

Numéro du rôle : 620
Arrêt n° 76/94 du 18 octobre 1994

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, introduit par le comte Th. de Looz Corswarem et H. Wailliez.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet du recours*

Par requête du 2 décembre 1993 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 1993 et reçue au greffe le 7 décembre 1993, le comte Thierry de Looz Corswarem, domicilié avenue Jeanne 15, à Ixelles, membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et conseiller communal d'Ixelles, et Hugues Wailliez, domicilié rue Van Kalck 67, à Molenbeek-Saint-Jean, fonctionnaire, membre suppléant de la Chambre des représentants, demandent l'annulation de la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, publiée au *Moniteur belge* du 30 octobre 1993 (2ème édition), et plus particulièrement en tant que cette loi approuve le Traité qui insère en son article G/C un article 8.1 et 8B.1.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 7 décembre 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 janvier 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 janvier 1994.

Par ordonnances du 21 décembre 1993, les juges E. Cerexhe et H. Coremans ont été désignés pour compléter le siège.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 28 février 1994.

Copies de ce mémoire ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 mars 1994.

Les requérants ont introduit un mémoire en réponse commun par lettre recommandée à la poste le 5 avril 1994.

Par ordonnance du 5 mai 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 6 décembre 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 mai 1994, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 25 mai 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 22 juin 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 25 mai 1994.

A l'audience publique du 22 juin 1994 :

- ont comparu :

. Me M. Delacroix, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants;

. Me R. Ergec, *loco* Me P. Peeters, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges J. Delruelle et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet de la disposition entreprise*

L'article 8.1 du Traité sur l'Union européenne approuvé par la loi entreprise énonce :

« Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ».

L'article 8B.1 dispose pour sa part :

« 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; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient ».

## IV. En droit

- A -

### *Position des parties requérantes*

A.1.1. La Cour est *compétente* pour contrôler la constitutionnalité intrinsèque de la norme entreprise et, partant, du Traité. « Ce contrôle implique l'examen du contenu des dispositions du Traité, sous réserve de l'exercice de ce contrôle en regard de ce qu'il s'agit non d'un acte de souveraineté unilatérale mais d'une norme conventionnelle produisant également des effets de droit en dehors de l'ordre juridique interne. »

Le recours est introduit dans le délai prévu par la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Les requérants ont *intérêt* au recours parce que l'application de la norme est de nature à porter atteinte à l'étendue de leurs droits en qualité d'électeurs dans la mesure où elle leur dénie le privilège résultant de leur droit fondamental de nationalité réservant aux seuls Belges le droit de vote et parce que l'ouverture du droit de vote aux élections communales à de nouvelles catégories de personnes revient à réduire le poids de leur vote. En outre, le premier requérant a un intérêt spécial en sa qualité de conseiller communal, « la norme entreprise tendant à modifier la composition du corps électoral communal et à accroître le nombre de compétiteurs à ces élections ».

A.1.2. Le *premier moyen* est pris de la violation des articles 6 et *bis* de la Constitution au regard de l'article 4, alinéa 2, de la Constitution. Les droits politiques diffèrent essentiellement des droits civils quant à leur principe : ils ne font pas partie de la personnalité humaine mais de la personnalité nationale; ils sont inséparables des éléments constitutifs de la nation à laquelle appartient l'intéressé.

Dans son avis, le Conseil d'Etat avait considéré que le législateur ne pouvait approuver le Traité sur l'union européenne avant que le Constituant n'ait modifié l'article 4, alinéa 2, de la Constitution. Comme la Cour a reconnu dans son arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990 que les étrangers peuvent invoquer le principe d'égalité, elle doit admettre que les Belges peuvent invoquer la violation de ce principe « à l'avantage d'étrangers ».

A.1.3. Le *deuxième moyen* est pris de la violation des articles 6 et *bis* de la Constitution au regard des décrets du Congrès national des 18 novembre 1830 et 24 février 1831.

« Les droits politiques attachés à la nationalité sont (...) le corollaire obligé du principe même de nation et, au-delà, de l'indépendance du pays. » Le citoyen belge trouve dans les décrets supraconstitutionnels mentionnés la source des droits politiques découlant de sa nationalité et que le législateur ne pouvait modifier dans la mesure où ils procèdent du critère irrévocable de l'indépendance du pays.

« Le caractère subversif de l'indépendance nationale de la norme critiquée résulte également du fait qu'elle est contenue dans une partie intitulée ' La citoyenneté de l'Union '. »

### *Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Les requérants ne justifient pas de l'*intérêt* requis car ils ne démontrent pas en quoi leur situation en tant qu'électeurs ou candidats aux élections locales serait affectée de façon directe et certaine. L'intérêt des requérants n'est pas encore suffisamment certain et actuel puisque la disposition entreprise prévoit qu'une directive doit être prise avant le 31 décembre 1994 par le Conseil et qu'il faudra encore à ce moment-là qu'une loi fédérale intervienne dans un délai qui expirera probablement le 1er janvier 1996, loi qui transposera en droit interne les modalités du droit de vote et d'éligibilité arrêtées par la directive. A défaut de cette transposition, ce n'est qu'au moment où la directive sera d'application directe dans l'ordre interne conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que l'intérêt des requérants pourra être considéré comme certain. L'absence d'intérêt suffisamment certain ressort également du fait que la réglementation qui doit être arrêtée avant le 31 décembre 1994 peut prévoir des dérogations en faveur de la Belgique, ce qui pourrait priver les requérants de tout ou partie de leurs griefs.

La norme entreprise n'affecte pas défavorablement les requérants dont le droit de vote et d'éligibilité à l'échelon communal demeurent intact.

A.2.2. Concernant les *moyens* invoqués, il faut d'abord considérer que les articles 6 et *6bis* ne peuvent pas s'appliquer en l'espèce. Tout d'abord, il n'est pas exact que les Belges se trouvent dans une situation qui serait totalement différente de celle des autres citoyens de l'Union européenne, au regard du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales. Depuis la création des Communautés européennes, les citoyens des Etats membres de la Communauté européenne ont reçu certains droits qu'ils puisent directement dans le Traité C.E.E., par exemple la libre circulation des travailleurs ou la liberté d'établissement. S'est ainsi progressivement dégagée « une citoyenneté européenne » qui trouve désormais son ancrage dans le Traité sur l'Union européenne.

Subsidiairement, il faut relever que lorsque la Cour applique le principe qui prohibe le traitement identique de situations différentes, c'est toujours dans le cas où l'on impose une charge à une catégorie de personnes physiques ou morales. En l'espèce, aucune charge n'est imposée aux requérants, qui ne sont pas non plus privés d'un avantage. Ce qui est reproché à la mesure, c'est d'étendre un droit subjectif à une autre catégorie de personnes. Une telle extension ne peut en aucun cas être préjudiciable aux personnes qui jouissaient déjà dudit droit. On ne peut en l'occurrence parler de discrimination puisque pour être discriminé, il faut subir un préjudice.

A.2.3. Concernant le *premier moyen*, il faut d'abord relever que la disposition entreprise n'est aucunement incompatible avec l'article 4, alinéa 2, de la Constitution. L'article 128 de la Constitution consacre l'assimilation de principe des étrangers aux Belges; cette assimilation vaut également pour les droits politiques, sauf lorsqu'une disposition constitutionnelle particulière réserve explicitement aux Belges le droit de vote et d'éligibilité. L'article 4, alinéa 2, pour sa part, ne vise que l'électorat et l'éligibilité dans le cadre des élections qui traduisent une participation à l'exercice de la souveraineté nationale au sens de l'article 25 de la Constitution. Cette souveraineté s'exerce principalement à l'échelon fédéral et fédéré et pas à l'échelon communal, parce que les communes sont des pouvoirs subordonnés assujettis à la tutelle des autorités fédérales et fédérées et dont l'autonomie est tributaire des interventions des législateurs fédéral et décrets. Cette thèse est corroborée par l'ancien article 5, alinéa 2, de la Constitution. « La conception suivant laquelle le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal n'est pas dénié aux étrangers ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne par la Constitution belge s'impose d'autant plus que la Constitution doit recevoir une interprétation évolutive et dynamique, à la lumière des conditions d'aujourd'hui en général et des exigences de l'intégration européenne en particulier. » Cette interprétation dynamique peut d'ailleurs se faire aussi au regard de l'article *25bis* de la Constitution.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres conclut à la primauté du Traité relatif à l'Union européenne sur l'article 4, alinéa 2, de la Constitution et, par voie de conséquence, à la compatibilité de la norme entreprise avec les articles 6 et *6bis* de la Constitution. Cette primauté résulte de l'article *25bis* de la Constitution et de la nature même de la norme communautaire.

A.2.4. Le *deuxième moyen* n'est pas recevable parce que la Cour n'est pas compétente pour en connaître. En effet, l'électorat et l'éligibilité au niveau communal des ressortissants communautaires sont totalement étrangers à l'indépendance de la Belgique au sens des décrets précités. Il y a là une confusion entre la notion d'indépendance et la notion de souveraineté.

Subsidiairement, les requérants confèrent à tort une portée supraconstitutionnelle et immuable aux décrets des 18 novembre 1830 et 24 février 1831. Accorder une telle portée à ces décrets revient à nier le principe de souveraineté nationale tel qu'il est consacré par l'article 25 de la Constitution. Le Conseil des ministres s'appuie sur plusieurs contributions doctrinales et sur un avis du Conseil d'Etat qui soulignent que ces décrets ont tout au plus une valeur constitutionnelle et peuvent donc être modifiés par des normes constitutionnelles subséquentes. « Les décrets garantissant l'indépendance de la Belgique doivent dès lors se lire à la lumière de l'article *25bis* de la Constitution dans le cadre duquel s'inscrit la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants communautaires ».

Plus subsidiairement encore, on ne voit pas en quoi l'octroi de l'électorat et de l'éligibilité aux ressortissants communautaires énerverait l'indépendance de la Belgique telle qu'elle est consacrée par ces décrets ou même la souveraineté nationale. « Au surplus, dans l'affaire Wimbledon, la Cour permanente de justice internationale a observé que c'était précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat que la faculté pour celui-ci de pouvoir limiter sa souveraineté par des traités librement conclus. »

#### *Réponse des parties requérantes*

A.3.1. Le *mémoire du Conseil des ministres* doit être considéré comme entaché de nullité parce que la page 12 de ce mémoire reproduit le texte du discours d'un membre du Conseil des ministres exclusivement dans sa version néerlandaise sans que soit présentée une traduction ou une synthèse de ce texte, alors que le Conseil des ministres doit, dans la présente affaire, utiliser exclusivement la langue française.

A.3.2. L'*intérêt* des requérants est certain et direct. L'insertion de la norme attaquée dans l'appareil législatif constitue *in se* une atteinte immédiate et directe à leurs intérêts actuels. L'insécurité où ils se trouvent interdit que l'on puisse considérer leur intérêt comme prématuré ou éventuel. Il n'y a pas lieu d'attendre la mise en oeuvre de la norme entreprise puisque les droits consacrés le sont dès à présent et que les dérogations qui pourraient éventuellement intervenir ne sont qu'hypothétiques et ne constituent que l'accessoire du principal qui est aujourd'hui discuté. Comme ils l'ont précisé dans la requête, les requérants sont atteints dans leurs droits par la norme entreprise dont les effets seraient directs pour eux-mêmes. Une discrimination supplémentaire est indiquée : les ressortissants de l'Union européenne résidant sur le territoire belge auraient la possibilité de choisir d'exercer ou non leur droit de vote alors que le citoyen belge refusant d'exercer son droit de vote demeure passible de poursuites pénales.

A.3.3. Concernant les *moyens*, les requérants estiment que les articles 6 et *6bis* de la Constitution sont applicables. Ils ne contestent pas la notion de citoyenneté européenne mais estiment qu'elle reste étrangère à l'exercice de droits politiques dans l'ordre national belge. Ils dénoncent la discrimination nette et rigoureuse qui résulte de la combinaison de la norme attaquée avec l'article 210 de la loi électorale.

Concernant la compatibilité de l'article 4, alinéa 2, et des articles 6 et *6bis* de la Constitution, ils relèvent la contradiction de la position du Conseil des ministres qui estime que l'article 4, alinéa 2, de la Constitution ne réserve pas aux Belges seuls le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales mais qui admet la nécessité de réformer l'article 4 de la Constitution.

Il résulte d'arrêts de la Cour de cassation que les communes sont des entités politiques et que le pouvoir communal fait partie des institutions fondamentales du pays. Si l'on veut octroyer des droits politiques aux étrangers, il faut donc modifier l'article 4 de la Constitution, même si cet octroi est limité au niveau communal.

Il ne peut par ailleurs se déduire de l'ancien article 5 de la Constitution une quelconque hiérarchie dans les droits politiques. Le recours à la notion de citoyenneté européenne ne parvient pas à justifier la mesure : dès lors qu'il y a un démembrement de l'exercice de la souveraineté nationale par le rattachement à cette citoyenneté nouvelle de l'exercice des droits politiques relatifs au droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, il y a violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution mis en conjonction avec l'article 4, alinéa 2, de celle-ci.

Concernant la primauté invoquée par le Conseil des ministres du Traité de l'Union européenne, il y a lieu de se référer à l'arrêt n° 12/94 du 3 février 1994 de la Cour, qui précise que l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution ne peut être censé autoriser le législateur à méconnaître la Constitution indirectement par le biais de l'assentiment donné à un Traité international.

S'agissant du *deuxième moyen*, c'est à tort que le Conseil des ministres reproche aux requérants de confondre la notion d'indépendance avec la notion de souveraineté. Les concepts d'indépendance et de nationalité sont liés : l'indépendance de la Belgique demeure la source des droits attachés à la nationalité. Le moyen est donc recevable.

Les décrets du Congrès national des 18 novembre 1830 et 24 février 1831 ont bien une portée supraconstitutionnelle. L'intention du Congrès national était de les rendre irrévocables et non susceptibles de révision par le Constituant. Cette thèse est aussi admise en doctrine. En supposant à titre subsidiaire que la valeur du décret du 24 février 1831 ne serait que constitutionnelle, il faut reconnaître que ce décret n'a fait l'objet d'aucune révision ou proposition de révision constitutionnelle. « Les effets demeurent ainsi directement applicables avec toutes les conséquences qu'en déduisent les exposants quant à l'exercice conséquent de leurs droits politiques qui en découlent de par la nationalité. »

En ce qui concerne le moyen, les requérants s'en remettent à la sagesse de la Cour pour « apprécier si l'interprétation prétendument moderniste et dynamique des normes constitutionnelles invoquées par référence des articles 6 et *6bis* de la Constitution dont la sanction à toute contravention relève de sa compétence tel que suggéré par le Conseil des ministres doit prévaloir au regard de l'appréciation rigoureuse des données normatives du droit positif national que présentent les exposants ».

- B -

*Quant à l'étendue du recours*

B.1. Aux termes de la requête, les parties requérantes demandent l'annulation de « la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, publiée au *Moniteur belge* du 30 octobre 1993 (2ème édition), p. 23.844 ».

Il résulte toutefois de l'exposé des moyens que les parties requérantes limitent leur recours en annulation de cette loi « en tant que le Traité sur l'Union européenne qu'elle approuve insère en son article G/C dans le Traité instituant la Communauté économique européenne une deuxième partie intitulée ' La citoyenneté de l'Union ', dont l'article 8.1 dispose :

' Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre '

et l'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 ' ».

La Cour limitera dès lors son examen à ces seules dispositions.

*Quant au mémoire du Conseil des ministres*

B.2. Selon les parties requérantes, le mémoire du Conseil des ministres doit être considéré comme entaché de nullité parce qu'il reproduit, à la page 12, le texte du



discours d'un membre du Gouvernement exclusivement dans sa version néerlandaise.

Il convient, en premier lieu, de relever qu'en aucun cas le reproche formulé ne pourrait conduire à l'irrecevabilité du mémoire tout entier.

La Cour constate en outre qu'à la page 12 de son mémoire, le Conseil des ministres reproduit, par le procédé de la citation, un extrait du discours d'un membre du Gouvernement, tel qu'il a été repris dans les Annales parlementaires de la Chambre des représentants. Il ne peut être reproché au Conseil des ministres de ne pas avoir traduit ou synthétisé le passage repris dans une autre langue.

L'exception de nullité ne peut être accueillie.

#### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.3. Le Conseil des ministres estime que les requérants ne justifient pas de l'intérêt requis pour les motifs précisés *sub* A.2.1.

B.4. L'article 142 de la Constitution (ancien article 107<sup>ter</sup>, § 2) dispose :

« (...) La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

Aux termes de l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les recours en annulation sont introduits par « toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ... ».

Les dispositions précitées exigent donc que la personne physique ou morale qui introduit une requête justifie d'un intérêt à agir devant la Cour. L'action populaire ne peut être accueillie.

Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.5. La loi attaquée donne assentiment à un traité dont une disposition étend le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux citoyens de l'Union européenne résidant dans un Etat membre de l'Union dont ils ne sont pas ressortissants, sous réserve de modalités qui doivent être arrêtées.

B.6. Les requérants, qui se prévalent de la qualité d'électeur et de conseiller communal, estiment que les dispositions en cause sont susceptibles de porter atteinte à leurs droit de vote et d'éligibilité parce qu'elles leur déniaient « le privilège résultant de leur droit fondamental de nationalité réservant aux seuls Belges le droit de vote », d'une part, et tendraient à réduire « le poids du vote exprimé par les exposants au sein de la communauté électorale » et « à modifier la composition du corps électoral communal et à accroître le nombre de compétiteurs à ces élections », d'autre part.

B.7. Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur ou tout candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature.

B.8. L'élargissement des conditions de vote et d'éligibilité critiqué par les requérants ne porte cependant atteinte ni au droit de voter ni à celui d'être élu. Il laisse entière la liberté de chacun de voter pour le candidat de son choix et de se porter candidat aux élections.

B.9. Sans doute l'élargissement critiqué peut-il affecter le résultat des élections communales puisque son introduction dans le droit interne permettra à un plus grand nombre de personnes de voter et d'être élues, mais l'intérêt qu'ont les requérants à

formuler une telle critique ne se distingue pas de celui que peut avoir toute personne à contester les règles par lesquelles se réalise l'intégration européenne.

Admettre la recevabilité d'un recours fondé sur un tel intérêt reviendrait à accueillir l'action populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu.

L'exception d'irrecevabilité doit être accueillie.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi organique, par la Cour composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, G. De Baets, E. Cerexhe et H. Coremans, les juges K. Blanckaert et J. Delruelle étant légitimement empêchés, à l'audience publique du 18 octobre 1994.

Le greffier,

L. Potoms

Le président,

M. Melchior