invités à participer à la consultation. Elle porte sur la compatibilité de la participation

(2) Doc. parl., Ch., doc. 783 (1983-1984) - nE 2, avis de la section de législation, assemblée générale du Conseil d'Etat du 15 mai 1985 sur diverses propositions de loi instituant des consultations populaires, p. 21.

des étrangers à une telle consultation avec l'article 4 de la Constitution, et non, comme l'indique la demande d'avis, avec l'article 5 (3).

Cette disposition constitutionnelle, en son alinéa 2, porte ce qui suit :

"La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité (il s'agit de la qualité de Belge), les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits".

Suivant cette disposition et conformément au sens qu'il y a lieu de donner à la notion de "droits politiques" qu'elle utilise (4), les nationaux se voient réserver, à

(3) L'article 5 de la Constitution a été révisé le 1er février 1991 et ne comporte plus qu'un seul alinéa rédigé comme suit :

"La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif".

(4) Voyez F. DELPEREE, Droit constitutionnel, t. I, Bruxelles, Larcier, 1980, n° 87. Du même auteur : "Les étrangers et les élections en Belgique", A.P.T. 1978-1979, pp. 35 et 36 et "La participation des citoyens. Perspectives belges et européennes", Annales de droit de Louvain, 1983, pp. 341 et 342.

.../...

l'exclusion des étrangers , essentiellement les droits électoraux - droit d'élire et droit d'être élu - dans les diverses collectivités politiques du Royaume (5).

Dans la mesure où sont respectées les limites, rappelées ci-avant, dans lesquelles doivent être enfermés l'objet et la portée des consultations d'habitants au niveau communal, les étrangers peuvent, sans que soit enfreint l'article 4 de la Constitution, participer à de telles consultations.

(5) C'est pour cette raison qu'il ne s'est pas élevé d'objections à ce que des ressortissants de pays étrangers membres de la C.E.E. participent à des élections organisées en Belgique en vue de la désignation des parlementaires belges à l'Assemblée européenne.

De Voorzitter van de Senaat vraagt de afdeling wetgeving van de Raad van State hem van advies te dienen over de vraag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken of het verenigbaar is met artikel 5 van de Grondwet dat aan de vreemdelingen het recht wordt verleend om aan een gemeente-referendum deel te nemen.

De vraag houdt verband met twee wetsvoorstellen waarover de Raad van State reeds twee adviezen heeft uitgebracht, namelijk op 4 april 1990 (L. 19.657/2 en L. 19.658/2), en op 19 september 1990 (L. 19.974/2 en L. 19.975/2), op verzoek van de Voorzitter van de Senaat.

Bij die gelegenheid heeft de afdeling wetgeving haar vroegere adviezen bevestigd betreffende de voorwaarden waarop een raadpleging kan worden ingesteld en georganiseerd op het vlak van de gemeente zonder schending van de artikelen 31 en 108 van de Grondwet (6), en heeft zij geoordeeld dat de raadpleging alleen aanvaardbaar is indien "de vragen enkel betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenteraad bevoegd is", indien "het antwoord van de inwoners het gemeentebestuur niet bindt" en indien "de raadpleging van de inwoners er niet toe strekt hen een kwestie te laten beslechten die behoort tot het gemeentelijk beleid, namelijk tot de beoordeling van hetgeen opportuun is uit het oogpunt van het gemeentelijk belang" (7).

(6) Zie ook de rechtspraak van de afdeling administratie, inzonderheid de arresten van 5 mei 1988, Van Aelst en De Berlangheer, nr. 30.003, en Motte, nr. 30.004.

(7) Gedr. St. Kamer, 783 (1983-1984) nr. 2, advies van de afdeling wetgeving, algemene vergadering van de Raad van State van 15 mei 1985 over verscheidene voorstellen van wet tot instelling van volksraadplegingen, blz. 21.

In haar vorengenoemd advies van 4 april 1990 heeft de afdeling wetgeving geoordeeld dat de artikelen 2, § 1, 3, § 1, en 8, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel in dat opzicht vatbaar voor kritiek waren.

In de brief van 26 december 1990 van de Voorzitter van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Senaat, die bij de adviesaanvraag gevoegd is, wordt de bedoeling van de leden van de Commissie te kennen gegeven om het wetsvoorstel te amenderen en rekening te houden met de opmerkingen die de Raad van State in zijn eerste advies heeft gemaakt en met de grenzen die hij daarin heeft aangegeven. Op gezag van die intentieverklaring meent de afdeling wetgeving advies te kunnen uitbrengen over de bijzondere grondwettigheidsvraag die haar wordt voorgelegd.

Die vraag rijst in verband met artikel 1, § 2, van het wetsvoorstel, in zover dat artikel bepaalt dat de inwoners van de gemeente "zonder onderscheid van nationaliteit" verzocht worden aan de raadpleging deel te nemen. Ze heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de deelneming van de vreemdelingen aan een dergelijke raadpleging met artikel 4 van de Grondwet, en niet, zoals in de adviesaanvraag staat, met artikel 5 ervan (8).

(8) Artikel 5 van de Grondwet is herzien op 1 februari 1991 en bevat nog slechts een enkel lid, dat als volgt luidt :

"Naturalisatie wordt verleend door de wetgevende macht".

.../...

Het tweede lid van die grondwetsbepaling luidt als volgt :

"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".

Volgens die bepaling en overeenkomstig de betekenis die aan het daarin voorkomende begrip "politieke rechten" moet worden toegekend (9), worden voor de onderdanen, met uitsluiting van de vreemdelingen, hoofdzakelijk de kiesrechten - het recht om te kiezen en het recht om gekozen te worden - weggelegd in de verschillende politieke gemeenschappen van het Rijk (10).

Voor zover de hierboven in herinnering gebrachte grenzen waarbinnen het onderwerp en de strekking van de volksraadplegingen op het vlak van de gemeente moeten worden ingekapseld, in acht genomen worden, kunnen de vreemdelingen

(9) Zie F. DELPEREE, Droit constitutionnel, deel I, Brussel, Larcier, 1980, nr. 87. Van dezelfde auteur : "Les étrangers et les élections en Belgique", A.P.T. 1978-1979, blz. 35 en 36; en "La participation des citoyens. Perspectives belges et européennes", Annales de droit de Louvain, 1983, blz. 341 en 342.

(10) Het is om die reden dat er geen bezwaar tegen gerezen is dat onderdanen van vreemde landen die lid zijn van de E.E.G., deelnemen aan verkiezingen die in België worden georganiseerd met het oog op de aanwijzing van de Belgische vertegenwoordigers in het Europese Parlement.

derhalve, zonder dat artikel 4 van de Grondwet wordt geschonden,
deelnemen aan dergelijke raadplegingen die niets uitstaande
hebben met de verkiezing van politieke gezagsdragers.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
M. LEROY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. RIGAUX,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. I. KOVALOVSKY, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. I. KOVALOVSKY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.