

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 10 avril 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant approbation du Traité sur l'Union européenne, de 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992", a donné le 6 mai 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 10 april 1992 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 Verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992", heeft op 6 mei 1992 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat est saisi d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi portant approbation du traité sur l'Union européenne, de 17 Protocoles et de l'Acte final, avec 33 déclarations, faits à Maastricht, le 7 février 1992.

La plupart des dispositions inscrites dans ces instruments internationaux ne prêtent pas à critique, du point de vue du droit constitutionnel, dans la mesure où l'article 25bis de la Constitution permet précisément que "l'exercice de pouvoirs déterminés" puisse être attribué "par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public" (1).

Une disposition appelle toutefois des observations à cet égard. En son article 6, le traité précité entend insérer dans le Traité instituant la Communauté économique européenne - dont il modifie, par ailleurs l'intitulé qui devient "Traité instituant la Communauté européenne" - une deuxième partie qui est tout entière consacrée à "la citoyenneté de l'Union".

Cette deuxième partie comprend notamment un article 8 B qui est rédigé comme suit :

"1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation

(1) J. VERHOEVEN, "Le droit international et la Constitution révisée", Annales de droit de Louvain, 1972, pp. 257 et sv.

du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient.

2. Sans préjudice des dispositions de l'article 138, paragraphe 3, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient".

Dans l'examen qu'il consacre aux dispositions du traité, l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi d'approbation fait observer, à propos des articles relatifs à la citoyenneté de l'Union, que les autorités communautaires devront arrêter les modalités de l'exercice de ces droits électoraux "avant le 31 décembre 1994 et le 31 décembre 1993". Il précise également que "les Etats membres seront appelés à prendre les mesures d'application adéquates, ce qui pourrait signifier, pour la Belgique, une révision de la Constitution".

Ainsi se trouve clairement posée la question de savoir si la loi belge portant approbation du traité de Maastricht peut être adoptée sans révision de la Constitution, et singulièrement de son article 4, alinéa 2, qui dispose comme suit :

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

.../...

Comme la section de législation l'a souligné dans plusieurs avis qui sont reproduits en annexe (1), la Constitution réserve aux seuls nationaux l'exercice des droits politiques, au sens de son article 4, et notamment des "droits électoraux - droit d'élire et droit d'être élu - dans les diverses collectivités politiques du Royaume".

Est ainsi réservé aux Belges le droit de participer non seulement aux élections pour le renouvellement des chambres législatives et des assemblées communautaires et régionales, mais également aux élections qui assurent la désignation des membres des assemblées des collectivités locales.

-
- (1) Avis du 22 octobre 1980 sur des propositions de loi tendant à accorder aux étrangers les droits de vote et d'éligibilité aux conseils communaux, de fédération de communes et d'agglomération; organisant l'extension de l'électorat communal et de l'éligibilité locale aux ressortissants des Etats signataires du traité CEE; instituant le droit de vote pour certains étrangers aux élections communales; 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 et accordant le droit de vote aux étrangers résidant en Belgique depuis plus de cinq ans, pour l'élection des conseils communaux, des conseils de fédérations de communes et d'agglomération (Doc. parl., Chambre des représentants, 262 (1985-1986), n° 2, pp. 3-10). Avis du 16 avril 1986 sur une proposition de loi accordant aux étrangers qui résident en Belgique depuis plus de cinq ans le droit de vote aux élections communales ainsi qu'aux élections des conseils d'agglomération et de fédération (Doc. parl., Chambre des représentants, 262 (1985-1986), n° 2, pp. 1-2). Avis du 6 mars 1991 sur une proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes (Doc. parl., Sénat, 701-4 (1988-1989)).

.../...

Les étrangers, qu'ils aient ou non la qualité de ressortissant CEE, ne sont donc pas titulaires des droits politiques visés à l'article 4 de la Constitution et ne peuvent, dès lors, pas participer aux élections communales, ni comme électeurs, ni comme éligibles.

Comme il a été relevé ci-dessus, le traité de Maastricht a, au contraire, pour objet de conférer les droits électoraux - au niveau municipal - à "tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant", et ce dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.

Une contradiction manifeste apparaît ainsi entre l'article 4, alinéa 2, de la Constitution et l'article 8 B du traité CEE. Elle doit être levée. Elle ne peut l'être qu'à la faveur de la révision de la disposition constitutionnelle précitée. La section de législation ne peut que confirmer ses avis antérieurs à ce propos.

Encore convient-il de préciser si cette révision doit intervenir préalablement à l'adoption de la loi d'approbation ou si, bien que nécessaire, cette révision peut être différée, compte tenu notamment des dispositions du traité qui confèrent aux autorités communautaires le soin de déterminer "les modalités" d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et ce jusqu'au 31 décembre 1994, au plus tard.

La section de législation est d'avis qu'il ne convient pas d'approuver le traité sur l'Union européenne avant

.../...

d'avoir procédé à la révision de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution. La démarche inverse conduirait, en effet, le législateur à adopter une loi - la loi d'approbation du traité - qui contredirait une disposition de la Constitution. Elle ne pourrait être interprétée que comme l'injonction que le pouvoir législatif entendrait donner au pouvoir constituant de modifier, sur un point déterminé, la Constitution. Elle introduirait une confusion entre les responsabilités du pouvoir législatif et du pouvoir constituant. Elle réaliserait, au surplus, une inversion de l'ordre de leurs responsabilités.

Il convient d'abord de modifier la Constitution dans son article 4, alinéa 2; ensuite, d'approuver et de ratifier le traité de l'Union; enfin, d'adopter - tant au niveau communautaire qu'au niveau national - les règles qui traduiront de manière concrète les principes inscrits dès à présent dans le traité CEE.

Une objection mérite d'être examinée. Une disposition, comme celle de l'article 25bis de la Constitution, ne permet-elle pas de faire l'économie de la révision d'autres dispositions constitutionnelles, en particulier, celles qui sont inscrites dans l'article 4, alinéa 2 ? Comme on l'a rappelé, l'article 25bis prévoit que "l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public", en particulier aux institutions communautaires.

L'objection ne peut, cependant, être retenue. Si l'article 25bis permet à un traité auquel la Belgique est

.../...

partie ou à la loi belge d'attribuer des compétences particulières aux autorités communautaires - tel est, d'ailleurs, l'objet d'autres dispositions du traité soumis à approbation -, il ne saurait, par contre, justifier l'octroi aux citoyens européens de droits politiques qui leur permettent de concourir à l'organisation de conseils communaux (1).

Une autre disposition constitutionnelle ne peut, elle, être perdue de vue. C'est celle qui est inscrite dans l'article 59bis, § 2, 3°, auquel l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles procure application. Il appartient aux conseils de communauté d'approuver, pour ce qui les concerne, le traité précité.

(1) Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans l'avis précité du 6 mars 1991, "il ne s'est pas élevé d'objections à ce que des ressortissants étrangers membres de la CEE participent à des élections organisées en Belgique en vue de la désignation des parlementaires belges à l'Assemblée européenne". L'article 4, alinéa 2, de la Constitution vise exclusivement la participation des citoyens belges aux élections qui sont organisées "dans les diverses collectivités politiques du Royaume".

De Raad van State wordt om advies gevraagd over een voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 Verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992.

De meeste van de in die internationale akten opgenomen bepalingen geven geen aanleiding tot kritiek uit een oogpunt van grondwettelijk recht, in zoverre artikel 25bis van de Grondwet het precies mogelijk maakt "de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet (op te dragen) aan volkenrechtelijke instellingen" (1).

Bij één bepaling behoren in dat verband evenwel opmerkingen te worden gemaakt. Artikel G van het voormelde verdrag beoogt in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap - waarvan het trouwens het opschrift wijzigt dat "Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap" wordt - een tweede deel in te voegen dat geheel gewijd is aan "het burgerschap van de Unie".

Dat tweede deel bevat onder meer een artikel 8 B dat als volgt is gesteld :

"1. Iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, bezit het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement voor 31 december 1994 met eenparigheid van stemmen door de Raad

(1) J. VERHOEVEN, "Le droit international et la Constitution révisée", Annales de droit de Louvain, 1972, blz. 257 e.v.

worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een Lid-Staat.

2. Onverminderd artikel 138, lid 3, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, heeft iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement voor 31 december 1993 met eenparigheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde Lid-Staat".

In het onderzoek dat gewijd wordt aan de bepalingen van het verdrag wordt er in de memorie van toelichting van het voorontwerp van goedkeuringswet in verband met de artikelen betreffende het burgerschap van de Unie, op gewezen dat de gemeenschapsoverheden de wijze waarop dat kiesrecht wordt uitgeoefend zal moeten vaststellen "voor 31 december 1994 en voor 31 december 1993". Er wordt eveneens in gesteld dat "De Lid-Staten (...) dan passende maatregelen (zullen) moeten treffen met het oog op de toepassing van zodanige regelingen. Voor België zou dat een herziening van de Grondwet kunnen zijn".

Aldus is duidelijk de vraag aan de orde of de Belgische wet houdende goedkeuring van het Verdrag van Maastricht kan worden aangenomen zonder herziening van de Grondwet, in het bijzonder van artikel 4, tweede lid, dat het volgende bepaalt :

.../...

"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".

Zoals de afdeling wetgeving er in verscheidene als bijlage gevoegde adviezen (1) op gewezen heeft, wordt de uitoefening van de politieke rechten in de zin van artikel 4 en met name van de "kiesrechten - het recht om te kiezen en gekozen te worden - in de verschillende politieke gemeenschappen van het Rijk" alleen weggelegd voor de onderdanen.

-
- (1) Advies van 22 oktober 1980 over wetsvoorstellen waarbij de vreemdelingen kiesgerechtigd en verkiesbaar worden verklaard voor de gemeente-, de federatie- en de agglomeratieraadsverkiezingen; tot uitbreiding van het gemeentelijk kiesrecht en de plaatselijke verkiesbaarheid tot de onderdanen van de Lid-Staten van de EEG; tot invoering van het kiesrecht van bepaalde vreemdelingen bij de gemeenteraadsverkiezingen; 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 en waarbij aan de vreemdelingen die meer dan vijf jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 262 (1985-1986), nr. 2, blz. 3-10).
Advies van 16 april 1986 over een wetsvoorstel waarbij aan de vreemdelingen die meer dan vijf jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 262 (1985-1986), nr. 2, blz. 1-2).
Advies van 6 maart 1991 over een voorstel van wet betreffende de raadpleging van de gemeentebewoeling (Gedr. St., Senaat, 704-4 (1988-1989)).

.../...

Aldus hebben allen de Belgen het recht deel te nemen aan niet alleen de verkiezingen voor het vernieuwen van de wetgevende kamers en van de gemeenschaps- of gewestraad, maar tevens aan de verkiezingen met het oog op de aanwijzing van de leden van de raden van de plaatselijke openbare lichamen.

De vreemdelingen die al dan niet EEG-onderdaan zijn, hebben dus geen politieke rechten zoals bedoeld in artikel 4 van de Grondwet en kunnen derhalve niet deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen, noch als kiezers, noch als kandidaten op een kieslijst.

Zoals hiervoren is opgemerkt heeft het Verdrag van Maastricht daarentegen tot doel op gemeentelijk vlak kiesrechten te verlenen aan "iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is" onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat.

Artikel 4, tweede lid, van de Grondwet lijkt dus kennelijk in strijd met artikel 8B van het EEG-Verdrag. Die tegenstrijdigheid moet ongedaan worden gemaakt en dit kan slechts geschieden dank zij de herziening van de eerder genoemde grondwetsbepaling. De afdeling wetgeving kan haar vroegere adviezen daarover slechts bevestigen.

Er moet evenwel nog worden gepreciseerd of die herziening aan de aanneming van de goedkeuringswet moet voorafgaan dan wel of die herziening, die weliswaar noodzakelijk is, kan worden uitgesteld rekening houdend met onder

.../...

meer de bepalingen van het verdrag die aan de gemeentever-
heden opdragen "de nadere regelingen" vast te stellen voor
de uitoefening van het recht om te kiezen en gekozen te
worden bij de gemeenteraadsverkiezingen, en zulks tot
uiterlijk 31 december 1994.

De afdeling wetgeving is van oordeel dat het niet
geraden is dat het verdrag betreffende de Europese Unie
wordt goedgekeurd alvorens artikel 4, tweede lid, van de
Grondwet is herzien. Bij de tegenovergestelde werkwijze zou
de wetgever immers een wet - de wet tot goedkeuring van het
verdrag - moeten aannemen die in strijd zou zijn met een
bepaling van de Grondwet. Zij zou alleen kunnen worden
opgevat als een bevel die de wetgevende macht zou willen
geven aan de grondwetgevende macht om op een bepaald punt de
Grondwet te wijzigen. Dit zou leiden tot verwarring tussen
de verantwoordelijkheden van de wetgevende macht en die van
de grondwetgevende macht. Bovendien zouden hun verantwoor-
delijkheden hierdoor in omgekeerde volgorde komen te staan.

In de eerste plaats behoort artikel 4, tweede lid,
van de Grondwet te worden herzien; vervolgens moet het
verdrag betreffende de Unie worden goedgekeurd en bekrach-
tigd; ten slotte moeten zowel op het vlak van de Gemeenschap
als op nationaal vlak de spelregels worden vastgelegd die de
beginselen die voortaan in het EEG-verdrag zijn opgenomen in
concreto toepassen.

Aan een bezwaar behoort een onderzoek te worden
gewijd. Kan met een bepaling zoals die van artikel 25bis
van de Grondwet niet worden vermeden dat nog andere grond-

.../...

wetsbepalingen, met name die welke zijn opgenomen in artikel 4, tweede lid, moeten worden herzien ? Zoals in herinnering is gebracht, wordt in artikel 25bis bepaald dat "de uitoefening van bepaalde machten (...) door een verdrag of door een wet (kan) worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen", met name aan de instellingen van de Gemeenschap.

Het bezwaar kan evenwel niet in aanmerking worden genomen. Artikel 25bis maakt het weliswaar mogelijk dat een verdrag waarbij België partij is of de Belgische wet bijzondere bevoegdheden toekent aan de overheid van de Gemeenschap, wat overigens het doel is van andere bepalingen van het verdrag dat ter goedkeuring wordt voorgelegd, doch het kan daarentegen niet rechtvaardigen dat aan de Europese burgers politieke rechten worden verleend die het hun mogelijk maken mede te werken aan de organisatie van gemeenteraden (1).

Een andere grondwetsbepaling mag niet uit het oog worden verloren. Het betreft die welke is opgenomen in artikel 59bis, § 2, 3^o waaraan artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toepassing verleent. Het staat aan de gemeenschapsraden het eerder genoemde verdrag, wat hen betreft, goed te keuren.

(1) Zoals de Raad van State in het eerder genoemde advies van 6 maart 1991 heeft opgemerkt, is "er geen bezwaar tegen gerezen (...) 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". Artikel 4, tweede lid, van de Grondwet houdt uitsluitend verband met de deelneming van Belgische onderdanen aan de verkiezingen die worden georganiseerd "in de verschillende politieke gemeenschappen van het Rijk".

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

premier président,
eerste voorzitter,

H. COREMANS,
J.-J. STRYCKMANS,
J. NIMMEGEERS,
C.-L. CLOSSET,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

Madame : W. DEROOVER,
Mevrouw : J. VERMEIRE,
Messieurs : S. VANDERHAEGEN,
de Heren : R. ANDERSEN,
Y. BOUCQUEY,
D. VERBIEST,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DE KEMPENEER,
G. SCHRANS,
J. GIJSSELS,
J. DE GAVRE,
F. DELPEREE,
P. GOTHOT,
E. WYMEERSCH,
J. van COMPERNOLLE,

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

Mesdames : R. DEROY,
Mevrouwen : F. LIEVENS,

greffiers,
griffiers.

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

Les rapports ont été présentés par MM. J. REGNIER et J. BAERT, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. K. VERMASSEN, référendaire, et J. JAUMOTTE, référendaire adjoint.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. REGNIER en J. BAERT, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. K. VERMASSEN, referendaris, en J. JAUMOTTE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DERUY.

P. TAPIE.