

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 des vacations, saisi par le Premier Ministre et par le Ministre de l'Intérieur, le 10 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994", a donné le 13 août 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 10 juli 1998 door de Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, van de nieuwe gemeentewet en van de gemeentekieswet, en tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994" heeft op 13 augustus 1998 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PRÉALABLE

Le Conseil d'Etat a été saisi, le 23 février 1998, d'un avant-projet de loi "portant des dispositions électorales et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994". Il a remis, le 23 mars, l'avis L. 27.449/2 dans lequel il observe notamment que "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".

Le gouvernement et les chambres législatives, n'ont pas été en mesure de procéder dans l'immédiat à une telle révision de la Constitution et n'ont donc pu transposer en temps utile la directive précitée.

La Cour de justice des Communautés européennes a constaté, dans son arrêt du 9 juillet 1998 dans l'affaire C 323/97, Commissions des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, qu'"en ne mettant pas en vigueur dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à la directive 94/80/CE du Conseil, 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, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14, premier alinéa, de cette directive."

L'avant-projet de loi, qui a été soumis au Conseil d'Etat le 23 février 1998, dont l'exposé des motifs a été

.../...

modifié entre-temps et qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du Conseil des ministres le 10 juillet, est à nouveau présenté au Conseil d'Etat. Dans une lettre du même jour, le Premier Ministre et le Ministre de l'Intérieur expriment l'intention du gouvernement de déposer au début septembre le projet soumis au Conseil d'Etat sur le bureau de la Chambre des représentants. De cette manière, la discussion pourrait être engagée "aussi vite que possible", et cela, est-il précisé, "après l'approbation de la proposition (...) de révision de l'article 8 de la Constitution".

En annexe du dossier qu'ils transmettent au Conseil d'Etat, le Premier Ministre et le Ministre de l'Intérieur communiquent également la proposition de révision des alinéas 3 et 4 de l'article 8 de la Constitution que le gouvernement compte déposer et qui sera, indiquent-ils, "adoptée par le Parlement" (voir également l'exposé des motifs, p. 2).

Il est précisé, dans le texte constitutionnel proposé, que "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" (alinéa 3) et que "le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne sous les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi" (alinéa 4). Une disposition transitoire précise que "la loi visée à l'alinéa 4 ne peut être adoptée avant le 1er janvier 2001".

.../...

C'est sous le bénéfice de l'accomplissement préalable de l'opération de révision constitutionnelle qui est ainsi envisagée que le présent avis est donné.

EXAMEN DU PROJET

Le projet appelle essentiellement les observations suivantes :

1° Tel qu'il est rédigé, l'article 8, 2°, du projet risque de susciter des difficultés d'application. Edictant de nouvelles incompatibilités avec les fonctions de conseiller communal et de bourgmestre, mais se contentant de renvoyer à des "fonctions équivalentes" à celles qui sont visées à l'article 71, alinéa 1^{er}, 1° à 8°, de la Nouvelle loi communale, il rend singulièrement complexes les opérations de comparaison avec des fonctions politiques et administratives dans les autres Etats de l'Union européenne. Pour éviter toute contestation, il serait utile de dresser la liste de telles fonctions et de la faire figurer dans l'exposé des motifs.

2° L'article 11 du projet entend adapter la formulation de l'article 322 de la Nouvelle loi communale, relatif à la consultation populaire communale. Il précise que "seuls les électeurs communaux" - qu'ils soient Belges ou ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne - "peuvent participer à la consultation populaire".

.../...

Le Conseil d'Etat rappelle, à ce propos, les observations qu'il a faites dans un avis précédent (1), selon lesquelles il n'y a pas d'objection constitutionnelle - tirée de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution - à reconnaître la même faculté aux étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.

3° L'article 12 du projet détermine la procédure d'inscription des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne sur la liste des électeurs. Selon le commentaire des articles, cette procédure s'inspire de celle qui a été introduite à l'occasion des élections européennes.

Il est cependant, un point important sur lequel la procédure envisagée s'écarte de celle prévue par la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen. En effet, l'électeur concerné doit, selon l'article 12 du projet, introduire auprès de la commune où il a établi sa résidence principale une demande écrite, étayée par un ensemble de documents. Il revient ensuite au collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence de vérifier si les conditions d'électorat sont réunies dans son chef.

Une différence significative intervient ici. Une procédure d'agrément est, en effet, envisagée. "Après avoir vérifié que les conditions d'électorat sont réunies dans son chef, le collège des bourgmestre et échevins notifie à

(1) Il s'agit de l'avis L. 20.485/2 donné le 6 mars 1991 sur une proposition de loi "sur la consultation populaire des habitants des communes".

l'intéressé, en la motivant, sa décision d'agréer ou non cette demande, conformément aux modèles fixés par le Ministre de l'Intérieur. En cas de refus, la notification en est faite par lettre recommandée à la poste. Mention de l'agrément est portée aux registres de la population selon les modalités fixées par le Roi" (article 1er bis, § 2, alinéa 7, en projet, de la loi électorale communale).

L'instauration d'une procédure d'agrément ne se conçoit pas, dès l'instant où le citoyen de l'Union tire son droit à l'électorat du traité de l'Union et de la directive communautaire qui en assure la concrétisation. Il ne revient pas aux autorités communales d'apprécier si telle personne qui remplit, par hypothèse, les conditions de l'électorat peut ou non être admise à l'exercice de ses droits politiques.

Dès l'instant où les conditions d'électorat sont réunies, le collège ne détient qu'une compétence liée. Le refus qu'il pourrait opposer à une demande ne peut, de son côté, se justifier que par le constat qu'une condition d'électorat serait venue à manquer.

Le texte de l'article 12 du projet doit être revu en conséquence.

OBSERVATION FINALE

Il convient de mentionner dans les phrases liminaires des articles de l'avant-projet toutes les modifications appor-

.../...

tées antérieurement aux dispositions modifiées. C'est ainsi que :

- les articles 13 et 14 de la nouvelle loi communale ont été modifiés par la loi du 9 août 1988 et par l'arrêté royal du 30 mai 1989;
- l'article 15 de la même loi a été modifié par la loi du 9 août 1988, par l'arrêté royal du 30 mai 1989 et par la loi du 21 mars 1991;
- l'article 3, § 1er, de la loi électorale communale a été modifié par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 et par la loi du 11 avril 1994;
- l'article 216, § 2, de la même loi a été modifié par les lois des 9 juin 1982 et 2 août 1988, par la loi ordinaire du 16 juillet 1993, et par la loi du 24 mai 1994;
- l'article 65 de la même loi a quant à lui été remplacé, et non modifié, par la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

Le texte de l'avant-projet doit être corrigé en conséquence.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Op 23 februari 1998 is bij de Raad van State een voorontwerp van wet ingediend "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". De Raad heeft op 23 maart advies L. 27.449/2 uitgebracht waarin hij er onder meer op wijst dat "artikel 8, tweede lid, van de Grondwet moet worden herzien voordat de richtlijn van 19 december 1994 in het Belgische recht wordt omgezet".

De regering en de wetgevende kamers zijn niet in de mogelijkheid geweest onmiddellijk zulk een herziening van de Grondwet uit te voeren en hebben de voormelde richtlijn dus niet tijdig kunnen omzetten.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 9 juli 1998 in de zaak C-323/97, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België, vastgesteld : "Door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn voor het volgen van richtlijn 94/80/EG van de Raad 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 lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, is het Koninkrijk België de krachtens artikel 14, eerste alinea, van die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen."

.../...

Het voorontwerp van wet, dat op 23 februari 1998 is voorgelegd aan de Raad van State, waarvan de memorie van toelichting intussen is gewijzigd en waarover opnieuw is beraadslaagd in de ministerraad op 10 juli, wordt weer aan de Raad van State voorgelegd. In een brief van dezelfde dag geven de Eerste Minister en de Minister van Binnenlandse Zaken de bedoeling van de regering te kennen om het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp begin september bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen. Zodoende zou de bespreking ervan zo snel mogelijk kunnen worden aangevat en zulks, zo wordt gepreciseerd, na de goedkeuring van het voorstel tot herziening van artikel 8 van de Grondwet.

Als bijlage bij het dossier dat ze overzenden aan de Raad van State, doen de Eerste Minister en de Minister van Binnenlandse Zaken tevens het voorstel geworden tot herziening van het derde en vierde lid van artikel 8 van de Grondwet dat de Regering van plan is in te dienen en dat, zo verklaren ze, door het Parlement zal worden goedgekeurd (zie tevens de memorie van toelichting, blz. 2).

In de voorgestelde tekst van de Grondwet wordt bepaald : "de wet (kan) het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België" (derde lid) en "het stemrecht, zoals bedoeld in het vorige lid, kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald" (vierde lid). In een overgangsbepaling wordt erop gewezen dat "de wet bedoeld in het vierde lid (...) niet (kan) worden aangenomen voor 1 januari 2001".

.../...

Het is onder voorbehoud dat de aldus geplande grondwetsherziening wordt uitgevoerd dat dit advies wordt uitgebracht.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Bij het ontwerp behoren hoofdzakelijk de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

1° Zoals artikel 8, 2°, van het ontwerp is gesteld, kan het aanleiding geven tot moeilijkheden bij de toepassing ervan. Doordat het nieuwe onverenigbaarheden met de ambten van gemeenteraadslid en burgemeester vaststelt, maar zich bepaalt tot het verwijzen naar "ambten die gelijkwaardig zijn" aan die waarvan sprake is in artikel 71, eerste lid, 1° tot 8°, van de nieuwe gemeentewet, maakt het de vergelijking met politieke en administratieve ambten in de andere Staten van de Europese Unie bijzonder ingewikkeld. Om elke betwisting te voorkomen zou het nuttig zijn de lijst van zulke ambten op te maken en ze op te nemen in de memorie van toelichting.

2° Artikel 11 van het ontwerp strekt ertoe de formulering van artikel 322 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging aan te passen. Het bepaalt dat "alleen de gemeenteraadskiezers" - ongeacht of ze Belg zijn dan wel onderdaan van een andere Lid-Staat van de Europese Unie - "kunnen deelnemen aan de volksraadpleging".

.../...

De Raad van State herinnert in dat verband aan de opmerkingen die hij heeft gemaakt in een vorig advies (1) luidens welke er uit grondwettelijk oogpunt geen bezwaar - ontleend aan artikel 8, tweede lid, van de Grondwet - bestaat tegen het verlenen van dezelfde mogelijkheid aan vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Unie.

3° Artikel 12 van het ontwerp stelt de procedure vast voor de inschrijving van onderdanen van de andere Lid-Staten van de Europese Unie op de kiezerslijst. Volgens de artikelsgewijze commentaar is die procedure gebaseerd op die welke is ingevoerd naar aanleiding van de Europese verkiezingen.

Nochtans wijkt de ontworpen procedure op een belangrijk punt af van die waarin de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement voorziet. De betrokken kiezer moet luidens artikel 12 van het ontwerp immers bij de gemeente waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft een schriftelijke aanvraag indienen, gestaafd met een verzameling documenten. Vervolgens staat het aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar de kiezer woont, na te gaan of hij voldoet aan de kiesrechtvereisten.

(1) Het betreft advies L. 20.485/2 uitgebracht op 6 maart 1991 over een voorstel van wet "betreffende de raadpleging van de gemeentebevolking".

Hier treedt een veelbetekenend verschil op. Er wordt immers een erkenningsprocedure in uitzicht gesteld. "Na te hebben gecontroleerd dat de kiesbevoegdheidsvoorwaarden wat hem betreft zijn vervuld, geeft het college van burgemeester en schepenen (van de gemeente van verblijf) aan de betrokkene kennis van zijn gemotiveerde beslissing om deze aanvraag, overeenkomstig de door de Minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde modellen al dan niet in te willigen. In geval van weigering geschiedt de kennisgeving bij een ter post aangetekend schrijven. De inwilliging wordt in de bevolkingsregister vermeld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regelen" (ontworpen artikel 1bis, § 2, zevende lid, van de gemeentekieswet).

Het invoeren van een erkenningsprocedure is niet denkbaar vermits de onderdaan van de Unie zijn kiesrecht ontleent aan het Verdrag over de Europese Unie en aan de gemeenschapsrichtlijn die zorgt voor de uitvoering ervan. Het komt de gemeentelijke overheid niet toe te oordelen of een persoon die verondersteltenderwijs voldoet aan de kiesrechtvereisten, al dan niet zijn politieke rechten mag uitoefenen.

Als voldaan is aan de kiesrechtvereisten, beschikt het college slechts over een gebonden bevoegdheid. Het ongunstige gevolg dat het college zou kunnen geven aan een aanvraag kan zijnerzijds alleen worden gerechtvaardigd door de vaststelling dat ondertussen niet meer is voldaan aan een kiesrechtvereiste.

De tekst van artikel 12 van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

.../...

SLOTOPMERKING

In de inleidende zinnen van de artikelen van het voorontwerp dienen alle wijzigingen te worden vermeld die vroeger zijn aangebracht in de gewijzigde bepalingen. In dat verband zij erop gewezen dat :

- de artikelen 13 en 14 van de nieuwe gemeentewet gewijzigd zijn bij de wet van 9 augustus 1988 en bij het koninklijk besluit van 30 mei 1989;
- artikel 15 van dezelfde wet gewijzigd is bij de wet van 9 augustus 1988, bij het koninklijk besluit van 30 mei 1989 en bij de wet van 21 maart 1991;
- artikel 3, § 1, van de gemeentekieswet gewijzigd is bij de gewone wet van 16 juli 1993 en bij de wet van 11 april 1994;
- artikel 216, § 2, van dezelfde wet gewijzigd is bij de wetten van 9 juni 1982 en 2 augustus 1988, bij de gewone wet van 16 juli 1993 en bij de wet van 24 mei 1994;
- artikel 65 van dezelfde wet zijnerzijds is vervangen, en niet gewijzigd, bij de gewone wet van 16 juli 1993.

De tekst van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden gecorrigeerd.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame J. MESSINNE,
Mevrouw O. DAURMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs F. DELPEREE
de Heren J.-M. FAVRESSE

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

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été rédigé par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire
adjoint.

Het verslag werd opgesteld
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-refe-
rendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN, président de
chambre.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER

M. PROOST

R. ANDERSEN