ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994", a donné le 23 mars 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 februari 1998 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende de bepalingen inzake verkiezingen en tot omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994", heeft op 23 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Observation générale

1. Dans son chapitre IX, la loi en projet se donne pour objet de transposer en droit belge la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité (JOCE, n° L. 368/38).

Cette directive est prise sur la base du Traité instituant la Communauté européenne et notamment de son article 8B, § 1er - tel qu'il a été introduit par le Traité de Maastricht aux fins d'organiser le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales -. La disposition est ainsi conçue :

> "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 du Parlement européen ...".

Ainsi rédigé, l'article 8B, § 1er, du traité précité ne pouvait recevoir application immédiate. Différentes opérations étaient, en effet, requises - tant dans les ordres juridiques internes que dans l'ordre communautaire - pour procurer aux principes inscrits dans le traité leur plein et entier effet.

Il revenait, d'abord, à chaque Etat membre de vérifier si les dispositions qui figuraient dans sa Constitution pouvaient se concilier avec celles du traité sur l'Union européenne et, si ce n'était pas le cas, d'amender les textes qui prescrivaient une condition de nationalité pour l'exercice des droits politiques au niveau municipal. Il appartenait ensuite aux autorités communautaires d'arrêter la législation de base en la matière - ce qu'elles ont fait par la directive du 19 décembre 1994 -. Au besoin, il incombait encore à ces mêmes autorités communautaires d'assortir une telle directive de dispositions dérogatoires "lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifi(aient)" - ce qui a été également fait dans la directive précitée, et spécialement dans son article 12, § 2, en ce qui concerne le Royaume de Belgique -. Il revenait enfin à chaque Etat membre de transposer dans son ordre juridique les règles du droit communautaire qui avaient été ainsi établies.

2. Comment ces opérations ont-elles été menées en ce qui concerne le droit belge ?

Depuis toujours, la Constitution belge réserve aux seuls nationaux l'exercice des droits politiques, au sens de son article 8, et notamment celui des droits électoraux 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. La

section de législation du Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler à maintes reprises ces principes constitutionnels.

Lors de la discussion du Traité de Maastricht, et à la différence de ce qui s'est produit dans la plupart des Etats de l'Union européenne, la Belgique n'a pas procédé à une révision de la Constitution sur ce point. Elle ne l'a pas fait avant la ratification du traité. Elle n'a pas cherché non plus à régulariser cette situation dès après l'opération de ratification.

La situation juridique qui en résulte est insatisfaisante. Le Conseil d'Etat rappelle, à ce propos, les observations précises qu'il a formulées dans l'avis n° L. 21.540/AG qu'il a donné lors de son assemblée générale du 6 mai 1992, sur un projet devenu la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du traité sur l'Union européenne, des dix-sept protocoles et de l'acte final avec trente-trois déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992 :

> "Une contradiction manifeste apparaît ... entre l'article (8), alinéa 2, de la Constitution et l'article 8B du traité CEE". Cette contradiction "doit être levée" (...). "Elle ne peut l'être qu'à la faveur de la révision de la disposition constitutionnelle précitée.".

La section de législation insistait, à ce moment, pour que la révision intervînt préalablement à la loi d'approbation. Pour des raisons pratiques - qui tiennent notamment aux spécificités de la procédure de révision de la Constitution belge -, le Gouvernement n'a pas suivi sur ce point l'avis de l'assemblée générale de la section de

législation du Conseil d'Etat. Il s'en est expliqué dans un commentaire aux chambres législatives :

> "(...) l'article 8B du traité sur l'Union européenne n'a pas d'effet immédiat. Il stipule, en effet : 'Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 ...'. Le Gouvernement est, dès lors, d'avis que le traité sur l'Union européenne peut recevoir l'assentiment des chambres législatives et être ratifié, avant même que l'article (8) de la Constitution ne soit révisé.".

Dans ce même commentaire, le Gouvernement marque de manière significative son adhésion à la position de principe qui a été adoptée par le Conseil d'Etat. Il s'exprime en ce sens :

> "Le Gouvernement ne conteste nullement que la révision de la Constitution soit nécessaire pour octroyer le droit de vote (...) aux citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge.".

Il estime, certes, que les procédures d'assentiment et de ratification peuvent avoir lieu sans désemparer. Mais il exprime, en même temps, la conviction que ces procédures ne font que préparer l'opération de révision constitutionnelle. C'est, précise-t-il, "avant ... que l'article (8) ne soit révisé" que les procédures d'assentiment et de ratification peuvent trouver place (1).

---

(1) Commentaire du Gouvernement, Doc. parl. Chambre, session 1991-1992, n° 482/1, p. 90.

Le pouvoir législatif a acquiescé à cette façon de voir. La déclaration de révision de la Constitution qu'il a rédigée le 12 avril 1995 mentionne expressément l'article 8 de la Constitution parmi les dispositions qui méritent révision (1), et ce aux fins de lever la contradiction entre les normes de droit belge et celles de droit communautaire.

3. Il n'est pas établi que le Gouvernement persiste aujourd'hui dans cette intention. Il paraît hésiter sur la procédure à suivre. Deux voies, estime-t-il, peuvent s'ouvrir à lui. L'une implique la révision de la Constitution, l'autre permet de faire l'économie de cette opération.

D'un côté, le Gouvernement manifeste l'intention de concrétiser ses préoccupations initiales. En annexe du dossier relatif à la loi en projet, il transmet au Conseil d'Etat une proposition visant à modifier l'article 8 de la Constitution. Il est notamment prévu dans la disposition constitutionnelle en projet que :

> "par dérogation à l'alinéa 2 (de l'article 8), la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.".

Dans cette perspective, la loi en projet qui vise à assurer la transposition de la directive du 19 décembre 1994 ne peut être adoptée que moyennant révision de l'article 8 de la Constitution, notamment sous la forme qui vient d'être rappelée.

---

(1) Moniteur belge du 12 avril 1995.

D’un autre côté, le Gouvernement se dit soucieux d’"éviter une condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes" (exposé des motifs, p. 6) (1). Il laisse entendre que, s’il n’est pas en mesure de réaliser à bref délai une révision de l’article 8, alinéa 2, de la Constitution, il suggérera d’adopter :

> "un projet de loi qui se limite strictement à une transposition pure et simple en droit interne de la directive (du 19 décembre 1994).".

Une telle transposition - qui se limiterait à reprendre dans les termes d’une loi les dispositions de la législation communautaire - ne requerrait pas, selon lui, une modification préalable de la Constitution. Dans cette perspective, l’adoption de la loi en projet ne se concevrait pas comme une opération complémentaire - mais subsidiaire - à la révision de la Constitution. Elle représenterait, en réalité, la seconde branche de l’alternative.

Le Conseil d’Etat se doit de dissiper les équivoques à ce sujet. La révision de l’article 8, alinéa 2, de la Constitution est le préalable obligé à la transposition en droit belge de la directive du 19 décembre 1994.

Comme l’a relevé l’assemblée générale du Conseil d’Etat dans son avis précité du 6 mai 1992, il n’y a lieu d’instaurer - à l’occasion de l’insertion dans l’ordre

---

(1) L’article 14 de la directive 94/80/CE précitée prévoit que les Etats membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s’y conformer avant le 1er janvier 1996.

juridique belge de droits politiques au profit des citoyens de l'Union - ni "une confusion entre les responsabilités du pouvoir législatif et du pouvoir constituant" ni "une inversion de l'ordre de leurs responsabilités".

Dans l'accomplissement des tâches qui doivent être accomplies aux fins de procurer à l'article 8B du Traité de Maastricht plein et entier effet, la Belgique ne saurait se dispenser de procéder à la première d'entre elles - tant sur le plan logique que chronologique -, à savoir la modification de la disposition constitutionnelle qui, jusqu'à ce jour, réserve aux Belges l'exercice des droits politiques dans l'ensemble des collectivités du Royaume.

4. Pour justifier le recours à la loi fédérale - sans révision préalable de la Constitution - le Gouvernement invoque l'article 34 de la Constitution qui permet à un traité ou une loi d'attribuer "l'exercice de pouvoirs déterminés" à "des institutions de droit international public". Comme l'a relevé l'assemblée générale du Conseil d'Etat, cet argument ne saurait, cependant, être retenu :

> "Si l'article (34) de la Constitution permet à un traité auquel la Belgique est partie ou à la loi belge d'attribuer des compétences particulières aux autorités communautaires ..., il ne saurait, par contre, justifier l'octroi aux citoyens européens de droits politiques qui leur permettent de concourir à l'organisation des conseils communaux.".

5. Une autre objection mérite d'être examinée. La primauté qui est traditionnellement reconnue aux normes de droit international - pour autant qu'elles aient des effets directs dans l'ordre juridique interne -, et spécialement aux normes de droit communautaire, sur les normes de droit national ne suffit-elle pas à assurer la primauté du droit conventionnel, voire du droit dérivé, sur les dispositions de droit belge, y compris sur les dispositions inscrites dans la Constitution (1) ?

Dès l'instant où elles sont ratifiées, les dispositions du traité de l'Union n'écartent-elles pas l'application des dispositions constitutionnelles en particulier celles de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution belge (2) ? Dès l'instant où elles sont publiées, les

---

(1) Sur l'ensemble de cette question, voyez J. VELU, "Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec les traités", J.T., 1992, pp. 729 à 741 et pp. 749 à 761. Voyez également, F. DELPEREE, "La Belgique et l'Europe", Revue française de droit constitutionnel, 1992, p. 643; C. NAOME, "Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991", Revue de droit international et de droit comparé, 1994, p. 24; H. BRIBOSIA, "Applicabilité directe et primauté des droits internationaux et du droit communautaire. Réflexions générales sur le point de vue de l'ordre juridique belge", Revue belge de droit international, 1996, p. 35.

(2) Dans l'arrêt n° 62.922 du 5 novembre 1996 (Orfinger, A.P.T., 1996, p. 144), la section d'administration du Conseil d'Etat a cru devoir écarter l'application des articles 8 et 10 de la Constitution, privilégier l'interprétation que la Cour de justice des Communautés européennes donne à l'article 48, § 4, du Traité de Rome et fonder cette interprétation neutralisante sur l'article 34 de la Constitution. Comme on l'a déjà indiqué, la matière de l'exercice des droits politiques ne se prête pas - contrairement à celle de la liberté de circulation des personnes - à une telle interprétation de l'article 34 de la Constitution.

dispositions de la directive du 19 décembre 1994 ne priment-elles pas sur les mêmes dispositions constitutionnelles, au point de les effacer ou, à tout le moins, d'en paralyser l'application ?

En ce qui concerne le droit conventionnel, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment une loi d'assentiment (1) - adoptée à la majorité absolue des suffrages - et permettant à un traité international de produire ses effets dans l'ordre juridique interne pourrait avoir pour objet ou pour résultat de modifier le contenu de dispositions constitutionnelles, - dont la révision requiert la réunion d'une majorité de deux tiers des suffrages -.

Accréditer cette façon de voir permettrait à une majorité absolue de modifier, avec l'aide d'un partenaire étranger, ce qu'une majorité qualifiée aurait, elle, établi aux termes d'une procédure particulièrement lourde et complexe (Article 195 de la Constitution).

En ce qui concerne le droit dérivé, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas non plus comment la révision de la Constitution qui était jugée indispensable - soit avant, soit après l'approbation et la ratification du Traité de Maastricht - cesserait de l'être parce que des mesures d'application de telles dispositions conventionnelles auraient été prises entretemps.

---

(1) Par exemple, celle du 26 novembre 1992 qui a approuvé le traité sur l'Union européenne (Moniteur belge du 30 octobre 1993). Sur cette question, voyez F. DELPEREE, "Belgique", in "Les Etats membres de l'Union européenne, Adaptations - Mutations - Résistances", Paris, LGDJ, 1997, p. 73.

Accréditer cette façon de raisonner permettrait de couvrir en alléguant de mesures de droit dérivé - et plus encore de mesures de droit belge qui en assurent la transposition - une irrégularité qui aurait été commise au moment de la conclusion des engagements internationaux initiaux.

De manière plus fondamentale encore, le Conseil d'Etat croit devoir rappeler que, dans un Etat où le pouvoir de faire des traités internationaux n'est plus réservé au pouvoir exécutif fédéral mais est réparti aux termes mêmes de l'article 167 de la Constitution, entre un ensemble d'autorités fédérales, communautaires et régionales, il y a lieu d'être particulièrement attentif aux problèmes que soulève l'harmonisation des règles de droit international, de droit européen, de droit constitutionnel, de droit fédéral et de droit des collectivités fédérées (1).

Dans ce contexte, il revient au Conseil d'Etat de vérifier, à titre préventif, si les engagements internationaux pris par l'Etat fédéral ou l'une de ses composantes s'inscrivent bien dans le cadre des prescriptions de la Constitution et notamment des règles répartitrices de compétences qu'elle établit. Il revient au même Conseil d'Etat de vérifier, toujours à titre préventif, si les règles de droit national qui s'attachent à transposer la législation communautaire dans l'ordre juridique belge se concilient avec les mêmes dispositions de la Constitution. Il est tout aussi important que la Cour d'arbitrage puisse,

---

(1) Voir Ph. BROUWERS et H. SIMONART, "Le conflit entre la Constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage", Cahiers de droit européen, 1995, N° 1-2, p. 16.

à titre répressif, exercer, s'il y a lieu, un contrôle de constitutionnalité à l'égard des mêmes engagements internationaux (1) ainsi que des normes qui assurent, en droit belge, la transposition des directives communautaires.

Dans le cadre et les limites de ce contrôle, le Conseil d'Etat rappelle qu'il importe de procéder à la révision de l'article 8 de la Constitution avant de procurer exécution à la directive du 19 décembre 1994 et avant de modifier, en conséquence, les dispositions de la loi électorale communale.

---

(1) Voyez notamment Cour d'arbitrage, arrêts n° 26/91 du 16 octobre 1991 et n° 12/94 du 3 février 1994. Sur ce thème, voyez Y. LEJEUNE et Ph. BROUWERS, "La Cour d'arbitrage face au contrôle de la constitutionnalité des traités", observations sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 26/91, J.T., 1992, p. 671.

Algemene opmerking

1. Hoofdstuk IX van de ontworpen wet heeft tot doel richtlijn 94/80/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PB. L. 368/38) in het Belgische recht om te zetten.

Deze richtlijn is uitgevaardigd op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en meer bepaald op grond van artikel 8B, lid 1, ervan, zoals dat is ingevoegd bij het Verdrag van Maastricht teneinde het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen te regelen. Die bepaling luidt als volgt :

> "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 vóór 31 december 1994 met eenparigheid van stemmen door de raad worden vastgesteld ...".

Zoals artikel 8B, lid 1, van het genoemde Verdrag was gesteld, kon het niet onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd. Er moesten inderdaad nog verschillende stappen worden gezet - zowel in de interne rechtsorden als in de communautaire rechtsorde - opdat de beginselen die in het Verdrag waren vastgelegd volkomen gevolg konden hebben.

Eerst moest iedere Lid-Staat nagaan of de bepalingen die in zijn Grondwet stonden verenigbaar waren met de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en moest hij, mocht dat niet het geval zijn, de regels wijzigen waarbij een nationaliteitsvereiste werd gesteld voor de uitoefening van politieke rechten op gemeentelijk niveau. Vervolgens moesten de communautaire overheden de basiswetgeving terzake uitvaardigen - wat zij gedaan hebben bij de richtlijn van 19 december 1994. Zo nodig moesten diezelfde communautaire overheden bij het uitvaardigen van zulk een richtlijn ook in afwijkingen voorzien "wanneer zulks gerechtvaardigd [werd] door bijzondere problemen in een Lid-Staat" - wat eveneens is geschied in de genoemde richtlijn, meer bepaald in artikel 12, lid 2, wat het Koninkrijk België betreft. Ten slotte moest iedere Lid-Staat de communautaire rechtsregels die aldus waren vastgesteld in zijn rechtsorde omzetten.

2. Hoe zijn die stappen verlopen voor het Belgische recht ?

In de Belgische Grondwet is de uitoefening van de politieke rechten in de zin van artikel 8 ervan, en inzonderheid van de kiesrechten in de verschillende politieke gemeenschappen van het Rijk, van het begin af aan alleen weggelegd voor de onderdanen. Aldus hebben alleen de Belgen het recht deel te nemen niet alleen aan de verkiezingen voor het vernieuwen van de wetgevende kamers en van de gemeenschaps- of gewestraden, maar tevens aan de verkiezingen met het oog op de aanwijzing van de leden van de raden van de

plaatselijke openbare lichamen. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft die grondwettelijke beginselen reeds herhaaldelijk in herinnering gebracht.

België heeft, in tegenstelling tot wat geschied is in de meeste Staten van de Europese Unie, bij de bespreking van het Verdrag van Maastricht zijn Grondwet op dat vlak niet herzien. België heeft dat ook niet gedaan vóór de bekrachtiging van het verdrag en heeft evenmin getracht om die toestand te regulariseren zodra de bekrachtiging achter de rug was.

De juridische toestand die daaruit voortvloeit is onbevredigend. De Raad van State wijst in dat verband op de concrete opmerkingen die hij gemaakt heeft in advies nr. L. 21.540/AG, dat hij heeft uitgebracht tijdens zijn algemene vergadering van 6 mei 1992 over een ontwerp dat de wet is geworden van 26 november 1992 houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 Protocollen en van de Slotakte met 33 Verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992 :

> "Artikel [8], tweede lid, van de Grondwet lijkt (...) 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 heeft er toen op aangedrongen dat de herziening zou plaatsvinden voordat de goedkeuringswet zou worden uitgevaardigd. De Regering heeft om praktische redenen - die voornamelijk verband houden met de

specifieke eigenheden van een procedure voor de herziening van de Belgische Grondwet - het advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State op dat punt niet gevolgd. Zij heeft daarvoor in een commentaar gericht aan de wetgevende kamers, de volgende verantwoording gegeven :

> "(...) Artikel 8B van het Verdrag betreffende de Europese Unie (heeft) geen onmiddellijk gevolg. Het bepaalt inderdaad het volgende : "Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die (...) voor 31 december 1994 (...) worden vastgesteld (...)". De Regering is derhalve van oordeel dat het Verdrag betreffende de Europese Unie door de Wetgevende Kamers kan worden goedgekeurd en kan worden geratificeerd alvorens artikel [8] van de Grondwet is herzien.".

In diezelfde commentaar zegt de Regering duidelijk dat zij het eens is met het principiële standpunt dat door de Raad van State is ingenomen. Zij verklaart het volgende :

> "De Regering betwist geenszins dat de herziening van de Grondwet vereist is om aan de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit bezitten, het actief (...) kiesrecht (...) toe te kennen.".

Zij gaat er weliswaar van uit dat de goedkeurings- en ratificatieprocedures meteen kunnen plaatsvinden, maar zegt tegelijkertijd dat zij ervan overtuigd is dat die procedures slechts een voorbereiding zijn van de Grondwetsherziening. De goedkeurings- en ratificatie-

procedures, zegt zij, kunnen plaatsvinden "alvorens artikel [8] (...) is herzien" (1).

De wetgevende macht heeft met die zienswijze ingestemd. In de verklaring tot herziening van de Grondwet, die zij op 12 april 1995 heeft opgesteld, wordt artikel 8 van de Grondwet uitdrukkelijk genoemd als één van de bepalingen die herzien zouden moeten worden (2), en dit om de tegenstrijdigheid tussen de normen van het Belgische recht en die van het communautaire recht weg te werken.

3. Het staat niet vast dat de Regering thans nog altijd dat voornemen heeft. Zij lijkt twijfels te hebben omtrent de procedure die daarbij gevolgd moet worden. Zij meent dat zij op twee manieren te werk kan gaan. In het ene geval moet de Grondwet worden herzien, in het andere geval is zulk een herziening niet nodig.

Enerzijds geeft de Regering te kennen dat zij haar oorspronkelijke voornemens wil waarmaken. Als bijlage bij het dossier betreffende de ontworpen wet, doet zij de Raad van State een voorstel toekomen dat strekt tot wijziging van artikel 8 van de Grondwet. In de ontworpen grondwetsbepaling staat onder meer dat :

---

(1) Commentaar van de Regering, Gedr. St. Kamer, zitting 1991-1992, nr. 482/1, blz. 90.

(2) Belgisch Staatsblad van 12 april 1995.

> "in afwijking van het tweede lid (van artikel 8), (...) de wet het stemrecht (kan) regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.".

In die context kan de ontworpen wet die ertoe strekt de richtlijn van 19 december 1994 om te zetten, alleen worden goedgekeurd nadat artikel 8 van de Grondwet herzien is, inzonderheid op de wijze zoals zonet is aangegeven.

Anderzijds zegt de Regering dat ze "een veroordeling door het Hof van Justitie [van de Europese Gemeenschappen] [wil] vermijden" (memorie van toelichting, blz. 6) (1). Zij laat uitschijnen dat, indien zij niet in staat is op korte termijn een herziening van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, door te voeren, zal voorstellen :

> "een wetsontwerp [goed te keuren] (...) dat zich strikt beperkt tot de eenvoudige omzetting in intern recht van de (...) richtlijn [van 19 december 1994].".

Voor zulk een omzetting - die er louter in zou bestaan dat de bepalingen van de communautaire wetgeving in een wet worden gegoten - zou volgens haar geen voorafgaande grondwetswijziging nodig zijn. De goedkeuring van de

---

(1) Artikel 14 van de genoemde richtlijn 94/80/EG bepaalt dat de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 1 januari 1996 aan deze richtlijn te voldoen.

ontworpen wet zou daarbij niet worden opgevat als een aanvullende, maar als een subsidiaire handeling ten aanzien van de herziening van de Grondwet. Het zou eigenlijk het tweede onderdeel van het alternatief vormen.

De Raad van State ziet zich genoodzaakt de onduidelijkheid terzake weg te werken. Artikel 8, tweede lid, van de Grondwet moet worden herzien voordat de richtlijn van 19 december 1994 in het Belgische recht wordt omgezet.

Zoals de algemene vergadering van de Raad van State in zijn voormeld advies van 6 mei 1992 heeft opgemerkt, mag, wanneer in de Belgische rechtsorde politieke rechten voor de burgers van de Unie worden opgenomen, zulks niet leiden "tot verwarring tussen de verantwoordelijkheden van de wetgevende macht en die van de grondwetgevende macht" en mogen "hun verantwoordelijkheden hierdoor niet in omgekeerde volgorde komen te staan".

Bij het vervullen van de taken die noodzakelijk zijn om artikel 8B van het Verdrag van Maastricht volkomen gevolg te geven, mag België zich niet onttrekken aan de taak die - zowel logisch als chronologisch - eerst moet worden aangevat, namelijk de grondwetsbepaling wijzigen die tot op heden bepaalt dat de politieke rechten in alle politieke gemeenschappen van het Rijk alleen door Belgen mogen worden uitgeoefend.

4. Om te rechtvaardigen dat een federale wet wordt uitgevaardigd zonder eerst de Grondwet te wijzigen, verwijst

de Regering naar artikel 34 van de Grondwet dat bepaalt dat "de uitoefening van bepaalde machten" door een verdrag of door een wet aan "volkenrechtelijke instellingen" kan worden opgedragen. Zoals de algemene vergadering van de Raad van State heeft opgemerkt, kan dat argument evenwel niet in aanmerking worden genomen :

> "Artikel 34 van de Grondwet maakt het weliswaar mogelijk dat een verdrag waarbij België partij is of de Belgische wet bijzondere bevoegdheden toekent aan de overheid van de Gemeenschap (...), 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.".

5. Er behoort nog een bezwaar te worden onderzocht. Is het traditioneel gehuldigde beginsel dat internationale rechtsregels - voorzover ze rechtstreekse werking hebben in de interne rechtsorde - en communautaire rechtsregels in het bijzonder, voorrang hebben boven nationale rechtsregels, niet voldoende om te waarborgen dat het verdragsrecht, ja zelfs het afgeleid recht, voorrang heeft boven de bepalingen

van Belgisch recht, met inbegrip van de bepalingen die in de Grondwet besloten liggen (1) ?

Sluiten de bepalingen van het verdrag van de Unie, zodra ze bekrachtigd zijn, de toepassing van de grondwetsbepalingen, inzonderheid van artikel 8, tweede lid, van de Belgische Grondwet, niet uit (2) ? Hebben de bepalingen van de richtlijn van 19 december 1994, zodra ze bekendgemaakt zijn, geen voorrang boven dezelfde grondwetsbepalingen, zodanig dat zij die doen wijken of op zijn minst de toepassing ervan uitsluiten ?

---

(1) Zie in dat verband J. VELU, "Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec les traités, J.T., 1992, blz. 729 tot 741 en blz. 749 tot 761. Zie ook F. DELPEREE, "La Belgique et l'Europe", Revue française de droit constitutionnel, 1992, blz. 643; C. NAOME, "Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991", Revue de droit international et de droit comparé, 1994, blz. 24; H. BRIBOSIA, "Applicabilité directe et primauté des droits internationaux et du droit communautaire. Réflexions générales sur le point de vue de l'ordre juridique belge", Revue belge de droit international, 1996, blz. 35.

(2) In arrest nr. 62.922 van 5 november 1992 (Orfinger) is de afdeling administratie van de Raad van State ervan uitgegaan dat de toepassing van de artikelen 8 en 10 van de Grondwet moet worden uitgesloten, dat voorrang moet worden gegeven aan de interpretatie die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan artikel 48, lid 4, van het Verdrag van Rome heeft gegeven en dat die neutraliserende interpretatie op artikel 34 van de Grondwet moet worden gebaseerd. Zoals reeds is opgemerkt, leent de uitoefening van de politieke rechten - in tegenstelling tot het vrij verkeer van personen - zich niet tot zulk een interpretatie van artikel 34 van de Grondwet.

Wat het verdragsrecht betreft, is het de Raad van State niet duidelijk hoe een wet houdende instemming met een verdrag (1) die met volstrekte meerderheid van stemmen is aangenomen en die maakt dat een internationaal verdrag uitwerking heeft in de interne rechtsorde, tot doel of tot gevolg kan hebben dat de inhoud van grondwetsbepalingen - die alleen met een meerderheid van twee derden van de stemmen kunnen worden herzien - wordt gewijzigd.

Die zienswijze huldigen zou betekenen dat wat met een gekwalificeerde meerderheid na een bijzonder zware en ingewikkelde procedure is vastgesteld (artikel 195 van de Grondwet), met een volstrekte meerderheid, met de hulp van een buitenlandse partner, kan worden gewijzigd.

Wat het afgeleid recht betreft, is het de Raad van State evenmin duidelijk hoe de herziening van de Grondwet die absoluut noodzakelijk werd geacht - hetzij vóór, hetzij na de goedkeuring en de bekrachtiging van het Verdrag van Maastricht - niet langer noodzakelijk zou zijn omdat inmiddels maatregelen voor de toepassing van zulke verdragsbepalingen zijn uitgevaardigd.

Die redenering huldigen zou betekenen dat een onregelmatigheid bij het sluiten van de aanvankelijke internationale verbintenissen kan worden weggewerkt door

---

(1) Bijvoorbeeld de wet van 26 november 1992 waarbij het Verdrag over de Europese Unie is goedgekeurd (Belgisch Staatsblad van 30 oktober 1993). Zie in dat verband F. DELPEREE, "Belgique" in "Les Etats membres de l'Union européenne, Adaptations - Mutations - Résistances", Parijs, LGDJ, 1997, blz. 73.

maatregelen van afgeleid recht - en meer nog maatregelen van Belgisch recht waarbij het afgeleid recht in de interne rechtsorde wordt omgezet - aan te voeren.

Nog fundamenteler meent de Raad van State erop te moeten wijzen dat in een Staat waar de bevoegdheid om internationale verdragen te sluiten niet langer alleen voor de federale uitvoerende macht is weggelegd, maar volgens artikel 167 zelf van de Grondwet onder de federale regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is verdeeld, bijzondere aandacht moet worden besteed aan de problemen die zich voordoen wanneer men de internationale, Europese, grondwettelijke, federale rechtsregels en die van de deelentiteiten met elkaar in overstemming wil brengen (1).

In dit kader staat het aan de Raad van State a priori na te gaan of de internationale verbintenissen die de federale Staat of één van zijn deelentiteiten hebben gesloten wel in overeenstemming zijn met de voorschriften van de Grondwet en inzonderheid met de daarin vastgestelde regels betreffende de bevoegdheidsverdeling. Het staat aan dezelfde Raad van State, eveneens a priori, na te gaan of de nationale rechtsregels die ervoor zorgen dat de communautaire wetgeving in het Belgische recht wordt omgezet, verenigbaar zijn met dezelfde bepalingen van de Grondwet. Even belangrijk is dat het Arbitragehof de grondwettigheid

---

(1) Zie Ph. BROUWERS en H. SIMONART, "Le conflit entre la Constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage", Cahiers de droit européen, 1995, nr. 1-2, blz. 16.

van dezelfde internationale verbintenissen (1), alsook van de normen die in het Belgische recht voor de omzetting van de EG-richtlijnen zorgen zo nodig a posteriori kan toetsen.

In het kader en binnen de perken van die toetsing merkt de Raad van State op dat artikel 8 van de Grondwet moet worden herzien voordat uitvoering wordt verleend aan de richtlijn van 19 december 1994 en voordat de bepalingen van de gemeentekieswet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

---

(1) Zie inzonderheid Arbitragehof, arrest nr. 26/91 van 16 oktober 1991 en arrest nr. 12/94 van 3 februari 1994. Zie in dat verband Y. LEJEUNE en Ph. BROUWERS, "La Cour d'arbitrage face au contrôle de la constitutionnalité des traités. Observations C.A. n° 26/91", J.T., 1992, blz. 671.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

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

B. VIGNERON J.-J. STRYCKMANS