

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

4 OKTOBER 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 4
van de Grondwet****(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 206
van 18 oktober 1991)**

**TEKST VOORGESTELD DOOR
DE HEER LALLEMAND c.s.**

TOELICHTING

Artikel 8b van het Verdrag over de Europese Unie bepaalt het volgende:

« 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. (...) »

2. (...) iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, heeft 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. (...) »

R. A 15513*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****100-14/1° (B.Z. 1991-1992):** Voorstel van de heer Jonckheer c.s.**SENAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 1992-1993

4 OCTOBRE 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 4
de la Constitution****(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n° 206
du 18 octobre 1991)**

**TEXTE PROPOSE PAR
M. LALLEMAND ET CONSORTS**

DEVELOPPEMENTS

Le Traité sur l'Union européenne dispose en son article 8b:

« 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. (...) »

2. 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. (...) »

R. A 15513*Voir:***Document du Sénat:****100-14/1° (S.E. 1991-1992):** Proposition de M. Jonckheer et consorts.

Uit deze bepalingen blijkt duidelijk dat de wil aanwezig is om enerzijds een Europees burgerschap in te stellen en anderzijds om de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap rechtstreeks te betrekken bij het besturen van de gemeenten.

Dit laatste idee is niet nieuw aangezien reeds op de Europese Top van oktober 1972 te Parijs door Eerste Minister Eyskens en de voorzitter van de Raad Andreotti voorgesteld werd onder bepaalde voorwaarden op plaatselijk vlak kiesbevoegdheid toe te kennen aan alle onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap.

Op 17 oktober 1989 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen een gewijzigd voorstel van richtlijn van de Raad aangenomen over het kiesrecht van de onderdanen van de Lid-Staten bij de gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat waar ze verblijven.

Anderzijds kennen bepaalde landen, zoals Nederland, Ierland en Denemarken, op plaatselijk vlak kiesrecht toe aan de onderdanen van de E.E.G., en dat sinds de jaren tachtig.

In België zijn verschillende pogingen hiertoe ondernomen door middel van wetsvoorstellen tot wijziging van de kieswet (1), maar deze pogingen hebben geen enkel resultaat opgeleverd, voornamelijk vanwege een probleem van grondwettigheid.

In al haar adviezen is de afdeling wetgeving van de Raad van State tot het besluit gekomen dat het actief en het passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkie-

Ces dispositions témoignent clairement d'une volonté de créer, d'une part, une citoyenneté européenne, et d'autre part, d'associer directement à la gestion des intérêts communaux, les ressortissants des pays membres de la Communauté européenne.

Cette dernière idée n'est pas neuve puisque déjà au Sommet européen d'octobre 1972, à Paris, le Premier Ministre Eyskens et le Président du Conseil Andreotti ont proposé la reconnaissance, à certaines conditions, de la capacité électorale, au plan local, à l'avantage de tous les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne.

Le 17 octobre 1989, la Commission des Communautés européennes a adopté une proposition modifiée de directive du Conseil sur « le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence ».

D'autre part, certains Etats comme les Pays-Bas, l'Irlande et le Danemark accordent aux ressortissants de la C.E.E. un droit de vote au niveau local et ce, depuis les années 1980.

Plusieurs tentatives ont été faites en Belgique par le biais de propositions de loi modifiant la loi électorale (1), mais aucune d'entre elles n'a pu aboutir, en raison essentiellement d'un problème de constitutionnalité.

Dans tous ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat a décidé que les droits de vote et d'éligibilité aux élections communales devaient être

(1) Zie het wetsvoorstel-Glinne c.s. waarbij kiesbevoegdheid als gemeenteraadskiezer wordt verleend aan de ingezetenen van de landen die het E.E.G.-Verdrag hebben ondertekend, Gedr. St. Kamer 1970-1971, nr. 936-1; het wetsvoorstel-Levaux waarbij de vreemdelingen kiesgerechtigd en verkiesbaar worden verklaard voor de gemeente-, de federatie- en de agglomeratieraadsverkiezingen, Gedr. St. Kamer, B.Z. 1979, nr. 15/1; het voorstel van wet Pétry-Lallemand tot uitbreiding van het gemeentelijk kiesrecht en de plaatselijke verkiesbaarheid tot de onderdanen van de Lid-Staten van de E.E.G., Gedr. St. Senaat 1979-1980, nr. 407-1; het wetsvoorstel-Liénard tot invoering van het kiesrecht voor bepaalde vreemdelingen bij de gemeenteraadsverkiezingen, Gedr. St. Kamer 1979-1980, nr. 609-1; het wetsvoorstel-Fiévez 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, Gedr. St. Kamer 1979-1980, nr. 611-1; het wetsvoorstel-Mangelschots waarbij aan alle vreemdelingen die meer dan 5 jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties, Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 612-1; het wetsvoorstel-Sleeckx c.s. 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, 1985-1986, nr. 262-1.

(1) Voyez proposition de loi de M. Glinne et consorts tendant à donner aux conseils communaux la faculté d'étendre l'électorat communal aux ressortissants des pays signataires du Traité de la C.E.E., *Doc. Chambre*, 1970-1971, n° 936/1; proposition de loi de M. Levaux tendant à accorder à tous les étrangers, le droit de vote et également le droit d'éligibilité pour les élections des conseils communaux et des conseils de fédération de communes et d'agglomération, *Doc. Chambre*, sess. ext., 1979, n° 15/1; proposition de loi de Mme Pétry et M. Lallemand visant à étendre aux seuls étrangers ressortissants d'un des Etats membres de la C.E.E., le droit de vote et le droit d'éligibilité pour les élections aux assemblées visées ci-dessus, *Doc. Sénat*, 1979-1980, n° 407/1; proposition de loi de M. Liénard instituant le droit de vote pour certains étrangers aux élections communales, *Doc. Chambre*, 1979-1980; n° 609/1; proposition de loi de M. Fiévez 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; *Doc. Chambre*, 1979-1980, n° 611/1; proposition de loi de M. Mangelschots 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. Chambre*, 1979-1980, n° 612/1; proposition de loi de M. Sleeckx et consorts 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. Chambre*, 1985-1986, n° 262/1.

zingen beschouwd dienden te worden als politieke rechten bedoeld in artikel 4 van de Grondwet. In de Grondwet wordt de uitoefening van de politieke rechten evenwel ondergeschikt gemaakt aan de staat van Belg. Bijgevolg werden de wetsvoorstellen die zich beperkten tot een wijziging van de gemeentekieswet, beschouwd als strijdig met de bepalingen van de Grondwet.

Sommige parlementsleden hebben hun wetgevend initiatief gebaseerd op een theorie van professor Rigaux⁽¹⁾ volgens welke het begrip «politieke rechten», dat in artikel 4, tweede lid, van de Grondwet voorkomt, pas zijn volle betekenis krijgt wanneer het in verband wordt gebracht met andere grondwetsbepalingen.

Om aan te tonen dat de «politieke rechten», bedoeld in artikel 4, betrekking hebben op de rechten die verbonden zijn met de uitoefening van de nationale soevereiniteit — en de deelneming aan het gedecentraliseerde beleid behoort daar niet toe —, onderstreept professor Rigaux dat de grondwetgever het noodzakelijk geacht heeft nadrukkelijk te bevestigen dat de nationaliteitsvoorwaarde vereist is om als kiezer of als verkiesbare kandidaat voor de parlementsverkiezingen erkend te worden.

Wat de samenstelling van de gemeenteraden betreft, beperkt artikel 108 van de Grondwet zich ertoe de wetgever te belasten met het opstellen van een wettelijke regeling in deze aangelegenheid; de nationaliteitsvoorwaarde wordt daarin niet gesteld.

Eveneens uitgaande van het oude tweede lid van artikel 5 van de Grondwet, merkte professor Rigaux op dat de gewone naturalisatie voldoende was voor de gemeenteraadsverkiezingen, hetgeen volgens hem erop wees dat het actief en het passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen geen politieke rechten waren.

Naar aanleiding van deze denkrichting werd door de Universiteit catholique de Louvain op 28 februari 1978 een colloquium georganiseerd⁽²⁾; hier verdeedigde professor Delpérée het tegengestelde standpunt⁽³⁾, gesteund door een ruime meerderheid, en daarin gevolgd door de afdeling wetgeving van de Raad van State: «Voor de Belgische grondwetgever is de gemeente, zoals de provincie, meer dan een administratief lichaam.

Ze is een echte politieke instelling. Dat verklaart waarom de Grondwet het bestaan ervan erkent, dat

considérés comme des droits politiques visés à l'article 4 de la Constitution. Or, celui-ci subordonne à la qualité de Belge, l'exercice des droits politiques. En conséquence, les propositions de loi se contentant de modifier la loi électorale communale ont été considérées comme inconciliables avec le prescrit constitutionnel.

Certains parlementaires ont fondé leur initiative législative sur une théorie du professeur Rigaux⁽¹⁾ selon laquelle la notion de «droits politiques», utilisée dans l'article 4, alinéa 2, de la Constitution, ne prend tout son sens que mise en relation avec d'autres dispositions constitutionnelles.

Pour démontrer que les «droits politiques», visés par l'article 4, concernent les droits liés à l'exercice de la souveraineté nationale qui n'incluent pas la participation aux collectivités politiques décentralisées, le professeur Rigaux relève que le Constituant a jugé nécessaire de rappeler, en la précisant, la condition de nationalité requise pour jouir de la qualité d'électeur ou de l'éligibilité pour les élections législatives.

En ce qui concerne la composition des conseils communaux, l'article 108 de la Constitution se borne à conférer au législateur le soin de régler cette matière, la condition de nationalité n'étant pas reprise.

Se basant également sur l'ancien alinéa 2 de l'article 5 de la Constitution, le professeur Rigaux fit remarquer que la naturalisation ordinaire suffisait pour les élections communales, ce qui démontrait, selon lui, que le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections communales n'étaient pas des droits politiques.

A la suite de ce mouvement d'opinion, un colloque fut organisé par l'Université catholique de Louvain le 28 février 1978⁽²⁾, au cours duquel le professeur Delpérée⁽³⁾ soutint la thèse contraire et largement majoritaire, suivi en cela par la section de législation du Conseil d'Etat: «Pour le Constituant belge, la commune — comme la province — n'est pas qu'un corps administratif.

Elle est une véritable collectivité politique. C'est ce qui explique que la Constitution en prévoit

(1) *Droit international privé*, deel II, *Droit positif belge*, uitg. Larcier, Bruxelles, 1979, blz. 112-113.

(2) Zie het tijdschrift *Studi Emigrazione — Etudes-Migration*, 1978, nr. 49.

(3) F. Delpérée, «Les étrangers et les élections en Belgique», A.P.T., blz. 36 e.v.

(1) *Droit international privé*, tome II, *Droit positif belge*, éd. Larcier, Bruxelles, 1979, p. 112-113.

(2) Voyez la revue *Studi Emigrazione — Etudes-Migration*, 1978, n° 49.

(3) F. Delpérée, «Les étrangers et les élections en Belgique», A.P.T., p. 36 et suiv.

de gemeente, op dezelfde wijze als de overheidsinstanties, beschouwd wordt als een echte « macht », en dat in de Grondwet eveneens de algemene beginselen van de gemeentelijke organisatie bepaald worden, op de eerste plaats de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraadsleden.

Volgens een dergelijke interpretatie genieten alleen de staatsburgers het kiesrecht in de verschillende politieke instellingen waarvan zij deel kunnen uitmaken. De vreemdelingen worden uitgesloten van de uitoefening van dergelijke rechten, zowel wat de parlementsverkiezingen betreft als wat de plaatselijke of regionale verkiezingen betreft. »

Een ander argument, vervat in artikel 6 van de Grondwet, versterkt deze mening. Op grond van dat artikel zijn alleen de Belgen benoembaar tot de burgerlijke en militaire bedieningen, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. Deze nationaliteitsvoorwaarde geldt zowel voor de gemeenteambtenaren als voor de rijksambtenaren.

« Het is nauwelijks denkbaar dat de grondwetgever het bezit van de Belgische nationaliteit zou hebben geëist voor gemeenteambtenaren, en dat niet zou hebben gedaan voor gemeenteraadsleden, de hoogste gezagdragers op gemeentelijk vlak, zelfs ook niet voor gemeenteraadskiezers. » (1)

Recentelijk nog, op 6 mei 1992, in zijn advies over het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, bepleitte de Raad van State de herziening van artikel 4 van de Grondwet voordat het Verdrag van Maastricht zou worden goedgekeurd (2).

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 oktober 1991 maakt artikel 4 in zijn geheel vatbaar voor herziening. Tijdens de commissiewerkzaamheden (3) heeft de Regering verklaard dat « het geheel van artikel 4 werd gevisieerd, om de problematiek van het stemrecht in zijn totaliteit te bekijken, zonder bijzondere bedoeling wat betreft alinea 1 ».

Uit het grootste deel van de rechtsleer alsmede uit de jurisprudentie van de Raad van State blijkt duidelijk dat voor het toekennen van het actief en het passief kiesrecht aan de onderdanen van de Europese Gemeenschap een herziening van artikel 4 van de Grondwet vereist is.

Dit voorstel tot herziening beoogt onze Grondwet in overeenstemming te brengen met de ontwikkeling van het begrip burgerschap in het internationaal recht.

l'existence, qu'elle la qualifie, au même titre que les autorités publiques, de véritable « pouvoir », qu'elle prévoit aussi les principes généraux de son organisation — au nombre desquels vient, en premier, l'élection directe des mandataires communaux.

Pareille interprétation réserve aux citoyens les droits électoraux dans les diverses institutions politiques dont ils peuvent faire partie. Elle exclut les étrangers de l'exercice de pareils droits tant en ce qui concerne les élections législatives que les élections locales ou régionales. »

Un autre argument contenu dans l'article 6 de la Constitution renforce cette opinion. Aux termes de cet article, seuls les Belges sont admissibles aux emplois publics, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Cette condition de nationalité est requise tant pour les fonctionnaires des communes que pour ceux de l'Etat.

« Il serait difficile d'admettre que le Constituant ait exigé la nationalité belge pour les fonctionnaires de la commune sans l'exiger des conseillers communaux, détenteurs du pouvoir le plus élevé sur le plan local et même sans l'exiger des électeurs aux élections communales. » (1)

Plus récemment encore, lorsque le Conseil d'Etat fut invité à se prononcer sur l'avant-projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne, le 6 mai 1992, il préconisa une révision de l'article 4 préalablement à l'approbation du Traité de Maastricht (2).

La déclaration de révision de la Constitution du 10 octobre 1991 soumet à révision l'ensemble de l'article 4. Lors des travaux en commission (3), le gouvernement a déclaré que « l'article 4 a été visé dans son intégralité, de manière que l'on puisse examiner l'ensemble de la question du droit de vote et que le gouvernement n'a pas d'intention particulière en ce qui concerne le premier alinéa ».

Il ressort donc clairement de l'avis majoritaire de la doctrine ainsi que de la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'octroi des droits de vote et d'éligibilité aux ressortissants de la Communauté européenne, implique une révision de l'article 4 de la Constitution.

La présente proposition de révision tend à mettre en conformité notre Constitution au regard de l'évolution du concept de citoyenneté en droit international.

(1) Adviezen van de Raad van State van 7 juli en 4 augustus 1980, Gedr. St. Kamer, bijlagen, 1991-1992, nr. 482/1, blz. 83-84.

(2) Advies van de Raad van State van 6 mei 1992, Gedr. St. Kamer, 1991-1992, nr. 482/1, blz. 71.

(3) Gedr. St. Senaat, 1991-1992, nr. 1449-2, blz. 8.

(1) Avis du Conseil d'Etat des 7 juillet et 4 août 1980, Doc. Chambre, annexes, 1991-1992, n° 482/1, p. 83 et 84.

(2) Avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1992, Doc. Chambre, 1991-1992, n° 482/1, p. 71.

(3) Doc. Sénat, 1991-1992, n° 1449-2, p. 8.

Het is niet nodig deze grondwetsherziening afhankelijk te maken van de beslissingen van de Europese instellingen.

De wetgever zal voornamelijk tot taak hebben de regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement worden vastgesteld door de Raad, in onze interne rechtsorde om te zetten.

*
* *

Wij stellen voor het tweede lid van artikel 4 te wijzigen teneinde de staat van Belg als voornaamste voorwaarde voor de uitoefening van politieke rechten te handhaven. Met het begrip politieke rechten worden niet alleen het actief en passief kiesrecht beoogd, maar ook andere rechten zoals de toegang tot de overheidsdienst en tot het leger.

De afwijking die door het derde lid wordt bekrachtigd, heeft slechts betrekking op het kiesrecht, dat wil zeggen het stemrecht en het recht om verkozen te worden.

De wetgever heeft tot taak deze grondwetsherziening ten uitvoer te brengen door een wijziging van de betrokken kieswetten.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 4, tweede lid, van de Grondwet wordt vervangen door de volgende leden:

« Alleen de Belgen oefenen de politieke rechten uit onder de voorwaarden bepaald door de Grondwet en de wetten die erop betrekking hebben.

Overeenkomstig de internationale verbintenissen van België is de staat van Belg bedoeld in de vorige leden niet vereist voor de uitoefening van het kiesrecht. Een wet bepaalt de toepassingsvoorwaarden van dit artikel. »

Il n'est pas nécessaire de subordonner cette révision constitutionnelle aux décisions prises par les instances européennes.

Il reviendra au législateur principalement de traduire dans notre droit interne, les modalités arrêtées par le Conseil sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

*
* *

Il est proposé de modifier le deuxième alinéa de l'article 4 afin de maintenir comme condition prioritaire à l'exercice de droits politiques la qualité de Belge. Le concept de droits politiques ne vise pas seulement le droit de vote et d'éligibilité; d'autres droits, comme l'accès à la fonction publique, à l'armée, sont concernés.

La dérogation consacrée par le troisième alinéa ne concerne que les droits électoraux, c'est-à-dire le droit de vote et le droit d'être élu.

Il revient au législateur de mettre en œuvre cette révision constitutionnelle, en modifiant les lois électorales concernées.

Roger LALLEMAND.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 4, alinéa 2, de la Constitution, est remplacé par les alinéas suivants:

« Seuls les Belges exercent les droits politiques dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois y relatives.

Conformément aux engagements internationaux de la Belgique, la qualité de Belge visée aux alinéas précédents, n'est pas requise pour l'exercice des droits électoraux. Une loi détermine les conditions d'application du présent article. »

Roger LALLEMAND.
Willy TAMINIAUX.
Philippe MAHOUX.