

**Belgische Senaat
en Kamer van
volksvertegenwoordigers**

ZITTING 1997-1998

11 MEI 1998

Toepassing van artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen

Onderzoek van de brief van de heer Leman, directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, met betrekking tot het Vlaams Blok

VERSLAG

NAMENS

**DE CONTROLECOMMISSIE BETREFFENDE
DE VERKIEZINGSUITGAVEN
EN DE BOEKHOUDING VAN
DE POLITIEKE PARTIJEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DIDIER REYNDEERS**

I. VOORGESCHIEDENIS

Bij brief van 14 januari 1998 heeft de heer Leman, directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. De voorzitters : de heren F. Swaelen (S) en R. Langendries (K).
2. Vaste leden : mevrouw Cahay-André (K), de heren Caluwé (S), Ph. Charlier (S), Coene (S), Foret (S), Goovaerts (S), Landuyt (K), Mahoux (S), Michel (K), Moens (S), Tavernier (K), Toussaint (K), Van Hauthem (S), mevrouw Vanlerberghe (K), de heren Versnick (K), Willems (K) en Reynders (K), rapporteur.
3. Plaatsvervangers : de heren Ceder (S), Clerfayt (K), Eerdekens (K), Leterme (K) en Simonet (K).
3. Andere leden : de heren Annemans (K), Deleuze (K), Mooock (K), Moureaux (K) en mevrouw Van de Casteele (K).

**Sénat et Chambre
des représentants
de Belgique**

SESSION DE 1997-1998

11 MAI 1998

Application de l'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques

Examen de la lettre de M. Leman, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, concernant le Vlaams Blok

RAPPORT

FAIT AU NOM

**DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE
DES DÉPENSES ÉLECTORALES
ET DE LA COMPTABILITÉ
DES PARTIS POLITIQUES
PAR
M. DIDIER REYNDEERS**

I. ANTÉCÉDENTS

Dans sa lettre du 14 janvier 1998, M. Leman, le directeur du Centre pour l'égalité des chances et la

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Les présidents : MM. F. Swaelen (S) et R. Langendries (Ch).
2. Membres effectifs : Mme Cahay-André (Ch), MM. Caluwé (S), Ph. Charlier (S), Coene (S), Foret (S), Goovaerts (S), Landuyt (Ch), Mahoux (S), Michel (Ch), Moens (S), Tavernier (Ch), Toussaint (Ch), Van Hauthem (S), Mme Vanlerberghe (Ch), MM. Versnick (Ch), Willems (Ch) et Reynders (Ch), rapporteur.
3. Membres suppléants : MM. Ceder (S), Clerfayt (Ch), Eerdekens (Ch), Leterme (Ch) et Simonet (Ch).
3. Autres membres : MM. Annemans (Ch), Deleuze (Ch), Mooock (Ch), Moureaux (Ch) et Mme Van de Casteele (Ch).

en voor racismebestrijding, de voorzitters van de Controlemcommissie een dossier overgelegd betreffende de publicaties van het Vlaams Blok.

De heer Leman voerde in zijn brief daarvoor de volgende beweegredenen aan:

« Wij stellen ons inderdaad vragen over de compatibiliteit tussen deze verschillende publicaties die op onweerlegbare wijze stellingen en karikaturen van racistische en xenofobe aard bevatten, en artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 houdende de controle op de verkiezingsuitgaven.

De hoofdpodracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, een openbare dienst die bij de wet van 15 februari 1993 werd opgericht, bestaat in het bestrijden van alle vormen van rassendiscriminatie. Het lijkt ons derhalve op zijn minst paradoxaal dat met overheids-geld activiteiten worden gefinancierd die lijken in te druisen tegen de wil van de wetgever.

Bij lezing van de boekhouding van het Vlaams Blok in het financieel verslag van 1996 kunnen wij bijvoorbeeld in de resultatenrekening vaststellen dat deze politieke formatie een bedrag van 6 153 169 frank heeft uitgegeven aan publicaties en 24 064 475 frank voor kosten inzake verkiezingspropaganda waarvan een gedeelte meer bepaald betrekking heeft op de 12 uitzendingen die door de BRTN worden toegezegd.

Wij vestigen tevens uw aandacht op de motie van de Vlaamse Raad van 19 november 1992 die stelt dat het programma van het Vlaams Blok indruist tegen de bepalingen van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Bovendien heeft het Centrum, net zoals vele verenigingen en talrijke burgers, in november 1996 klacht ingediend tegen het Vlaams Blok bij de procureur des Konings van Brussel ingevolge de verspreiding van de eerste open brief aan de Brusselaars.

Voor het ogenblik onderzoekt de procureur-generaal echter nog de opportuniteit om de zaak ahangig te maken bij het Hof van Assisen van Brabant, conform artikel 150 van de Grondwet inzake pers-misdrijven.

Wij wensen derhalve deze problematiek aan de commissie voor te leggen aangezien dit ons essentieel lijkt in de strijd die alle democraten tegen het racisme en de xenofobie hebben aangebonden.»

Aangezien het initiatief van de heer Leman ten doel had de Controlemcommissie ertoe te brengen na te gaan of het Vlaams Blok de bepalingen van artikel 15bis heeft geschonden en daardoor, in voorkomend geval, zijn recht op de door de wet van 4 juli 1989 bepaalde dotatie heeft verbeurd, beslisten de voorzitters het probleem op de agenda te plaatsen van de vergadering van 2 februari 1998 onder het punt « Toepassing van artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 ».

lutte contre le racisme, a transmis aux présidents de la Commission de contrôle un dossier relatif aux publications du Vlaams Blok.

Dans sa lettre, M. Leman a avancé les motifs suivants:

« En effet, nous nous interrogeons sur la compatibilité entre ces différentes publications, qui contiennent incontestablement des affirmations et des caricatures à caractère raciste et xénophobe, et l'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 relatif au contrôle des dépenses électorales.

La mission essentielle du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, organisme public créé par la loi du 15 février 1993, est de lutter contre toutes les formes de discrimination raciale. Il nous paraît dès lors pour le moins paradoxal que des crédits publics financent des activités qui apparaissent en contradiction avec la volonté du législateur.

À la lecture de la comptabilité du Vlaams Blok contenue dans le rapport financier concernant l'année 1996, nous pouvons par exemple constater dans les comptes de résultats que cette formation politique a dépensé un montant de 6 153 169 francs pour des publications et de 24 064 475 francs pour des frais de propagande électorale, dont une partie concerne notamment les douze émissions concédées par la B.R.T.N.

Nous attirons également votre attention sur la motion du Vlaamse Raad du 19 novembre 1992 qui considère que le programme du Vlaams Blok est en contradiction avec les termes de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, le centre, comme de nombreuses associations et de nombreux citoyens, a déposé plainte auprès du procureur du Roi de Bruxelles en novembre 1996 contre le Vlaams Blok, suite à la diffusion de la première lettre ouverte aux Bruxellois.

Mais, à l'heure actuelle, le procureur général examine encore l'opportunité de saisir la Cour d'assises du Brabant conformément à l'article 150 de la Constitution relatif aux délits de presse.

Nous avons dès lors souhaité saisir la commission de cette problématique, qui nous paraît essentielle pour le combat que mènent tous les démocrates contre le racisme et la xénophobie.»

Étant donné que l'initiative de M. Leman avait pour objet d'amener la Commission de contrôle à examiner si le Vlaams Blok a violé l'article 15bis et, le cas échéant, perdrait de ce fait son droit à la dotation prévue à la loi du 4 juillet 1989, les présidents ont décidé d'inscrire le problème à l'ordre du jour de la réunion du 2 février 1998 sous le point « Application de l'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 ».

Voor een goed begrip volgt hierna de tekst van artikel 15bis:

« Art. 15bis. — Om aanspraak te kunnen maken op de dotatie waarin is voorzien bij artikel 15, moet elke partij, tegen uiterlijk 31 december 1995, in haar statuten of in haar programma een bepaling opnemen waarbij zij zich ertoe verbindt om in haar politieke actie ten minste de rechten en vrijheden, zoals gewaarborgd door het bij de wet van 13 mei 1955 bekrachtigde Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en door de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dit Verdrag, in acht te nemen en door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen. »

II. PROBLEEMSTELLING

a) Procedure

Toen tijdens de vergadering van 2 februari 1998 bleek dat met het agendapunt « Toepassing van artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 » het dossier van het Vlaams Blok aanhangig werd gemaakt, maakte de vertegenwoordiger van deze partij in de commissie, *de heer Van Hauthem*, bezwaar tegen deze handelwijze.

Hij achtte het onaanvaardbaar dat, gelet op de mogelijke financiële consequenties, niet vooraf aan het Vlaams Blok en de commissieleden was meegegeeld dat de commissie zich zou uitspreken over de vraag of zijn partij de bepalingen van artikel 15bis in acht nam of niet.

Voorts werd niet gepreciseerd welke bepalingen van het EVRM door het Vlaams Blok zouden zijn geschonden en op welke wijze. Tevens werden de stukken die de heer *Leman* tot staving van zijn verzoek aan de voorzitters van de commissie had toegezonden, niet vooraf aan de commissieleden meegegeeld. De tot dusver gevolgde procedure schond derhalve zijns inziens de rechten van verdediging van het Vlaams Blok.

b) Draagwijdte van artikel 15bis

Naast deze procedurekwestie heerste er binnen de commissie geen eenstemmigheid over de draagwijdte van artikel 15bis.

Volgens *de enen*, onder wie *de heer Van Hauthem*, hield artikel 15bis een louter formele verplichting in voor de partijen om vóór 31 december 1995 in hun statuten een bepaling in te schrijven waarbij zij zich ertoe verbinden de bepalingen van het EVRM en zijn protocollen in acht te nemen en te doen in acht nemen door hun geledingen en verkozen mandatarissen.

Pour la bonne compréhension, voici le texte de l'article 15bis:

« Art. 15bis. — Pour pouvoir bénéficier de la dotation prévue à l'article 15, chaque parti doit, pour le 31 décembre 1995 au plus tard, inclure dans ses statuts ou dans son programme une disposition par laquelle il s'engage à respecter dans l'action politique qu'il entend mener, et à faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, au moins les droits et les libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique. »

II. EXPOSÉ DU PROBLÈME

a) Procédure

Quand il est apparu, au cours de la réunion du 2 février 1998, que, sous le point de l'ordre du jour « application de l'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 », on soumettait à la commission le dossier du Vlaams Blok, le représentant de ce parti à la commission, *M. Van Hauthem*, s'est opposé à cette manière de faire.

Il a estimé inacceptable, vu les répercussions financières possibles, que l'on n'ait pas informé au préalable le Vlaams Blok et les commissaires que la commission se prononcerait sur la question de savoir si son parti avait respecté ou non l'article 15bis.

Qui plus est, on ne précisait pas quelles dispositions de la C.E.D.H. le Vlaams Blok aurait violées, ni de quelle manière il l'aurait fait. En outre, les documents que *M. Lemman* avait transmis aux présidents de la commission pour étayer sa demande n'avaient pas été communiqués au préalable aux commissaires. Par conséquent, selon lui, la procédure suivie jusque là impliquait une violation des droits de la défense du Vlaams Blok.

b) Portée de l'article 15bis

Outre cette question de procédure, il n'y avait pas unanimité au sein de la commission en ce qui concerne la portée de l'article 15bis.

Selon *certaines*, dont *M. Van Hauthem*, l'article 15bis ne contient qu'une obligation formelle pour les partis d'inclure dans leurs statuts, avant le 31 décembre 1995, une disposition par laquelle ils s'engagent à respecter les dispositions de la C.E.D.H. et de ses protocoles et de les faire respecter par leurs membres et leur mandataires élus.

Het Vlaams Blok heeft aan deze verplichting voldaan door deze verbintenis in zijn statuten op te nemen.

De commissie is evenwel zijns inziens naar de letter van de wet niet bevoegd om te toetsen of politieke partijen deze verbintenis in de praktijk ook nakomen. Dat werd trouwens uitdrukkelijk bevestigd tijdens het onderzoek van de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen voor het boekjaar 1996.

In het verslag dienaangaande wordt het volgende gesteld (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1008/2 en Senaat, 1996-1997, nr. 1-613/2, blz. 39-40):

« Vooraleer tot de stemming over het financieel verslag betreffende het Vlaams Blok over te gaan, wenst de heer Eerdeken dat de Controlecommissie zich uitsprekt over de vraag of het Vlaams Blok voldoet aan de in artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 bepaalde voorwaarden.

(...)

Spreker verklaart dat er momenteel, ingevolge klachten van onder andere het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding wegens schending van het voormelde verdrag, op het Brussels parket een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek loopt naar aanleiding van een racistisch pamflet verspreid door het Vlaams Blok in de Brusselse regio.

De heer Van Hauthem repliceert dat, wanneer men de geloofwaardigheid van de Controlecommissie wil ondermijnen, men de PS in dit manoeuvre maar moet volgen. Nu deze partij in moeilijkheden geraakt, poogt ze het Vlaams Blok in haar val mee te sleuren door zijn boekhouding in vraag te stellen.

De controle van de boekhouding van de politieke partijen heeft echter niets uit te staan met de controle op de naleving van artikel 15bis.

De Controlecommissie is trouwens krachtens artikel 7 van haar statuten niet bevoegd om na te gaan of een partij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden al dan niet naleeft. Tot nader order is de commissie nog geen politieke rechtbank.

De commissie kan enkel nagaan of de partijen de in artikel 15bis bedoelde bepaling in hun statuten hebben opgenomen.

Het Vlaams Blok voldoet aan deze voorwaarde.

De voorzitters van de commissie bevestigen dat.

De heer Reynders verklaart dat hij en de heer Moens deze problematiek niet hebben onderzocht, maar enkel aandacht hebben geschonken aan de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen.

Le Vlaams Blok a satisfait à cette obligation en inscrivant cet engagement dans ses statuts.

Selon lui, la commission n'est cependant pas, à la lettre de la loi, compétente pour examiner si les partis politiques respectent aussi cet engagement dans la pratique, ce qui, du reste, a été expressément confirmé lors de l'examen des rapports financiers relatifs à la comptabilité des partis politiques pour l'exercice 1996.

Dans le rapport à ce sujet, on peut lire ce qui suit (doc. Chambre, 1996-1997, n° 1008/2 et doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-613/2, p. 39-40):

« Avant qu'il soit procédé au vote sur le rapport financier concernant le Vlaams Blok, M. Eerdeken demande que la Commission de contrôle se prononce sur la question de savoir si le Vlaams Blok répond aux conditions fixées à l'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989.

(...)

L'intervenant déclare qu'à la suite de plaintes déposées notamment par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme pour violation de la convention susvisée, une information ou une instruction judiciaire est actuellement en cours au parquet de Bruxelles concernant la distribution par le Vlaams Blok d'un tract raciste en région bruxelloise.

M. Van Hauthem réplique que si l'on veut saper la crédibilité de la Commission de contrôle, il suffit de suivre le PS dans cette manoeuvre. À présent que ce parti est en difficulté, il tente d'entraîner le Vlaams Blok dans sa chute en mettant en cause sa comptabilité.

Le contrôle de la comptabilité des partis politiques n'a toutefois rien à voir avec celui du respect de l'article 15bis.

L'article 7 des statuts de la Commission de contrôle n'habilite pas celle-ci à examiner si un parti respecte ou non la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Jusqu'à nouvel ordre, la commission n'est pas un tribunal politique.

La commission peut uniquement vérifier si les partis ont inscrit la disposition de l'article 15bis dans leurs statuts.

Or, le Vlaams Blok satisfait à cette condition.

Les présidents de la commission le confirment.

M. Reynders déclare que M. Moens et lui-même n'ont pas examiné cette problématique et qu'ils ne se sont intéressés qu'aux rapports financiers concernant la comptabilité des partis politiques.

Het door de heer Eerdeken's aangekaarte probleem betreft uitsluitend een voorwaarde tot toekenning van de door de wet van 4 juli 1989 bedoelde dotatie aan de politieke partijen.

De heer Eerdeken's besluit de discussie met de opmerking dat Kamer en Senaat een procedure dienen uit te werken waarbij een instantie de bevoegdheid krijgt om na te gaan of de politieke partijen artikel 15bis zowel vormelijk als inhoudelijk naleven.»

Gelet op het voorgaande moet de Controlemcommissie zich volgens *de heer Van Hauthem* in deze aangelegenheid onbevoegd verklaren.

Andere leden, onder wie *de heer Eerdeken's* die de auteur is van het wetsvoorstel waardoor artikel 15bis in de wet van 4 juli 1989 werd ingevoegd, stellen dat de Controlemcommissie wel degelijk toetsingsbevoegdheid heeft. Een andere interpretatie herleidt artikel 15bis tot een lege doos, hetgeen niet zijn bedoeling was als indiener van het wetsvoorstel (*cf.* verslag van de heer Dufour, Stuk Kamer, 1992-1993, nr. 1113/5, blz. 5).

Gelet op deze verdeeldheid achtte *de commissie* het opportuun hierover het advies in te winnen van twee advocaten, met name de heren Eric Brewaeys en Michel Mahieu.

III. JURIDISCHE ADVIEZEN

a) Meester Eric Brewaeys

« Met bijzondere aandacht heb ik de mogelijkheid onderzocht om de aanspraak op financiering vanwege politieke partijen te beperken of af te schaffen wanneer deze partijen, overeenkomstig artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 (ingevoegd bij de wet van 10 april 1995), in de statuten of in het programma geen bepaling hebben opgenomen waarbij zij zich toe hebben verbonden om in hun politieke actie tenminste de rechten en vrijheden, gewaarborgd door het EVRM en de protocollen, in acht te nemen en door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen.

1. De vraag die zich opdringt is te weten of de Controlemcommissie, nader omschreven in artikel 1.4 van de wet van 4 juli 1989 over een bevoegdheid beschikt om de in artikel 15 bedoelde dotatie in te trekken of af te schaffen.

2. Elke partijfractie krijgt een financiële steun uit de begrotingen van de Kamer en de Senaat. De partijen die bovendien in beide wetgevende kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlements lid vertegenwoordigd zijn, ontvangen een dotatie van 5 000 000 frank (geïndexeerd), vermeerderd met 50 frank per stem die op de lijst van deze partij geldig werd uitgebracht voor de verkiezingen. Aan

Le problème soulevé par M. Eerdeken's concerne exclusivement une condition d'octroi de la dotation aux partis politiques prévue par la loi du 4 juillet 1989.

M. Eerdeken's conclut le débat en faisant observer que la Chambre et le Sénat doivent élaborer une procédure donnant à une instance compétence pour examiner si les partis politiques respectent effectivement la lettre et l'esprit de l'article 15bis.»

Au vu de ce qui précède, *M. Van Hauthem* estime que la Commission de contrôle doit se déclarer incompétente en la matière.

D'autres membres, parmi lesquels *M. Eerdeken's*, l'auteur de la proposition de loi qui a inséré l'article 15bis dans la loi du 4 juillet 1989, affirment que la Commission de contrôle a bel et bien un pouvoir de contrôle. Une autre interprétation viderait l'article 15bis de sa substance, ce qui n'était pas l'intention de l'auteur de la proposition de loi (*cf.* rapport de *M. Dufour*, doc. Chambre, 1992-1993, n° 1113/5, p. 5).

Compte tenu de ce désaccord, la *commission* a estimé opportun de recueillir à ce sujet l'avis de deux avocats, MM. Eric Brewaeys et Michel Mahieu.

III. AVIS JURIDIQUES

a) Maître Eric Brewaeys

« J'ai étudié attentivement la possibilité de limiter, voire supprimer, le financement accordé aux partis qui, conformément à l'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 (inséré par la loi du 10 avril 1995), n'ont pas repris, dans leurs statuts ou leur programme, une disposition par laquelle ils s'engagent à respecter, dans l'action politique qu'ils entendent mener, et à faire respecter par leurs différents composantes et par leurs mandataires élus, au moins les droits et les libertés garantis par la C.E.D.H. et par ses protocoles.

1. La question qui se pose est de savoir si la Commission de contrôle qui est définie à l'article 1.4 de la loi du 4 juillet 1989 est compétente pour supprimer la dotation prévue à l'article 15.

2. Chaque groupe politique reçoit une aide financière provenant des budgets de la Chambre et du Sénat. Les partis qui sont représentés dans les deux Chambres législatives par un parlementaire élu au moins reçoivent en outre une dotation de cinq millions de francs (montant indexé), majoré de 50 francs par vote qui a été valablement exprimé sur la liste dudit parti lors des élections. Pour bénéficier

deze overheidsfinanciering zijn echter wel een aantal verplichtingen verbonden.

Zo moeten de partijen er zich toe verbinden het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden na te leven, moeten de verkiezingsuitgaven binnen bepaalde perken gehouden worden en moet een financieel verslag over de inkomsten en de uitgaven uitgebracht worden (J. Vande Lanotte, « *Overzicht van het Publiek Recht* », 1997, nr. 866).

3. Krachtens de artikelen 22 en volgende van de wet van 4 juli 1989 moet elke politieke partij, die voldoet aan de in de artikelen 15 en 15bis gestelde voorwaarden, een instelling aanwijzen, opgericht in de vorm van een VZW, die de toegekende dotatie ontvangt. Bij in Ministerraad overlegd besluit erkent de Koning één instelling per politieke partij. De beheraard van zulke instelling wijst een bedrijfsrevisor aan, die jaarlijks een financieel verslag maakt. Binnen de negentig dagen na het afsluiten van de rekeningen wordt dit verslag toegezonden aan de minister van Financiën en aan de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat, die dit financieel verslag onverwijld aan de Controlecommissie bezorgen. Deze commissie formuleert binnen zestig dagen na ontvangst van dit verslag haar opmerkingen en keurt het financieel verslag goed.

Artikel 25 schrijft voor dat het niet goedkeuren van het financieel verslag door de Controlecommissie (en het niet of laattijdig indienen van het financieel verslag) het verlies tot gevolg hebben van de dotatie, voor de periode die de Controlecommissie bepaalt en ten minste één en ten hoogste vier maanden duurt.

4. In het kader van deze goedkeuringsprocedure zou de Controlecommissie ook kunnen oordelen dat een bepaalde politieke partij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 15bis, met andere woorden dat zij in haar statuten of in haar programma geen bepaling heeft opgenomen waarbij zij zich ertoe verbonden heeft om in haar politieke actie tenminste de rechten en vrijheden zoals gewaarborgd door het EVRM, in acht te nemen en door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen.

5. Bij lezing van artikel 15bis moet worden vastgesteld dat het hier echter gaat om een voorwaarde die als een loutere vormvoorwaarde zou kunnen worden beschouwd.

De partij kan slechts aanspraak maken op de dotatie wanneer zij in haar statuten een dergelijke bepaling heeft opgenomen.

Het lijkt te volstaan dat dergelijke bepaling in de statuten voorkomt, zonder dat de Controlecommissie, of om het even welke (rechtsprekende?) instelling de bevoegdheid zou hebben om na te gaan of die ver-

de ce financement, les groupes politiques doivent toutefois respecter un certain nombre d'obligations.

Ils doivent ainsi s'engager à respecter la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, maintenir leurs dépenses électorales dans certaines limites et publier un rapport financier sur les revenus et les dépenses du parti (J. Vande Lanotte, « *Overzicht van het Publiek Recht* », 1997, n° 866).

3. Les articles 22 et suivants de la loi du 4 juillet 1989 disposent que chaque parti politique qui satisfait aux conditions fixées aux articles 15 et 15bis désigne une institution constituée sous la forme d'une A.S.B.L. qui reçoit la dotation allouée. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi agréé une institution par parti politique. Le conseil d'administration de l'institution désigne un réviseur d'entreprise qui établit chaque année un rapport financier. Ce rapport est envoyé dans les nonante jours de la clôture des comptes au ministre des Finances et aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, qui le transmettent sans délai à la Commission de contrôle. Celle-ci formule ses observations et approuve le rapport financier dans les soixante jours de la réception de celui-ci.

L'article 25 prévoit que le défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle (ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif de ce rapport) entraîne la perte de la dotation pendant une période fixée par la Commission de contrôle, période qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

4. Dans le cadre de cette procédure d'approbation, la Commission de contrôle pourrait juger également qu'un parti politique donné ne satisfait pas aux conditions fixées à l'article 15bis, ce qui veut dire qu'il n'a pas repris, dans ses statuts ou son programme, de disposition par laquelle il s'engage à respecter, dans son action politique, au moins les droits et les libertés garantis par la C.E.D.H. et à les faire respecter par ses composantes et ses mandataires élus.

5. À la lecture de l'article 15bis, force est cependant de constater qu'on pourrait considérer cette condition comme une condition de pure forme.

Le parti ne peut prétendre à une dotation qu'à la condition d'avoir inséré une telle disposition dans ses statuts.

Il appert qu'il suffit que la disposition en question figure dans les statuts, sans que ni la Commission de contrôle ni aucune autre autorité (juridictionnelle?) soit compétente pour vérifier si cet engagement est

bintenis in feite ook wordt uitgevoerd, met andere woorden of de partij in haar concrete werking blijkt geeft van de verbintenis om de fundamentele rechten en vrijheden zelf in acht te nemen, of via haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen.

Indien zou worden vastgesteld dat de aangegane vormelijke verbintenis, die in de statuten moet voorkomen, niet met de realiteit overeenkomt, lijkt geen enkele sanctie mogelijk.

6. Deze interpretatie strookt niet met hetgeen de indiener van het wetsvoorstel, de heer Eerdekens, heeft verklaard tijdens de vergadering van de commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 21 december 1994 (Stuk Kamer, nr. 1113/5 - 92/93, blz. 5): «Deze commissie (de Controlecommissie) zou dienen na te gaan of het programma en de actie van de partij niet tegenstrijdig zijn met de door deze laatste aangegane verbintenissen in verband met de naleving van de mensenrechten. In voorkomend geval kunnen de dotaties worden opgeschort, hetgeen uiteraard geenszins betekent dat de gesanctioneerde partij niet aan de verkiezingen kan deelnemen. Aangezien de dotaties de politieke partijen ten goede komen, dient de controle zich noodzakelijkerwijze te situeren op het niveau van de inhoud van de partijprogramma's en de gevoerde actie, waarvoor de partijen rechtstreeks verantwoordelijk zijn...» Dit standpunt werd overigens door dezelfde volksvertegenwoordiger genuanceerd tijdens het onderzoek van de financiële verslagen over het boekjaar 1996 (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1008/2 en Senaat, 1996-1997, nr. 1-613/2, blz. 40): «De heer Eerdekens besluit de discussie met de opmerking dat Kamer en Senaat een procedure dienen uit te werken waarbij een instantie de bevoegdheid krijgt om na te gaan of de politieke partijen artikel 15bis zowel vormelijk als inhoudelijk naleven.»

7. Bij de uitlegging van de wet moet in de eerste plaats worden uitgegaan van de tekst zelf ervan (Raad van State, nr. 20206, 21 maart 1980). Een duidelijke bepaling is niet vatbaar voor interpretatie (vaste rechtspraak, zie onder meer, Raad van State, nr. 35576, 21 september 1990). De parlementaire voorbereiding kan niet opwegen tegen de formele tekst van de wet (Raad van State, nrs. 677, 5 januari 1951; 8 642, 6 juni 1961; 12 804, 6 februari 1968; 12 861, 12 maart 1968; 13 036, 25 juni 1968; 14 878, 16 juli 1971). Wanneer een wettekst niet dubbelzinnig is kunnen de tijdens de parlementaire voorbereiding tot uitdrukking gebrachte opvattingen niet opwegen tegen de zin van die tekst (Raad van State, nrs. 9 323, 13 april 1962; 12 339, 21 april 1967).

De parlementaire voorbereiding van een wet kan niet worden aangevoerd tegen de klare en duidelijke tekst van die wet (Cass., 22 december 1994, R.W., 1995-1996, 393).

exécuté dans les faits ou, en d'autres termes, si le parti, dans son action concrète, montre qu'il respecte lui-même les droits et les libertés fondamentaux ou les fait respecter par ses différentes composantes et ses mandataires élus.

Il ne paraît pas possible d'imposer une sanction quelconque au cas où il s'avérerait que l'engagement de forme que le parti doit faire figurer dans ses statuts, ne correspond pas à la réalité.

6. Cette interprétation n'est pas conforme à ce que l'auteur de la proposition de loi, M. Eerdekens, a déclaré au cours de la réunion de la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants du 21 décembre 1994 (doc. Chambre, n° 1113/5 - 92/93, p. 5): «Cette commission (la Commission de contrôle) devra vérifier si le programme et l'action du parti ne violent pas l'engagement qu'il aura pris de respecter les droits de l'homme. Le cas échéant, les dotations pourront être suspendues, ce qui n'empêchera évidemment pas le parti sanctionné de participer aux élections. Étant donné que ce sont les partis politiques qui bénéficient des dotations, le contrôle doit nécessairement se situer au niveau du contenu des programmes et des actions menées, qui relèvent de la responsabilité directe des partis ...» Le même représentant a d'ailleurs nuancé son point de vue lors de l'examen des rapports financiers de l'exercice 1996 (doc. Chambre, 1996-1997, n° 1008/2 et Sénat, 1996-1997, n° 1-613/2, p. 40): «M. Eerdekens conclut le débat en faisant observer que la Chambre et le Sénat doivent élaborer une procédure donnant à une instance compétence pour examiner si les partis politiques respectent effectivement la lettre et l'esprit de l'article 15bis.»

7. Pour interpréter la loi, il faut partir du texte même de celle-ci (Conseil d'État, n° 20206, 21 mars 1980). Une disposition claire ne peut faire l'objet d'une interprétation (jurisprudence constante, voir, entre autres, Conseil d'État, n° 35576, 21 septembre 1990). Les travaux préparatoires ne peuvent contrebalancer le texte formel de la loi (Conseil d'État, n°s 677, 5 janvier 1951; 8 642, 6 juin 1961; 12 804, 6 février 1968; 12 861, 12 mars 1968; 13 036, 25 juin 1968; 14 878, 16 juillet 1971). Lorsqu'un texte de loi n'est pas ambigu, les opinions qui ont été exprimées au cours des travaux préparatoires ne sauraient contrebalancer le sens qui est donné par le texte même (Conseil d'État, n°s 9 323, 13 avril 1962; 12 339, 21 avril 1967).

On ne peut pas invoquer, contre le texte clair et univoque d'une loi, les travaux parlementaires qui l'ont précédée (Cass., R.W., 1995-1996, 393).

De afwijking van een regel die geheel in de lijn van de algemene strekking van de wet, moet in beperkende zin worden uitgelegd (Raad van State, nrs. 10 299, 29 november 1963; 13 894, 13 januari 1970). Een bepaling die een verval uitvaardigt moet strikt geïnterpreteerd worden (Raad van State, nr. 15 955, 3 juli 1973).

Een letterlijke toepassing van de wet, overeenkomstig de hoger geschetste interpretatieregels, leidt dus tot het besluit dat geen sanctie (op het vlak van de partijfinanciering) kan worden opgelegd, wanneer een politieke partij, in strijd met het engagement dat zij in haar statuten moest aangaan, door haar actie aantoonde dat zij de mensenrechten niet respecteert. In het privaatrecht geldt de regel dat wettig aangegane overeenkomsten de partijen tot wet strekken (artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek). In het internationaal publiek recht geldt de regel *pacta sunt servanda* (zie de preambule bij het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, goedgekeurd bij de wet van 10 juni 1992, en artikel 26 van dit verdrag).

8. Anderzijds rijst de vraag wat er zou gebeuren wanneer de Controlecommissie, in het kader van de procedure vastgesteld door de artikelen 24 en 25, zou weigeren om (tijdelijk) een dotatie toe te kennen aan een bepaalde politieke partij, die de fundamentele rechten en vrijheden met de voeten zou treden.

De heer auditeur bij de Raad van State is in twee procedures die betrekking hebben op beslissingen van de Controlecommissie, van oordeel dat die commissie, wat haar samenstelling betreft, een louter parlementaire commissie is. Zij is paritair samengesteld uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat onder het voorzitterschap van de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat. Naast deze voorzitters bestaat ze uit 20 vaste en 20 plaatsvervangende parlementsleden die worden aangewezen op voordracht van de fracties van de Kamer en van de Senaat volgens het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging. De heer auditeur stelde dat de Controlecommissie, bij haar toezicht op de regeringsmededelingen op geen enkele wijze aan de uitvoerende macht is onderworpen, doch als een parlementaire commissie, met andere woorden als orgaan van de wetgevende macht, optreedt.

Bijgevolg moet de Raad van State zich onbevoegd verklaren om kennis te nemen van de beroepen tegen de sancties die de Controlecommissie naar aanleiding van dit toezicht uitspreekt.

Eenzelfde redenering zou zich hier kunnen opdringen, hoewel het advies van de heer Auditeur enkel betrekking heeft op de controle op de regeringsmededelingen.

Bijgevolg lijkt het niet mogelijk dat de partij, haar vertegenwoordigende VZW (artikel 22) of indivi-

On doit interpréter de manière restrictive une dérogation à une règle qui s'inscrit entièrement dans l'esprit général de la loi (Conseil d'État, nos 10 299, 29 novembre 1963; 13 894, 13 janvier 1970). Une disposition qui édicte une déchéance doit faire l'objet d'une interprétation stricte (Conseil d'État, n° 15 955, 3 juillet 1973).

Une application littérale de la loi, conformément aux règles d'interprétation susvisées, fait donc conclure à l'impossibilité d'imposer une sanction (sur le plan du financement du parti) lorsqu'un parti politique montre, par son action, qu'il ne respecte pas les droits de l'homme, contrairement à l'engagement qu'il a dû prendre dans ses statuts. En droit privé, la règle est que les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites (article 1134 du Code civil). En droit international public, c'est la règle *pacta sunt servanda* qui est applicable (voir le préambule de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, approuvée par la loi du 10 juin 1992, et l'article 26 de cette convention).

8. Par ailleurs, on peut se demander ce qu'il adviendrait si, dans le cadre de la procédure arrêtée aux articles 24 et 25, la Commission de contrôle refusait (temporairement) d'accorder une dotation à un parti politique qui ne respecte pas les droits et les libertés fondamentales.

Dans deux procédures relatives aux décisions de la Commission de contrôle, l'auditeur du Conseil d'État a estimé que celle-ci était, en ce qui concerne sa composition, une simple commission parlementaire. Elle est composée, sur une base paritaire, de membres de la Chambre des représentants et de membres du Sénat et elle est présidée par les présidents de la Chambre et du Sénat. Outre les deux présidents, elle compte 20 membres permanents et 20 membres suppléants, qui sont désignés sur présentation des groupes politiques de la Chambre et du Sénat, dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. L'auditeur a posé que la Commission de contrôle qui, dans le cadre du contrôle qu'elle exerce sur les communications du gouvernement, n'est assujettie d'aucune manière au pouvoir exécutif, agit malgré tout comme une commission parlementaire, en d'autres termes comme organe du pouvoir législatif.

Par conséquent, le Conseil d'État doit se déclarer incompétent pour connaître des appels contre les sanctions que la Commission de contrôle inflige à l'issue du contrôle qu'elle exerce.

On pourrait suivre le même raisonnement en l'espèce, même si l'avis de M. l'auditeur porte uniquement sur le contrôle qui est exercé sur les communications du Gouvernement.

Il semblerait donc qu'un parti, l'A.S.B.L. qui le représente (article 22) ou ses membres ne puissent pas

duale leden van die partij een beroep tot nietigverklaring tegen de beslissing van de Controlecommissie zouden kunnen instellen.

9. Ook moet er op worden gewezen dat de vaste nationale cultuurpaktcommissie in een advies van 3 maart 1997 een klacht (nummer 718: Brussels Hoofdstedelijk Gewest) van het Vlaams Blok onontvankelijk heeft verklaard omdat, ongeacht de verklaringen van deze partij inzake de Rechten van de Mens, deze partij en haar verkozenen de principes en de regels van de democratie niet aanvaarden.

10. Artikel 17 van het EVRM voorziet in een verbod om misbruik te maken van de toegekende rechten en vrijheden met het oog op beperkingen ervan. Geen der bepalingen van dit verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten, welke ten doel heeft de rechten en vrijheden welke in dit verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit verdrag is bepaald.

In een bepaalde zaak is de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring gekomen door een beroep te doen op dit artikel. In deze zaak vocht een Nederlands inwoner zijn strafrechtelijke veroordeling aan wegens het in bezit hebben van tot rassendiscriminatie aanzettende pamfletten van een Nederlandse partij met het doel die te verspreiden. Tevens stelde de klager de ongeldigheidsverklaring door de Kiescolleges van Amsterdam en van Den Haag van de kandidatenlijst van die partij aan de kaak. Hoewel de Commissie vooropstelde dat de aangeklaagde handelingen een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting (artikel 10) en eventueel een aantasting van het kiesrecht voorzien door artikel 3 van het Eerste Protocol vormden, kwam zij tot de conclusie dat de klager zich ingevolge artikel 17 niet op deze bepalingen kon beroepen en verklaarde zij de klachten onverenigbaar met de geest van het verdrag (zie P. Van Dijck en G.J.H. Van Hoof, « *De Europese Conventie in theorie en praktijk* », blz. 621-622). »

b) Meester Michel Mahieu

I. Overzicht van de feiten

1. Op 14 januari 1998 heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen een dossier toegezonden met verschillende publicaties van het Vlaams Blok, verschenen tussen 1991 en 1997.

Het Centrum werpt de vraag op of het Vlaams Blok geen inbreuk pleegt op artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle

introduire un recours en annulation contre la décision de la Commission de contrôle.

9. On doit souligner également que, dans un avis du 3 mars 1997, la Commission nationale permanente du pacte culturel a déclaré irrecevable une plainte (n° 718: Région de Bruxelles-Capitale) du Vlaams Blok parce que, en dépit des déclarations qu'il a faites au sujet des droits de l'homme, ce parti et ses élus n'acceptent pas les principes et les règles de la démocratie.

10. L'article 17 de la C.E.D.H. prévoit l'interdiction d'abuser dans le but de les limiter, des droits et libertés accordés. Aucune des dispositions de la convention ne peut être interprétée comme impliquant, pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la convention ou à des limitations plus amples que celles prévues à ladite convention.

Dans une affaire donnée, la Commission européenne des droits de l'homme a invoqué cet article pour conclure à l'irrecevabilité d'une plainte. Il s'agissait d'un résident néerlandais qui avait attaqué sa condamnation pénale pour détention, dans l'intention de les diffuser, de tracts d'un parti néerlandais qui incitaient à la discrimination raciale. Le plaignant avait également dénoncé le fait que les collèges électoraux d'Amsterdam et de La Haye avaient déclaré nulle la liste de candidats du parti en question. Si la commission a estimé que les actes incriminés étaient contraires à la liberté d'expression (article 10) et pourraient éventuellement constituer une atteinte au droit électoral prévu à l'article 3 du premier Protocole, elle a néanmoins conclu que, en vertu de l'article 17, le plaignant ne pouvait invoquer ces dispositions et elle a déclaré ses plaintes incompatibles avec l'esprit de la convention (cf. P. Van Dijck et G.J.H. Van Hoof, « *De Europese Conventie in theorie en praktijk* », pp. 621-622). » (*Traduction*)

b) Maître Michel Mahieu

I. Rappel des faits

1. Le 14 janvier 1998, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a transmis, à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, un dossier reprenant diverses publications, parues entre 1991 et 1997, et éditées par le Vlaams Blok.

Le Centre s'interroge sur le respect, par le Vlaams Blok, de l'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électo-

van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, ingevoegd bij de wet van 10 april 1995.

2. Het Centrum heeft overigens over de meeste van deze publicaties in november 1996 bij het parket van Brussel klacht ingediend. Het Centrum stelt evenwel vast dat het parket-generaal bij het Hof van Beroep van Brussel nog steeds onderzoekt of de eventuele misdrijven een drukpersmisdrijf vormen, waardoor de zaak krachtens artikel 150 van de Grondwet voor het hof van assisen moet worden gebracht.

In afwachting van een eventuele assisenprocedure wil de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven weten of ze bevoegd is om na te gaan of het Vlaams Blok artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989 schendt en zo ja, of het Vlaams Blok zijn parlementaire dotatie kan worden ontnomen.

II. Juridische aspecten

3. Om een duidelijk antwoord te geven op de gestelde vraag moeten we (a) de verschillende taken en bevoegdheden van de Controlecommissie afbakenen, (b) de draagwijdte van artikel 15*bis* verklaren en ten slotte (c) toelichten hoe de dotatie van het Vlaams Blok eventueel kan worden ingetrokken en welke gevolgen dat kan hebben.

II.a. Taken en bevoegdheden van de Controlecommissie

4. Op basis van de verschillende wijzigingen van de wet van 4 juli 1989 (1), kreeg de Controlecommissie vier verschillende taken, die gepaard gingen met duidelijk te onderscheiden bevoegdheden.

II.a.1. Taken(2)

5. De eerste taak voor de commissie betreft de controle op de naleving van de wetgeving inzake ver-

(1) De oorspronkelijke wet is met name gewijzigd bij de wetten van 21 mei 1991, 18 juni 1993, 19 mei 1994, 12 juli 1994 en 10 april 1995.

(2) In de rechtsleer zie met name: R. Senelle en E. Clement, « *Over partijfinanciering, verkiezingsuitgaven en vermogensaangiften* », in *Liber amicorum* Prof. dr. G. Baeteman, Kluwer, 1997, blz. 667-714; L. Iker-de Marchin, « *Actualité du contrôle et du financement des partis politiques* », *Rev. b. dr. const.*, 1996, blz. 139-157; *idem*, « *Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique* », *APT*, 1994, blz. 39-47; M. Verdussen en A. Rasson-Roland, « *Constitution et partis politiques* », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica-PUAM, 1993, blz. 73-96; M. Verdussen « *La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale* », *Ann. dr. Louvain*, 1990, blz. 279 en volgende.

rales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, tel qu'il a été introduit par la loi du 10 avril 1995.

2. La plupart des mêmes documents ont par ailleurs amené le Centre à déposer plainte, en novembre 1996, auprès du parquet de Bruxelles, mais le Centre constate que cette plainte fait toujours l'objet d'un examen au parquet général près la Cour d'appel de Bruxelles, dans la mesure où les infractions éventuelles seraient constitutives de délits de presse, et donc justiciables de la Cour d'assises, en vertu de l'article 150 de la Constitution.

Dans l'attente d'une hypothétique procédure d'assises, la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques s'est posé la question de savoir si elle était habilitée à vérifier si le Vlaams Blok viole l'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989 et si, en cas de réponse positive, le Vlaams Blok peut être privé de la dotation parlementaire qui lui est allouée.

II. En droit

3. Pour répondre à la question précitée, on doit, pour la clarté, distinguer les diverses missions et pouvoirs de la Commission de contrôle (a), la portée de l'article 15*bis* (b) et, enfin, évoquer les modalités de la mise en œuvre et les conséquences d'une éventuelle suppression de la dotation du Vlaams Blok (c).

II.a. Les missions et pouvoirs de la Commission de contrôle

4. Au fil des modifications de la loi du 4 juillet 1989 (1), la Commission de contrôle s'est vu attribuer quatre missions différentes, assorties de pouvoirs différents, qui doivent être distingués.

II.a.1. Les missions(2)

5. La première mission de la commission est relative au contrôle du respect de la législation en matière

(1) La loi originale a notamment été modifiée par les lois des 21 mai 1991, 18 juin 1993, 19 mai 1994, 12 juillet 1994 et 10 avril 1995.

(2) En doctrine, on consultera notamment R. Senelle et E. Clement, « *Over partijfinanciering, verkiezingsuitgaven en vermogensaangiften* », dans *Liber amicorum* Prof. dr. G. Baeteman, Kluwer, 1997, pp. 667-714; L. Iker-de-Marchin, « *Actualité du contrôle et du financement des partis politiques* », *Rev. b. dr. const.*, 1996, pp. 139-157; *idem*, « *Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique* », *A.P.T.*, 1994, pp. 39-47; M. Verdussen et A. Rasson-Roland, « *Constitution et partis politiques* », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica-P.U.A.M., 1993, pp. 73-96; M. Verdussen, « *La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale* », *Ann. dr. Louvain*, 1990, pp. 279 et suivantes.

kiezingsuitgaven en de financiering van de politieke partijen die van de overheid een dotatie ontvangen op basis van een open boekhouding. Deze eerste, in feite tweeledige taak, is geregeld door de artikelen 2, 5 en 13 van de wet van 4 juli 1989, wat de verkiezingsuitgaven betreft, en door artikel 25 van dezelfde wet, wat de open boekhouding van elke partij betreft.

De tweede taak van de Controlemissie maakt het haar mogelijk klacht in te dienen bij de procureur des Konings in geval van schending van artikel 14, § 1, van de wet van 4 juli 1989 en een advies te geven bij een klacht van een persoon die een belang kan doen gelden (artikel 14 van de wet van 4 juli 1989).

De derde taak betreft de controle die de commissie kan uitoefenen op elke mededeling of voorlichtingscampagne van de federale ministers en staatssecretarissen en de leden van de deelregeringen (artikel 4*bis*, § 3, van de wet van 4 juli 1989).

De vierde taak ten slotte betreft de bevoegdheid van de Controlemissie om uitspraak te doen over bezwaren in verband met de provincieraadsverkiezingen (artikelen 37/1 tot 37/5 van de wet op de provincieraadsverkiezingen van 19 oktober 1921, gewijzigd bij de wet van 7 juli 1994).

II.a.2. Bevoegdheden

6. Bij de uitoefening van al deze taken beschikt de Controlemissie over specifieke instrumenten (waardoor het geheel er overigens nogal hybride uitziet, zie *infra* II.c.).

Bij schending van de regels inzake verkiezingsuitgaven kan de commissie de betrokken politieke partij de dotatie ontnemen die haar krachtens artikel 15 is toegekend gedurende een door haar vastgestelde periode van ten minste één en ten hoogste vier maanden (artikel 13 van de wet van 4 juli 1989).

Dezelfde sanctie kan worden opgelegd wanneer de regels inzake open boekhouding met voeten worden getreden (bijvoorbeeld: het niet of het laattijdig indienen van het financieel verslag, het niet-goedkeuren van het financieel verslag) (artikel 25 van de wet van 4 juli 1989).

Bij niet-naleving van de regels inzake mededelingen of voorlichtingscampagnes van de regering, rekent de commissie de kosten van de mededeling of campagne aan op de uitgaven van de betrokkenen voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan zij deelnemen (artikel 4*bis* van de wet van 4 juli 1989).

Ten slotte kan de commissie bij provincieraadsverkiezingen een verkozen kandidaat eventueel van zijn

de dépenses électorales et en matière de financement des partis politiques, lesquels bénéficient d'une dotation publique, moyennant l'exigence d'une comptabilité ouverte. Cette première mission, qui se divise en deux branches, est réglée, d'une part, par les articles 2, 5 et 13 de la loi du 4 juillet 1989 pour ce qui concerne les dépenses électorales, et, d'autre part, par l'article 25 de la même loi pour ce qui concerne la comptabilité ouverte de chaque parti.

La deuxième mission permet à la Commission de contrôle de déposer plainte auprès du procureur du Roi en cas d'infraction à l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, et d'émettre un avis en cas de plainte émanant d'une personne justifiant d'un intérêt (article 14 de la loi du 4 juillet 1989).

La troisième mission a trait au contrôle que peut exercer la commission à propos de toute communication ou campagne d'information faite par les ministres et secrétaires d'État fédéraux, ainsi que les membres des gouvernements fédérés (article 4*bis*, § 3, de la loi du 4 juillet 1989).

Enfin, la quatrième mission est relative à la compétence de la Commission de contrôle pour statuer, sur réclamation, en matière d'élections provinciales (article 37/1 à 37/5 de la loi électorale provinciale du 19 octobre 1921, modifiée par la loi du 7 juillet 1994).

II.a.2. Les pouvoirs

6. Dans l'exercice de chacune des missions précitées, la Commission de contrôle dispose de moyens d'action spécifiques (qui, au demeurant, donnent à l'ensemble un caractère hybride, voir *infra* II.c.).

Ainsi, en cas de violation de la réglementation en matière de dépenses électorales, la commission prive le parti politique concerné du droit à la dotation prévu à l'article 15 pendant une période qu'elle fixe et qui ne peut être ni inférieure à un mois, ni supérieure à quatre mois (article 13 de la loi du 4 juillet 1989).

En cas de méconnaissance des règles en matière de comptabilité ouverte (par exemple: absence de rapport financier, dépôt tardif de celui-ci ou refus d'approbation du rapport déposé), une sanction identique à celle indiquée au paragraphe précédent a été prévue (article 25 de la loi du 4 juillet 1989).

En cas de non-respect des règles en matière de communication ou d'information gouvernementale, la commission impute les frais de cette communication ou campagne d'information sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent (article 4*bis* de la loi du 4 juillet 1989).

Enfin, en matière d'élections provinciales, la commission peut, le cas échéant, priver un candidat

mandaat vervallen verklaren (artikel 37, § 2, van de provinciekieswet).

We kunnen er nu reeds op wijzen dat de Controlecommissie vanwege haar uiteenlopende taken en de diverse sancties die zij kan opleggen, zowel een parlementair als een administratief rechtscollege is (zie *infra*, II.c.).

II.b. Artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989

II.b.1. *Wetstekst*

7. In 1995 werd artikel 15*bis* ingevoegd in hoofdstuk III — Financiering van de politieke partijen — van de wet van 4 juli 1989.

Het is wellicht nuttig te herinneren aan de precieze inhoud van deze bepaling.

Het artikel luidt als volgt:

«Om aanspraak te kunnen maken op de dotatie waarin is voorzien bij artikel 15, moet elke partij, tegen uiterlijk 31 december 1995, in haar statuten of in haar programma een bepaling opnemen waarbij zij zich ertoe verbindt om in haar politieke actie ten minste de rechten en vrijheden, zoals gewaarborgd door het bij de wet van 13 mei 1955 bekrachtigde Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en door de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dit Verdrag, in acht te nemen en door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen.»

II.b.2. *Onderzoek van de wetsbepaling*

De tekst als dusdanig heeft een bijkomende voorwaarde willen invoeren voor het toekennen van de dotatie die de Kamer en de Senaat storten aan elke politieke partij die in de twee assemblees vertegenwoordigd is, te weten de verbintenis het Europees Verdrag voor de rechten van de mens na te leven, alsook de aanvullende protocollen zoals die in België van kracht zijn.

8. Mijns inziens bestaat deze voorwaarde uit twee onderdelen:

— de verplichting voor elke politieke partij om vóór 31 december 1995 in haar statuten of in haar programma een bepaling op te nemen waarmee zij zich ertoe verbindt om in haar politieke actie (...) ten minste de rechten en vrijheden in acht te nemen zoals gewaarborgd door het EVRM en de aanvullende protocollen ervan;

— de daadwerkelijke verbintenis dezelfde internationale teksten te doen in acht nemen «door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen».

élu de son mandat (article 37, §2, de la loi électorale provinciale).

À ce stade, on fera observer que la variété des missions exercées ainsi que la diversité des sanctions applicables permettent de considérer que la Commission de contrôle est tantôt une «juridiction parlementaire», tantôt une «juridiction administrative» (voir *infra* II.c.).

II.b. L'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989

II.b.1. *Le texte de la disposition légale*

7. L'article 15*bis* a été inséré, en 1995, sous le chapitre III de la loi du 4 juillet 1989, chapitre relatif au «financement des partis politiques».

Il est utile de rappeler son libellé exact.

Ce texte dispose comme suit:

«Pour pouvoir bénéficier de la dotation prévue à l'article 15, chaque parti doit, pour le 31 décembre 1995 au plus tard, inclure dans ses statuts ou dans son programme une disposition par laquelle il s'engage à respecter dans l'action publique qu'il entend mener, et à faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, au moins les droits et les libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique.»

II.b.2. *Analyse de la disposition légale*

Comme tel, le texte a voulu créer une condition supplémentaire à l'octroi de la dotation versée par la Chambre et le Sénat à chaque parti politique représenté dans les deux assemblees, à savoir l'engagement de respecter la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que ses protocoles additionnels tels qu'ils sont en vigueur en Belgique.

8. Cette condition se subdivise, à mon estime, en deux éléments:

— l'obligation, pour chaque parti, d'insérer dans ses statuts ou dans son programme, pour le 31 décembre 1995, une disposition par laquelle il s'engage à respecter dans l'action publique qu'il entend mener (...) au moins les droits et libertés garantis par la C.E.D.H. et ses protocoles additionnels;

— l'engagement effectif de «faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus» les mêmes textes internationaux.

Dit tweede onderdeel volgt evenwel niet uitdrukkelijk uit de wettekst zelf. Dat vormt een van de aspecten van het probleem.

II.b.3. Actie van het Vlaams Blok

9. Op dit punt staat vast dat het Vlaams Blok in zijn statuten (*cf.* partijprogramma) tijdig een bepaling heeft opgenomen waarin het zich ertoe verbindt de genoemde voorwaarden na te leven bij de politieke actie die het wil voeren.

De verbintenis evenwel om deze bepalingen te doen naleven door haar geledingen of haar verkozenen lijkt in feite heel wat meer betwistbaar gezien de documenten die het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding heeft voorgelegd. Dit fundamenteel probleem wordt aan de commissie ter beoordeling voorgelegd.

II.b.4. Bespreking

Gesteld dat de commissie tegenover welke partij ook tot een dergelijke vaststelling komt — waarvoor uitsluitend zij bevoegd is —, kan zij die partij dan bestraffen door haar iedere vorm van dotatie te ontnemen?

10. Verscheidene argumenten lijken op die mogelijkheid te wijzen doch, zoals wij verder zullen zien, dienen ze sterk genuanceerd te worden.

II.b.4.1. Parlementaire voorbereiding van de wet

11. In de eerste plaats bestaat de *ratio legis* van artikel 15*bis* erin ervoor te zorgen «dat iedere partij uitdrukkelijk wenst aan haar woorden *en daden* (1) een democratische inhoud te geven» (2).

Voorts is het ook zo dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in het ontworpen artikel 15*bis* niet alleen een «aansporing» (3) heeft gezien maar ook een bedoeling «de dotatie waarvan sprake is in artikel 15 van de wet van 4 juli 1989 (...) alleen toe te kennen aan de partijen die zulk een bepaling in hun statuten hebben opgenomen». Vervolgens stelt de Raad van State dat «de *niet-toekenning* (4) van een tegemoetkoming wegens niet-naleving van het voorschrift waarbij aangespoord wordt tot aanpassing van de statuten, immers alleen betrekking heeft op een financieel voordeel, dat volkomen bijkomstig is

Ce second engagement ne résulte cependant pas du texte exprès de la loi. C'est un des éléments du problème.

II.b.3. Action du Vlaams Blok

9. À cet égard, il est constaté que le Vlaams Blok a, en temps utile, inscrit dans ses statuts (voir son programme) une disposition par laquelle il s'engage à respecter les conditions précitées dans l'action publique qu'il entend mener.

Toutefois, l'engagement de faire respecter les mêmes dispositions par ses composantes ou ses mandataires élus semble, dans la réalité, nettement plus discutable eu égard aux documents produits par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. C'est le problème de fond qui est soumis à l'appréciation de la commission.

II.b.4. Discussion

Si la commission devait arriver à un tel constat à l'égard d'un parti, quel qu'il soit — ce qui relève de sa seule compétence —, peut-elle sanctionner ce parti en le privant de toute dotation?

10. Plusieurs éléments semblent le permettre; ils méritent cependant, comme on le verra, d'être fortement nuancés.

II.b.4.1. Travaux préparatoires de la loi

11. Tout d'abord, la *ratio legis* de l'article 15*bis* était d'assurer que «chaque parti inclue son discours *et ses actions* (1) dans un cadre démocratique» (2).

Ensuite, il est vrai que la section de législation du Conseil d'État a vu dans l'article 15*bis* en projet non seulement une «incitation» (3), mais aussi une volonté de «réserver le bénéfice de la dotation prévue par l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 (...) aux seuls partis qui auront inclus une telle disposition dans leurs statuts». Le Conseil d'État poursuit en considérant d'ailleurs que «la *privation*» de subsides attachés au non-respect de la règle incitant à l'adaptation des statuts ne porte que sur un avantage financier qui est tout à fait accessoire par rapport au droit fondamental de se porter candidat, d'être élu et de siéger dans

(1) Gecursiveerd door de auteur.

(2) Stuk Kamer, nr. 1113/1 - 92/93, blz. 2.

(3) Stuk Kamer, nr. 1113/3 - 92/93, blz. 2.

(4) Gecursiveerd door de auteur.

(1) Italiques de l'auteur.

(2) Doc. Chambre, n° 1113/1 - 92/93, p. 2.

(3) Doc. Chambre, n° 1113/3 - 92/93, p. 2.

(4) Italiques de l'auteur.

ten opzichte van het grondrecht om zich kandidaat te stellen, om verkozen te worden en om in een wetgevende vergadering zitting te hebben, aan welke rechten in het onderhavige geval geen afbreuk wordt gedaan » (1).

Tot slot lichten wij de volgende passages uit de behandeling in het Parlement:

Een lid vraagt zich af « wat de efficiëntie is van de voorgestelde maatregel. Het is voor alle partijen immers gemakkelijk zich ertoe te verbinden om in hun programma en actie de door het Verdrag voorziene rechten en vrijheden in acht te nemen. Wat evenwel indien deze verbintenis niet wordt gerespecteerd, bijvoorbeeld door individuele leden of mandatarissen? »

De indiener van het wetsvoorstel antwoordt dat « wat betreft de efficiëntie van de maatregel, ongetwijfeld een belangrijke taak is weggelegd voor de in het Parlement opgerichte Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. Deze commissie zou dienen na te gaan of het programma en de actie van de partij niet tegenstrijdig zijn met de door deze laatste aangegane verbintenissen in verband met de naleving van de mensenrechten. *In voorkomend geval kunnen de dotaties worden opgeschort* (2), hetgeen uiteraard geenszins betekent dat de gesanctioneerde partij niet aan de verkiezingen zou kunnen deelnemen » (3).

Vervolgens is tijdens de bespreking van en de stemming over de artikelen de vraag gerezen « naar de controlemogelijkheden indien een partij of haar verkozen mandatarissen de opgenomen verbintenissen niet naleven ». Opnieuw heeft de indiener van het wetsvoorstel opgemerkt dat verwezen diende te worden naar de algemene bespreking en naar de bevoegdheden van de Controlecommissie. Hij heeft erop gewezen dat « de Controlecommissie in het verleden reeds een partij financieel gesanctioneerd heeft, zij het omdat het financieel verslag over een bepaald boekjaar niet voldeed aan de gestelde vereisten » (4).

12. Uit het bovenstaande zou men kunnen afleiden dat de wetgever niet alleen de dotatie wil kunnen inhouden van een partij die tegen uiterlijk 31 december 1995 haar statuten niet heeft aangepast aan het nieuwe artikel 15*bis*, maar ook die partij een sanctie wil kunnen opleggen wanneer wordt vastgesteld dat zij de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Europees Verdrag tot bescherming

des assemblées législatives, droits qui ne sont pas atteints en l'occurrence » (1).

Enfin, dans les travaux parlementaires, on peut relever les passages suivants:

Un membre « s'interroge sur l'efficacité de la mesure proposée. Tous les partis peuvent en effet aisément s'engager à respecter dans leur programme et leurs actions les droits et libertés garantis par la Convention. Qu'advient-il toutefois si certains membres ou mandataires ne respectent pas cet engagement? »

En réponse, l'auteur de la proposition de loi fait valoir qu'« en ce qui concerne l'efficacité de la mesure, il est incontestable que la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, créée au sein du Parlement, aura un rôle important à jouer. Cette commission devra vérifier si le programme et l'action du parti ne violent pas l'engagement qu'il aura pris de respecter les droits de l'homme. *Le cas échéant, la dotation pourra être suspendue* (2), ce qui n'empêchera évidemment pas le parti sanctionné de participer aux élections » (3).

Ensuite, lors de la discussion et du vote des articles, on s'est à nouveau interrogé « sur les possibilités de contrôle au cas où un parti ou ses mandataires élus ne respectaient pas leurs engagements ». À nouveau, l'auteur de la proposition de loi a indiqué qu'il fallait avoir égard à la discussion générale et aux compétences de la Commission de contrôle. Il a précisé que « celle-ci a déjà infligé une sanction financière à un parti par le passé, même si c'était pour le motif que le rapport financier afférent à l'exercice comptable déterminé n'avait pas été jugé conforme aux critères imposés » (4).

12. De l'ensemble de ces éléments, on pourrait déduire que l'objectif poursuivi par le législateur était non seulement de pouvoir priver de dotation un parti qui n'adaptait pas ses statuts conformément au nouvel article 15*bis* pour le 31 décembre 1995, mais également de pouvoir le sanctionner en cas de constat qu'il ne fait pas effectivement respecter, par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, les

(1) Stuk Kamer, nr. 1113/3 - 92/93, blz. 5-6.

(2) Gecursiveerd door de auteur.

(3) Stuk Kamer, nr. 1113/5 - 92/93, Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, uitgebracht door de heer Dufour, blz. 4 en 5.

(4) *Idem*, blz. 7.

(1) Doc. Chambre, n° 1113/3 - 92/93, pp. 5-6.

(2) Italiques de l'auteur.

(3) Doc. Chambre, n° 1113/5 - 92/93, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par M. Dufour, pp. 4 et 5.

(4) *Idem*, p. 7.

van de rechten van de mens en de aanvullende protocollen niet doet eerbiedigen door de verschillende geledingen van de partij en door haar verkozenen.

II.b.4.2. Te overwegen bezwaren

13. Deze analyse moet evenwel genuanceerd worden door de volgende punten die in dalende volgorde van belangrijkheid worden geciteerd.

14. *a)* In de eerste plaats moet men vaststellen dat op het overtreden van artikel 15*bis* geen specifieke sanctie wordt gesteld. Dat is niet zo voor de andere taken die aan de Controlecommissie zijn opgedragen.

Er is immers alleen in sancties voorzien in het kader van hoofdstuk II betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, in het kader van hoofdstuk IV betreffende de boekhouding van de politieke partijen en ook in het kader van de geschillen met betrekking tot de provincieraadsverkiezingen.

15. In dit verband moet eveneens worden vastgesteld dat indien een sanctie moet worden opgelegd aan een partij die artikel 15*bis* heeft overtreden, de overwogen sanctie, namelijk het verlies van de dotatie, naar alle waarschijnlijkheid niet begrensd zou zijn. Men zou ongetwijfeld kunnen redeneren bij analogie en ervan uitgaan dat de dotatie voor ten minste een maand en voor ten hoogste vier maanden wordt geschrapt, naar het voorbeeld van de sancties bepaald in de artikelen 13 en 25, 1^o, van de wet van 4 juli 1989.

Een straf opleggen bij analogie is evenwel steeds riskant.

16. *b)* Ook op het vlak van de procedure zou er geredeneerd moeten worden bij analogie aangezien noch de statuten noch het huishoudelijk reglement van de Controlecommissie⁽¹⁾ bepalen wat er moet gebeuren bij overtreding van artikel 15*bis*, terwijl zij wel regels voorschrijven voor de uitoefening van de andere taken van de commissie (bijvoorbeeld schriftelijke vraag om uitleg, oproeping bij aangetekende brief, recht op bijstand door een advocaat, termijnen, enz.)

17. *c)* Bovendien heeft het advies van de Raad van State misschien geen beslissende strekking aangezien de Raad van State zich heeft uitgesproken over een tekstvoorstel dat verschilt van de uiteindelijk aangenomen tekst.

Overigens moet men wel vaststellen dat de Raad van State niet gedacht heeft aan het probleem waar wij nu voor staan aangezien hij het uitsluitend heeft

droits et libertés garantis par la C.E.D.H. et les protocoles additionnels.

II.b.4.2. Objections à envisager

13. Cette analyse mérite toutefois d'être nuancée par les éléments qui suivent, éléments exposés par ordre décroissant d'importance.

14. *a)* Tout d'abord, on constatera qu'à l'inverse des autres missions confiées à la Commission de contrôle, la méconnaissance de l'article 15*bis* n'est assortie d'aucune sanction spécifique.

En effet, les sanctions n'existent que dans le cadre du chapitre II, relatif à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, dans le cadre du chapitre IV, relatif à la comptabilité des partis politiques, ainsi qu'en matière de contentieux électoral provincial.

15. À cet égard, il faut également constater que, si un parti en infraction avec l'article 15*bis* devait être sanctionné, la sanction envisagée, à savoir la privation de dotation, ne serait, par hypothèse, assortie d'aucune limite. Sans doute pourrait-on raisonner par analogie, en ce sens que la suppression de dotation ne pourrait être inférieure à un mois et supérieure à quatre mois, à l'instar des sanctions prévues aux articles 13 et 25, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989.

Il est cependant toujours douteux d'appliquer une sanction par analogie.

16. *b)* De même, au plan procédural, il y aurait également lieu de raisonner par analogie puisque ni les statuts, ni le règlement d'ordre intérieur de la Commission de contrôle⁽¹⁾ ne règlent l'hypothèse d'une violation de l'article 15*bis* alors qu'ils organisent les règles à respecter pour l'exercice des autres missions de la commission (exemple: demande écrite d'explications, convocation par lettre recommandée, droit d'assistance par un avocat, délais, etc.).

17. *c)* Par ailleurs, l'avis du Conseil d'État n'a peut-être pas une portée décisive, dans la mesure où il s'est prononcé sur une proposition de texte qui diffère du texte adopté en définitive.

Au demeurant, il faut bien constater que le Conseil d'État n'a pas aperçu le problème que l'on connaît actuellement, puisqu'il traite uniquement de l'obliga-

(1) *Belgisch Staatsblad* van 8 oktober 1994, blz. 25675.

(1) *Moniteur belge* du 8 octobre 1994, p. 25675.

over de verplichting die de politieke partijen wordt opgelegd om, indien ze aanspraak willen maken op een dotatie, binnen een welbepaalde termijn een bepaling op te nemen in hun statuten, die de naleving van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens voorschrijft. Dat advies zegt niets over wat er moet gebeuren met de dotatie van een partij die na 31 december 1995 de verbintenissen die zij is aangegaan, niet nakomt.

18. *d)* Tenslotte is artikel 15*bis* als men de tekst letterlijk interpreteert, dubbelzinnig.

Zoals eerder reeds werd vermeld, kan men ervan uitgaan dat de tekst twee voorwaarden bevat waarvan de toekenning van de dotatie afhankelijk wordt gemaakt, namelijk enerzijds het aangaan van de verbintenis om de partijstatuten aan te passen tegen uiterlijk 31 december 1995 en anderzijds het aangaan van de verbintenis om de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het EVRM te doen in acht nemen door de verschillende geledingen van de partij en door haar verkozen mandatarissen, zonder vermelding van termijn of duur.

Toch moet men erkennen dat men op grond van dezelfde tekst ervan kan uitgaan dat er slechts één voorwaarde is en dat die slechts betrekking heeft op het opnemen van de verbintenis in de statuten en niet op het daadwerkelijke nakomen van die verbintenis.

Deze letterlijke interpretatie blijft evenwel niet overeind wanneer zij getoetst wordt aan de geest van de tekst en aan het doel ervan, namelijk binnen een welbepaalde termijn de statutaire verbintenis aangaan om het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens na te komen en vervolgens dat verdrag door de verschillende geledingen en de verkozenen van elke politieke partij daadwerkelijk doen respecteren zonder bepaling van een termijn. Door een interpretatie die strookt met de geest van de tekst en met het doel ervan, is het derhalve mogelijk te stellen dat de in de wet geformuleerde eis ook betrekking heeft op het daadwerkelijke nakomen van de verplichting. Is dit niet zo, dan zou de verplichting een loutere formele verplichting zijn zonder concrete inhoud. Deze interpretatie zou evenwel kunnen worden aangevochten omdat ze betrekking heeft op een bepaling die een sanctie oplegt. *Poenalia non sunt extendenda...*

II.b.4.3. Besluit

19. Als samenvatting kan men vaststellen dat, hoewel het de bedoeling was via de Controlecommissie partijen te kunnen straffen die de verbintenis bedoeld in artikel 15*bis* niet naleven, zulks nergens uitdrukkelijk is bepaald in tegenstelling tot andere regels en dat daarenboven de te volgen procedures en

tion faite aux partis politiques d'inclure dans leurs statuts, dans un certain délai, sous peine de ne pas pouvoir bénéficier de la dotation, une disposition proclamant le respect de la C.E.D.H. Cet avis ne fournit aucune indication sur le sort à réserver à la dotation d'un parti qui, après le 31 décembre 1995, ne respecte pas les engagements qu'il a pris.

18. *d)* Enfin, le texte même de l'article 15*bis* est, pris à la lettre, ambigu.

On peut, comme il est indiqué ci-dessus, considérer qu'il contient deux conditions pour pouvoir bénéficier de la dotation, à savoir, d'une part, l'engagement d'adapter ses statuts pour le 31 décembre 1995 au plus tard et, d'autre part, l'engagement de faire respecter, sans indication de délai ou de durée, par ses différentes composantes et ses mandataires élus, les droits et libertés garantis par la C.E.D.H.

Toutefois, il faut reconnaître que le même texte pourrait être lu en ce sens que la condition indiquée est unique, et qu'elle ne concerne que l'inscription de l'engagement dans les statuts, et non le respect effectif de cet engagement.

Cette interprétation, strictement littérale, ne résiste cependant pas à l'examen, lorsqu'elle est confrontée à l'esprit du texte et au but poursuivi, qui est d'assurer d'abord l'engagement statutaire, formulé dans un certain délai, de respecter la convention des droits de l'homme et, ensuite, le respect effectif, sans condition de délai, de ladite Convention par les différentes composantes et les mandataires élus de chaque parti politique. Il me paraît dès lors qu'une interprétation conforme à l'esprit du texte et au but poursuivi permet, raisonnablement, de considérer que l'exigence légale porte aussi sur le respect effectif de l'engagement. À défaut, l'obligation serait de pure forme, et sans contenu effectif. Il subsiste que cette interprétation pourrait être critiquée au motif qu'elle concerne une disposition sanctionnaire. *Poenalia non sunt extendenda ...*

II.b.4.3. Conclusion

19. En résumé, on doit constater que, si le but poursuivi a bien été de pouvoir sanctionner, par l'intermédiaire de la Commission de contrôle, les partis qui ne respecteraient pas l'engagement visé à l'article 15*bis*, il faut constater que cette possibilité d'action n'a pas expressément été prévue, à l'inverse

de toe te passen sancties nergens zijn gepreciseerd, tenzij men bij analogie redeneert.

II.c. Nadere toepassing en gevolgen van een eventuele sanctie — Bij de rechter in te stellen beroep

20. Indien de Controlecommissie zich voorneemt om een bepaalde partij een sanctie op te leggen, zelfs voor een beperkte periode, is het volledigheidshalve wenselijk de nadere werkwijze voor de tenuitvoerlegging van die sanctie te verduidelijken en de juridische gevolgen van een dergelijke beslissing te overwegen.

II.c.1. Nadere regels voor de uitvoering van de sanctie

21. In verband met de nadere regels voor de uitvoering van de sanctie moet op zijn minst rekening worden gehouden met de volgende punten:

— de partij moet vooraf gehoord worden teneinde kennis te kunnen nemen van haar uitleg en verdediging met betrekking tot de feiten die haar worden verweten en de overwogen sanctie;

— het is absoluut noodzakelijk om wanneer een sanctie wordt opgelegd, deze passend te motiveren zowel feitelijk als rechtens.

II.c.2. Rechtsmiddelen die aangewend kunnen worden tegen de beslissing waarbij een sanctie wordt uitgesproken

22. Het is de bedoeling na te gaan in welke mate een partij beroep kan instellen tegen een eventuele sanctie die tegen haar is uitgesproken.

In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen beroep voor de Raad van State en beroep voor de gewone hoven en rechtbanken.

II.c.2.1. Bevoegdheid van de Raad van State

23. Hoewel hierover geen jurisprudentie van de Raad van State zelf bestaat, kan men wat dit hoge administratieve rechtscollege betreft, nuttig gebruik maken van het verslag opgesteld door auditeur Imre Kovalovszky in een zaak die uiteindelijk geleid heeft tot een arrest waarin de Raad afstand van geding heeft verleend. Dit verslag is onlangs bij uittreksel verschenen in het tijdschrift *Administration publique trimestriel* (1997/2, blz. 139-149) onder de titel «*Fonction juridictionnelle et séparation des pou-*

d'autres dispositions, et que, de surcroît, les procédures à suivre et les types de sanctions applicables n'ont aucunement été précisés, sauf à raisonner par analogie.

II.c. Modalités et conséquences d'une éventuelle sanction — Recours juridictionnels

20. Si la Commission de contrôle se propose de prendre une sanction, même pour une durée limitée, à l'égard d'un parti, il y a lieu, pour être complet, d'envisager les modalités à respecter dans la mise en œuvre de cette sanction et les conséquences juridiques qui pourraient découler de cette décision.

II.c.1. Modalités de la mise en œuvre de la sanction

21. En ce qui concerne les modalités, il y aurait lieu, à tout le moins, de respecter les éléments suivants:

— l'interpellation préalable du parti, afin de recueillir ses explications et défenses, par rapport aux faits reprochés et à la sanction envisagée;

— la nécessité, en cas de sanction, de motiver adéquatement celle-ci, tant en fait qu'en droit.

II.c.2. Recours juridictionnels susceptibles d'être exercés contre la décision prononçant une sanction

22. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure le parti sanctionné pourrait introduire un recours juridictionnel contre une éventuelle sanction prononcée à son encontre.

À cet égard, on distinguera l'éventualité d'un recours devant le Conseil d'État et celle d'un recours éventuel devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire.

II.c.2.1. Compétence du Conseil d'État

23. En ce qui concerne le Conseil d'État, et en dépit de l'absence de jurisprudence de la haute juridiction administrative elle-même, on peut utilement se référer au rapport établi par M. l'auditeur Imre Kovalovszky, rédigé dans une affaire qui a finalement abouti à un arrêt de désistement d'instance. Ce rapport a récemment paru, par extraits, dans la revue *Administration publique trimestriel* (1997/2, pp. 139 à 149), sous le titre «*Fonction juridictionnelle et séparation des pouvoirs: la compétence du Conseil d'État à*

voirs : la compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques ».

Dit verslag betoogt, in enkele woorden samengevat, dat men rekening moet houden met het soort taken dat door de Controlecommissie vervuld wordt om te oordelen of het al dan niet om een administratief rechtscollege gaat. Indien positief op deze vraag geantwoord wordt, is de Raad van State bevoegd om kennis te nemen van deze beslissingen. Bij een ontkennend antwoord moet de Raad van State zich onbevoegd verklaren.

Zo wordt de Controlecommissie voor de rechtsleer bijvoorbeeld een administratief rechtscollege wanneer ze zich uitspreekt inzake provincieraadsverkiezingen (1).

Wanneer de Controlecommissie zich uitspreekt in het kader van een van haar andere taken, waaronder het toezicht op de mededelingen en de campagnes van de ministers van de federale regering of van de deelregeringen, is men echter tot het besluit gekomen dat de Raad van State volledig onbevoegd is aangezien het optreden van de Controlecommissie in dat geval tot de wetgevende macht behoort. Ook al is de beslissing van de Controlecommissie van rechterlijke aard, toch ontsnapt zij aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State (2).

Op analoge wijze kan men het arrest van 15 mei 1996, nr. 31/96 (3), aanhalen waarin het Arbitragehof van oordeel was dat een beslissing inzake de aanwerving van personeel die was genomen door een examencommissie van een parlementaire assemblee, evenmin tot de bevoegdheid van de Raad van State behoorde.

Om dezelfde redenen blijkt de Raad van State dus geen bevoegdheid te hebben om zich uit te spreken over een beroep dat zou worden ingesteld tegen een beslissing die de Controlecommissie heeft genomen op grond van artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989.

(1) I. Kovalovszky, *op. cit.*, blz. 148; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruylant, 1996, blz. 743; J. Vande Lanotte, M. Cromheecke en P. Lefranc, *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie*, Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden, 1997, blz. 208.

(2) I. Kovalovszky, *op. cit.*, blz. 147. Er zij vermeld dat zijn Nederlandstalige ambtgenoot, auditeur R. Vander Elstraeten, tot dezelfde conclusie gekomen is in soortgelijke gevallen, waarin geen afstand van geding werd gedaan en die nog altijd in behandeling zijn voor de afdeling administratie van de Raad van State.

(3) *JT*, 1997, blz. 2, noot Simonart.

l'égard des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques ».

En résumé, il y est exposé qu'il faut avoir égard aux types de missions exercées par la Commission de contrôle pour apprécier s'il s'agit d'une juridiction administrative ou non. Dans l'affirmative, le Conseil d'État est compétent pour connaître de ces décisions. Dans la négative, le Conseil d'État doit se déclarer incompétent.

Ainsi, par exemple, lorsqu'elle se prononce en matière d'élections provinciales, la Commission de contrôle devient, selon la doctrine, une juridiction administrative (1).

En revanche, lorsque la Commission de contrôle se prononce dans le cadre d'une de ses autres missions, et notamment la mission de contrôle des communications et campagnes faites par des ministres fédéraux ou fédérés, il a été conclu à l'incompétence absolue du Conseil d'État, dans la mesure où l'activité de la Commission de contrôle relève du pouvoir législatif. La décision de la Commission de contrôle, fût-elle de nature juridictionnelle, échappe à la compétence d'annulation du Conseil d'État (2).

On relèvera par analogie que, dans son arrêt du 15 mai 1996, n° 31/96 (3), la Cour d'arbitrage a considéré qu'une décision prise par une commission d'examen d'une assemblée parlementaire, en matière de recrutement de personnel, échappait pareillement à la compétence du Conseil d'État.

Pour identité de motifs, le Conseil d'État semble donc bien incompétent pour statuer sur un recours qui serait dirigé contre une décision prise par la Commission de contrôle en application de l'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989.

(1) I. Kovalovszky, *op. cit.*, p. 148; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruylant, 1996, p. 743; J. Vande Lanotte, M. Cromheecke et P. Lefranc, *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie*, Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden, 1997, p. 208.

(2) I. Kovalovszky, *op. cit.*, p. 147. On soulignera que son homologue néerlandophone, M. l'auditeur R. Vander Elstraeten a abouti à la même conclusion dans des affaires identiques, qui n'ont toutefois pas fait l'objet de désistements d'instance et sont toujours pendantes devant la section d'administration du Conseil d'État.

(3) *J.T.*, 1997, p. 2, obs. Simonart.

II.c.2.2. Bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken

24. Hetzelfde geldt echter niet noodzakelijk voor de hoven en rechtbanken.

Zelfs indien het vraagstuk verder reikt dan wat uiteindelijk de bedoeling is van de adviesaanvraag, kan opgemerkt worden dat de hoven en rechtbanken overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet bevoegd zijn om kennis te nemen van geschillen over burgerlijke rechten of over politieke rechten, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

In dit geval zou de bestrafte partij van oordeel kunnen zijn dat afbreuk gedaan is aan haar politiek subjectief recht op het verkrijgen van een dotatie. De partij zou in dit verband kunnen opmerken dat dit recht aan elke politieke partij verleend is op voorwaarde dat ze in de twee assemblees vertegenwoordigd is door ten minste één rechtstreeks verkozen parlamentslid (artikel 15 van de wet van 4 juli 1989).

Het feit dat dit recht aangetast is door de Controlemcommissie, een commissie die de emanatie is van het Parlement, is niet noodzakelijk voldoende om de gewone hoven en rechtbanken te verbieden kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing waarbij een sanctie wordt uitgesproken. De mogelijkheid voor een rechter om de fouten van de Staat te berechten, of ze nu begaan zijn door de uitvoerende macht(1) of zelfs door een openbare rechtsmacht(2), of ook door de wetgevende macht zelf(3), lijkt getransponeerd te kunnen worden naar het geval waarin de eventuele fouten begaan zijn door de Staat, vertegenwoordigd door zijn Parlement of, in dit geval, door de Controlemcommissie die als parlementair orgaan optreedt.

Deze mogelijkheid om rechterlijke controle uit te oefenen is weliswaar nog niet bevestigd. Er zij intendeel vermeld dat het Arbitragehof in het voornoemde arrest van 15 mei 1996 gewezen heeft op « de onafhankelijkheid die aan de wetgevende vergaderingen moet worden gewaarborgd » (4).

Toch moet men vaststellen dat de Parlementen geleidelijk onderworpen worden aan een bepaalde vorm van rechterlijke controle. In dit geval is een

(1) Cass., 7 maart 1963, *Pas.*, I, 744, en conclusies van procureur-generaal Ganshof van der Meersch, toenmalig eerste advocaat-generaal; Cass., 26 april 1963, *RCJB*, 1963, met noot Dabin.

(2) Cass., 19 december 1991, *JT*, 1992, blz. 142, en conclusies van procureur-generaal Velu, toenmalig eerste advocaat-generaal.

(3) Rb. Brussel, 17 maart 1997, *RW*, 1997-1998, blz. 257 met noot Popelier; *adde*, S. van Drooghenbroeck, « *La responsabilité du fait de la fonction normative* », *JT*, 1997, blz. 105.

(4) Arbitragehof, 15 mei 1996, nr. 31/96, voornoemd.

II.c.2.2. Compétence des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire

24. En revanche, il n'en va pas nécessairement de même pour les cours et tribunaux.

Même si la question dépasse l'objet précis de la consultation demandée, on peut indiquer que, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, les cours et tribunaux sont compétents pour connaître des contestations qui ont pour objet des droits civils ou des droits politiques, sauf les exceptions établies par la loi.

En l'espèce, le parti sanctionné pourrait considérer qu'il a été porté atteinte à son droit subjectif politique à obtenir une dotation. À cet égard, il pourrait faire observer que ce droit est accordé à chaque parti politique à la condition qu'il soit représenté dans les deux assemblees par au moins un parlementaire élu directement (article 15 de la loi du 4 juillet 1989).

La circonstance qu'il a été porté atteinte à ce droit par la Commission de contrôle, émanation du Parlement, n'est pas nécessairement suffisante pour interdire à l'Ordre judiciaire de connaître d'un recours contre une décision de sanction. En effet, la possibilité pour un juge de sanctionner les fautes commises par l'État, que ce soit par l'Exécutif(1) ou même par le service public de la justice(2), voire par le pouvoir législatif lui-même(3), semble pouvoir être transposée aux éventuelles fautes commises par l'État, représenté par son Parlement, ou, en l'espèce, par la Commission de contrôle, organe parlementaire.

Il est vrai que cette possibilité de contrôle juridictionnel n'a pas encore été consacrée. Au contraire, on rappellera que la Cour d'arbitrage, dans l'arrêt précité du 15 mai 1996, a souligné « l'indépendance qui doit être assurée aux assemblees législatives » (4).

Toutefois, il faut bien constater que, progressivement, les Parlements sont soumis à un certain contrôle juridictionnel. On ne peut donc totalement

(1) Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, I, 744, et conclusions de M. le procureur général Ganshof van der Meersch, alors premier avocat général; Cass., 26 avril 1963, *R.C.J.B.*, 1963, et note Dabin.

(2) Cass., 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, p. 142, et conclusions de M. le procureur général Velu, alors premier avocat général.

(3) Civ. Bruxelles, 17 mars 1997, *R.W.* 1997-1998, p. 257 et note Popelier; *adde*, S. van Drooghenbroeck, « *La responsabilité du fait de la fonction normative* », *J.T.*, 1997, p. 105.

(4) Cour d'arbitrage, 15 mai 1996, n° 31/96, précité.

dergelijke controle dus niet volledig uit te sluiten (1). Uitgaande van de opvatting dat de onwettigheid van een beslissing toegerekend kan worden aan de persoon die de beslissing genomen heeft, valt dus niet uit te sluiten dat een bestraft partij een vordering instelt om de Belgische Staat te doen veroordelen tot de betaling van een vergoeding die gelijk is aan de ingetrokken subsidie.

II.c.3. Het middel dat uit de samenstelling van de commissie voortkomt

25. Naast de kwestie van de bevoegdheid die bij een eventueel beroep voor de rechtbank aan de orde is, kan men verwachten dat, afgezien van de middelen die tegen de inhoud zelf van de beslissing opgeworpen zouden worden, er ook een middel wordt aangevoerd dat in het bijzonder betrekking heeft op de samenstelling van de Controlecommissie. In dit verband zal er wellicht verwezen worden naar de kritiek die in de rechtsleer herhaaldelijk geuit is op het feit dat de commissie uitsluitend uit parlementsleden bestaat en dat zij zich dan ook zowel in de positie van controleur als van gecontroleerde bevindt (2).

Men kan met andere woorden niet voorbijgaan aan de mogelijkheid dat degene die beroep instelt, ervan zal profiteren om datgene aan te vechten wat beschouwd wordt als de achillespees van de Belgische wetgeving op de partijfinanciering (3). Men zou immers kunnen betogen dat de commissie, die belast is met een rechtsprekende of quasi-rechtsprekende functie, niet de waarborgen van onpartijdigheid vertoont die vereist zijn voor de uitoefening van een dergelijke functie.

(1) Zie bijvoorbeeld de procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen die de Europese Commissie heeft aangespannen tegen het Vlaamse Parlement wegens de niet-naleving van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten. In het interne recht heeft de 12e kamer van de Raad van State zich onlangs bevoegd verklaard om kennis te nemen van een beslissing die, eveneens inzake overheidsopdrachten, genomen werd door het Vast Bureau van het Vlaamse Parlement (nr. 70 402, 17 december 1997, niet gepubliceerd; vergelijk *contra* Raad van State, nr. 69 752, 25 november 1997, niet gepubliceerd).

(2) In verband met deze kritiek, zie R. Ergec, *Introduction au droit public*, Story-Scientia, 1994, tweede uitgave, deel I, nr. 353; L. Iker-de Marchin, *op. cit.*, blz. 157, die van oordeel is dat het sluitstuk van de wet, namelijk de geloofwaardigheid ervan door middel van een efficiënte en onpartijdige controle, veronachtzaamd is; adde. M. Verdussen en A. Rasson-Roland, *op. cit.*, blz. 89, die van mening zijn dat de parlementaire samenstelling van de commissie alleen maar bekritiseerd kan worden in die zin dat deze samenstelling moeilijk beschouwd kan worden als een waarborg voor de onafhankelijkheid van de commissie.

(3) M. Verdussen en A. Rasson-Roland, *op. cit.*, blz. 90.

l'exclure en l'espèce (1). On ne peut donc exclure que, se fondant sur la conception selon laquelle l'illégalité d'une décision constitue une faute imputable à son auteur, un parti sanctionné sollicite la condamnation de l'État belge au paiement d'une indemnité égale à la subvention supprimée.

II.c.3. Grief déduit de la composition de la commission

25. Au-delà du problème de la compétence suscité par un éventuel recours juridictionnel, on peut supputer qu'outre les griefs qui seraient dirigés contre le contenu même de la décision, un grief vise spécialement la composition de la Commission de contrôle. À cet égard, il sera vraisemblablement fait écho aux diverses critiques doctrinales qui ont pu être formulées sur le fait que la commission était composée exclusivement de parlementaires et qu'elle apparaissait dès lors comme « à la fois contrôleur et contrôlée » (2).

Autrement dit, on ne peut sous-estimer le fait que tout recours risque de s'en prendre à ce qui a été considéré comme « le talon d'Achille de la législation belge sur le financement des partis politiques » (3). Il pourrait en effet être soutenu que la commission, investie d'une fonction juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle, ne présente pas les garanties impartiales requises pour l'exercice d'une telle fonction.

(1) Voir par exemple la procédure menée devant la Cour de justice des Communautés européennes par la Commission européenne contre le Parlement flamand à propos du non-respect des directives en matière de marché public. En droit interne, la XII^e chambre du Conseil d'État s'est récemment reconnue compétente pour connaître d'une décision prise, également en matière de marchés publics, par le Bureau permanent du Parlement flamand (n° 70 402, 17 décembre 1997, inédit; compt. en sens contraire Conseil d'État, n° 69 752, 25 novembre 1997, inédit).

(2) Sur ces critiques, voyez R. Ergec, *Introduction au droit public*, Story-Scientia, 1994, 2^e éd., t.I, n° 353; L. Iker-de Marchin, *op. cit.*, p. 157, qui estime que « la clé de voûte de la loi, à savoir sa crédibilité par le biais d'un contrôle efficace et impartial, a été ignorée »; adde., M. Verdussen et A. Rasson-Roland, *op. cit.*, p. 89, qui considèrent que « la composition parlementaire prête inévitablement le flanc à la critique, en ce qu'elle peut difficilement être regardée comme une garantie d'indépendance de la commission ».

(3) M. Verdussen et A. Rasson-Roland, *op. cit.*, p. 90.

III. Conclusie

26. Samenvattend meen ik het volgende antwoord te kunnen geven op de gestelde vraag:

«1. uitsluitend de Controlecommissie is bevoegd om een eventuele schending van artikel 15*bis* vast te stellen;

2. de geest die overheerste bij de goedkeuring van artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989 en de daarin nagestreefde doelstelling maken het mogelijk deze bepaling in die zin te interpreteren dat de commissie een sanctie kan uitspreken tegen partijen die in hun optreden het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden niet nageleefd hebben of niet hebben doen naleven door hun verkozenen;

3. in de wet wordt het inhouden van de dotatie echter niet uitdrukkelijk vermeld als strafmaatregel; het zou dan ook beter zijn om, wat de procedure en de sancties betreft, te redeneren naar analogie van andere situaties waarin de te volgen regels en de toepasselijke sancties duidelijk bepaald zijn;

4. bij het opleggen van welke sanctie dan ook moeten procedurele waarborgen nageleefd worden;

5. het is niet uitgesloten dat beroep wordt aangetekend tegen de uitgesproken sanctie, met name in de vorm van een eis tot schadevergoeding. Ter ondersteuning van dit beroep kan een middel aangevoerd worden, dat betrekking heeft op de bekwaamheid van de commissie, rekening houdend met haar samenstelling, om haar taak op onpartijdige wijze te vervullen.» (*Vertaling*)

IV. BESPREKING

Op 2 maart 1998 onderzocht de commissie op grond van de twee voormelde adviezen welke draagwijdte zij aan artikel 15*bis* wenste te geven, met andere woorden welke de omvang van haar bevoegdheid was.

Er tekenden zich twee strekkingen af.

a) Langs de ene kant zijn er leden, zoals *de heren Landuyt, Mahoux, Reynders, Moens, Eerdeken*s en *mevrouw Cahay-André*, maar ook een volksvertegenwoordiger die geen lid is zoals de heer Moureaux, die op grond van het advies van meester Mahieu oordelen dat het vigerende artikel 15*bis* de Controlecommissie wel degelijk de bevoegdheid verleent om het partijprogramma en de politieke actie van het Vlaams Blok te toetsen aan de bepalingen van het EVRM.

Zij wijzen er echter op dat de procedure tegen het Vlaams Blok op tegenspraak moet verlopen en de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd.

III. Conclusion

26. En résumé, je pense pouvoir répondre comme suit à la question posée:

«1. le constat d'une éventuelle violation de l'article 15*bis* relève de la compétence de la Commission de contrôle et d'elle seule;

2. l'esprit qui a présidé à l'adoption de l'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989 et l'objectif poursuivi permettent d'interpréter cette disposition en ce sens que la commission peut prononcer une sanction à l'encontre des partis qui, dans leurs actes, n'ont pas respecté ou fait respecter par leurs mandataires la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

3. toutefois, la sanction de la privation de dotation n'a pas formellement été prévue par la loi; il y aurait dès lors lieu, au plan de la procédure et des sanctions, de raisonner par analogie avec d'autres situations pour lesquelles les règles à suivre et les sanctions applicables ont été strictement déterminées;

4. l'adoption de toute sanction imposerait le respect de garanties procédurales;

5. un recours juridictionnel dirigé contre la sanction prononcée ne peut être exclu, notamment sous la forme d'une demande de dommages et intérêts. À l'appui de ce recours, un grief pourrait viser l'aptitude de la Commission à exercer sa mission de façon impartiale, compte tenu de sa composition.»

IV. DISCUSSION

Le 2 mars 1998, la commission a examiné, sur la base des deux avis précités, quelle portée elle souhaitait donner à l'article 15*bis*, c'est-à-dire quelle était l'importance de ses compétences.

Deux tendances se sont dessinées.

a) D'une part, il y a des membres, tels *MM. Landuyt, Mahoux, Reynders, Moens, Eerdeken*s et *Mme Cahay-André*, ainsi qu'un député qui n'est pas membre de la commission, M. Moureaux, qui estiment, sur la base de l'avis de maître Mahieu, que l'article 15*bis* en vigueur habilite bel et bien la Commission de contrôle à confronter le programme et l'action politique du Vlaams Blok aux dispositions de la C.E.D.H.

Ils précisent toutefois que la procédure contre le Vlaams Blok doit être contradictoire et qu'il faut respecter les droits de la défense.

De heer Landuyt beklemtoont nogmaals dat artikel 15bis geen enkele zin heeft als het als een loutere vormvoorwaarde wordt geïnterpreteerd. Dit kan niet de bedoeling zijn geweest van de parlementariërs die het wetsvoorstel tot invoering van deze bepaling in eer en geweten hebben goedgekeurd. Artikel 15bis maakt het immers mogelijk de grens te trekken van wat in een democratie als een toelaatbare politieke actie kan worden beschouwd.

Het Vlaams Blok gebruikt de democratie echter om haar onderuit te halen. De vrijheid van meningsuiting waarop deze partij aanspraak kan maken, is evenwel niet absoluut, maar moet binnen de grenzen van die democratie worden uitgeoefend. Alleen de politieke partijen die aan deze voorwaarde voldoen, zijn gerechtigd op de parlementaire dotatie krachtens de wet van 4 juli 1989. Het zou onaanvaardbaar zijn dat de Controlecommissie de politieke partijen die in het federale Parlement vertegenwoordigd zijn, niet op hun democratisch gehalte mag beoordelen.

Wat de beweerde dubbelzinnigheid van artikel 15bis betreft, stelt *de heer Reynders* dat er een parallelisme bestaat tussen de artikelen 15bis en 24 van de wet van 4 juli 1989. In beide gevallen gaat het om een open bepaling. Artikel 24 somt immers evenmin de criteria op die de commissie moet hanteren om de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen goed te keuren. Dat heeft de commissie er echter niet van weerhouden om het financieel verslag over de boekhouding van de PS tijdens het boekjaar 1996 niet goed te keuren (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1008/2 en Senaat, 1996-1997, nr. 1-613/2).

Volgens spreker houdt artikel 15bis voor de Controlecommissie geen beletsel in om te toetsen of een partij de door het EVRM opgelegde verplichtingen al dan niet naleeft.

b) Langs de andere kant zijn er leden die zich tegen deze interpretatie verzetten. Binnen dit kamp moet er een onderscheid worden gemaakt tussen (1) degenen die zich daarvoor op juridisch-technische redenen beroepen, maar het oneens zijn met het partijprogramma van het Vlaams Blok, en (2) de vertegenwoordiger van deze partij.

b) 1. De vaststelling dat de adviezen van de heren Brewaeys en Mahieu niet gelijklopend zijn, sterkt verschillende leden, zoals *de heren Caluwé, Coene en Tavernier*, alsook volksvertegenwoordiger Deleuze, in hun oordeel dat de tekst van artikel 15bis geen voldoende rechtsgrond bevat die de commissie machtigt te toetsen of het Vlaams Blok en zijn verkozen mandatarissen de bepalingen van het EVRM al dan niet hebben geschonden. Aangezien de wettekst ambigu is, stellen zij voor, hoewel zij zich, zoals gezegd, tegen het programma van het Vlaams Blok verzetten, dat artikel 15bis eerst in die zin wordt

M. Landuyt souligne une fois de plus que l'article 15bis n'a aucun sens si on l'interprète comme une condition de pure forme. Telle n'a pu être l'intention des parlementaires qui ont adopté en âme et conscience la proposition de loi visant à insérer cette disposition. L'article 15bis permet en effet de délimiter ce que, dans une démocratie, on peut considérer comme une action politique admissible.

Or, le Vlaams Blok se sert de la démocratie pour la miner. La liberté d'expression à laquelle ce parti a droit n'est cependant pas absolue mais doit s'exercer dans les limites de la démocratie. Seuls les partis politiques qui satisfont à cette condition peuvent prétendre à la dotation parlementaire prévue par la loi du 4 juillet 1989. Il serait inacceptable que la Commission de contrôle ne puisse pas juger du caractère démocratique des partis politiques représentés au Parlement fédéral.

En ce qui concerne l'ambiguïté de l'article 15bis, *M. Reynders* soutient qu'il existe un parallélisme entre les articles 15bis et 24 de la loi du 4 juillet 1989. Dans les deux cas, il s'agit d'une disposition ouverte. En effet, l'article 24 n'énumère pas non plus les critères sur lesquels la commission doit se fonder pour approuver les rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques. Cela n'a pourtant pas empêché la commission de rejeter le rapport financier sur la comptabilité du PS pour 1996 (doc. Chambre, 1996-1997, n° 1008/2, et Sénat, 1996-1997, n° 1-613/2).

Selon l'intervenant, l'article 15bis n'empêche en rien la Commission de contrôle d'examiner si un parti respecte ou non les obligations imposées par la C.E.D.H.

b) D'autre part, il y a *des membres* qui s'opposent à pas cette interprétation. Parmi eux, il faut faire la distinction entre (1) ceux qui se fondent sur des raisons de technique juridique, mais qui ne sont pas d'accord avec le programme du Vlaams Blok, et (2) le représentant de ce parti.

b) 1. La constatation que les avis de MM. Brewaeys et Mahieu ne sont pas concordants conforte plusieurs membres, comme MM. *Caluwé, Coene et Tavernier*, ainsi que le député M. Deleuze, dans leur conviction que le texte de l'article 15bis ne constitue pas un fondement juridique suffisant pour permettre à la commission de contrôler si le Vlaams Blok et ses mandataires élus ont violé ou non les dispositions de la C.E.D.H. Comme le texte de loi est ambigu, ils proposent, même s'ils s'opposent, comme ils l'ont déjà fait savoir, au programme du Vlaams Blok, de modifier d'abord l'article 15bis dans ce sens.

gewijzigd. Voorts moet met het oog op de bescherming van de rechten van de verdediging in het huiselijk reglement van de commissie een gedetailleerde procedure worden opgenomen.

Wanneer een dergelijke toetsingsbevoegdheid aan de Controlecommissie wordt toegekend, dreigt echter wel het gevaar dat politieke partijen elkaar gaan beoordelen, hetgeen vragen oproept met betrekking tot de eerbiediging van het beginsel van de onpartijdigheid.

De heer Deleuze waarschuwt ervoor dat wanneer de commissie er niet in slaagt de toetsingsprocedure tot een goed einde te brengen — lees een inhouding van de dotatie van het Vlaams Blok —, deze partij hieruit gesterkt te voorschijn zal komen.

b) 2. De heer Van Hauthem deelt het standpunt dat de commissie op grond van de huidige tekst uitsluitend kan nagaan of de politieke partijen hun statuten of partijprogramma hebben aangepast.

Het feit dat het Vlaams Blok vanaf 1 januari 1996 de dotaties is blijven genieten, toont genoegzaam aan dat Kamer en Senaat van oordeel waren dat het Vlaams Blok aan de in artikel 15*bis* bepaalde voorwaarde voldoet. Dit bewijst dat deze instanties een voorafgaande controle uitoefenen op de toekenningsvoorwaarden voor de dotaties, zoals dit ook het geval is met betrekking tot de verplichting om in beide Kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlements lid vertegenwoordigd te zijn.

Zo verloor de partij ROSSEM haar recht op dotatie toen de enige rechtstreeks verkozen senator op 1 maart 1994 als onafhankelijke zitting ging houden.

Voorts vraagt hij zich af waarom de heer Eerdekens een wetsvoorstel heeft ingediend tot aanvulling van de artikelen 15*bis* en 25 van de wet van 4 juli 1989, dat ertoe strekt de Controlecommissie de bevoegdheid te verlenen na te gaan of politieke partijen wel voldoen aan de voorwaarden van artikel 15*bis* (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1084/1), wanneer naar het oordeel van de indiener deze bevoegdheid reeds in het vigerende artikel 15*bis* besloten ligt.

*
* *

Bij wijze van samenvatting verklaart de *heer Swaelen, voorzitter*, dat er binnen de commissie geen consensus heerst over haar eventuele bevoegdheid om na te gaan of een politieke partij, *in casu* het Vlaams Blok, de bepalingen van het EVRM en zijn protocollen daadwerkelijk naleeft.

Het argument van de heer Reynders met betrekking tot de analogie tussen de artikelen 15*bis* en 24, namelijk dat het in beide gevallen om open bepalingen gaat, is volgens hem niet helemaal terecht omdat de

Ensuite, il faudra insérer dans le règlement d'ordre intérieur de la commission une procédure détaillée, en vue de protéger les droits de la défense.

Cependant, si l'on octroie une telle compétence à la Commission de contrôle, on risque de voir les partis politiques se juger mutuellement, ce qui soulèverait des questions quant au respect du principe d'impartialité.

M. Deleuze estime que, si la commission ne parvient pas à mener à bien la procédure de contrôle — en d'autres termes, à priver le Vlaams Blok de sa dotation —, la position de ce parti risque de se trouver renforcée.

b) 2. M. Van Hauthem estime que, sur la base du texte actuel, la commission ne peut que contrôler si les partis politiques ont adapté leurs statuts ou leur programme.

Le fait que, depuis le 1^{er} janvier 1996, le Vlaams Blok ait continué à bénéficier des dotations montre à suffisance que la Chambre et le Sénat ont estimé que le Vlaams Blok répond à la condition prévue à l'article 15*bis*. Cela prouve que ces instances contrôlent au préalable si les conditions d'octroi des dotations sont réunies, comme elles le font aussi pour l'obligation d'être représenté dans les deux Chambres par au moins un parlementaire élu directement.

Ainsi, le parti R.O.S.S.E.M. a-t-il perdu son droit à une dotation lorsque son seul sénateur élu directement décida, le 1^{er} mars 1994, de siéger comme indépendant.

Ensuite, il se demande pourquoi *M. Eerdekens* a déposé une proposition de loi complétant les articles 15*bis* et 25 de la loi du 4 juillet 1989, qui vise à donner à la Commission de contrôle le pouvoir d'examiner si les partis politiques satisfont bien aux conditions de l'article 15*bis* (doc. Chambre, 1996-1997, n° 1084/1), si, selon l'auteur, ce pouvoir est déjà inclus dans l'article 15*bis* en vigueur.

*
* *

En résumé, *M. Swaelen, président*, déclare qu'il n'y a pas de consensus au sein de la commission quant au pouvoir éventuel de celle-ci de vérifier si un parti politique, *in casu* le Vlaams Blok, respecte effectivement les dispositions de la C.E.D.H. et de ses protocoles.

Selon lui, l'argument de *M. Reynders* relatif à l'analogie entre les articles 15*bis* et 24, à savoir le fait qu'il s'agit de deux dispositions ouvertes, n'est pas tout à fait pertinent, parce que les limites dans lesquel-

grenzen waarbinnen de Controlecommissie de controle uitoefent op de financiële verslagen over de boekhouding van de politieke partijen, zijn vastgelegd in artikel 23 van de wet van 4 juli 1989 krachtens hetwelk de bedrijfsrevisor het financieel verslag moet opmaken met inachtneming van de in dit artikel vermelde boekhoudwetgeving. Men kan dus niet stellen dat de Controlecommissie zelf de criteria bepaalt op grond waarvan zij een financieel verslag goedkeurt. Bovendien voorziet het huishoudelijk reglement van de commissie hiervoor in een specifieke procedure.

Mevrouw Van de Castele verklaart dat men in deze discussie artikel 1, 1^o, van de wet van 4 juli 1989 niet uit het oog mag verliezen. Dit artikel bepaalt dat «voor de toepassing van deze wet onder politieke partij moet worden verstaan, de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor de mandaten van volksvertegenwoordiger en senator in elke kieskring van een Gemeenschap of een Gewest en die, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma».

Op grond hiervan kan men poneren dat het Vlaams Blok wegens de schending van de Grondwet en het EVRM, dat door de wet van 13 mei 1955 is bekrachtigd, geen politieke partij is in de zin van artikel 1 van de wet van 4 juli 1989 en dus niet gerechtigd is op dotaties.

Spreekster deelt echter de opvatting dat het niet opportuun is een dergelijke controle toe te vertrouwen aan andere politieke partijen, c.q. de Controlecommissie.

De heer Reynders blijft op het standpunt staan dat de Controlecommissie, in het kader van de controle van de financiële verslagen op grond van artikel 24, moet nagaan of het Vlaams Blok binnen de in artikel 1, 1^o, van de wet van 4 juli 1989 bepaalde grenzen ageert. Hij is van oordeel dat dit onderzoek zou kunnen worden gevoerd ter gelegenheid van de bespreking van het financieel verslag van het Vlaams Blok voor het boekjaar 1997.

De heer Coene gaat hier niet mee akkoord omdat het een niets uit te staan heeft met het andere. Het komt de Controlecommissie in het kader van de controle op de boekhouding van de politieke partijen niet toe te oordelen over de opportuniteit van hun uitgaven. Dit is een uiterst gevaarlijk spoor. Men zou zo immers kunnen nagaan of de uitgaven van de PRL-FDF in de Vlaamse Rand geen reden vormen om de boekhouding van deze partij af te keuren en haar zodoende tijdelijk van haar dotatie te beroven. De

les la commission contrôle les rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques sont fixées à l'article 23 de la loi du 4 juillet 1989, prévoyant que le réviseur d'entreprises doit rédiger le rapport financier en respectant la législation comptable visée à cet article. On ne peut donc pas dire que la Commission de contrôle détermine elle-même les critères sur lesquels elle se fonde pour approuver un rapport financier. En outre, le règlement d'ordre intérieur de la commission prévoit à cet effet une procédure spécifique.

Mme Van de Castele déclare que, dans la discussion, il ne faut pas perdre de vue l'article 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989. Cet article prévoit que «pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par parti politique l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque [circonscription électorale] d'une communauté ou d'une région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme».

Sur la base de cet article, on peut affirmer que, parce qu'il viole la Constitution et la C.E.D.H., ratifiée par la loi du 13 mai 1955, le Vlaams Blok n'est pas un parti politique au sens de l'article 1^{er} de la loi du 4 juillet 1989 et qu'il n'a donc pas droit aux dotations.

L'intervenante estime toutefois qu'il n'est pas opportun de confier un tel contrôle à d'autres partis politiques, en l'occurrence à la Commission de contrôle.

M. Reynders reste d'avis que, dans le cadre du contrôle des rapports financiers, sur la base de l'article 24, la Commission de contrôle doit examiner si le Vlaams Blok agit dans les limites de l'article 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989. Il estime que cet examen pourrait avoir lieu à l'occasion de la discussion consacrée au rapport financier du Vlaams Blok pour l'exercice 1997.

M. Coene n'est pas d'accord avec ce point de vue car il s'agit de deux choses différentes. Il n'appartient pas à la Commission de contrôle, dans le cadre du contrôle de la comptabilité des partis politiques, de juger de l'opportunité de leurs dépenses. Ce serait une voie extrêmement dangereuse. On pourrait en effet examiner de la sorte si les dépenses du PRL-FDF dans la périphérie flamande ne seraient pas un motif de rejeter sa comptabilité et priver ainsi temporairement ce parti de sa dotation. L'approbation des rapports

goedkeuring van de financiële verslagen betreft dus enkel de conformiteit van de cijfers met de boekhoudwetgeving.

De heer Moens sluit zich hierbij aan. Indien de controle van de financiële verslagen wordt aangegrepen om na te gaan of politieke partijen de bepalingen van het EVRM naleven, begeeft men zich op glad ijs.

De heer Van Hauthem herhaalt dat het onderzoek *a posteriori* van de financiële verslagen enkel op grond van boekhoudkundige criteria mag worden gevoerd. Niet-goedkeuring van een verslag leidt tot het verlies van de dotatie gedurende ten hoogste vier maanden. Artikel 15*bis* staat daar volkomen los van omdat het een *voorafgaande* controle betreft die kan leiden tot de niet-uitkering van de dotatie gedurende een onbepaalde periode.

Hij acht het onaanvaardbaar dat, naar aanleiding van het onderzoek van de boekhouding van een politieke partij, een politiek oordeel zou worden geveld over de inkomsten en vooral de uitgaven van die partij.

V. BESLUIT

Gelet op het voorgaande beslist de Controlemissie vooralsnog geen procedure op te starten tegen het Vlaams Blok in het kader van artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989.

*
* *

Dit verslag werd op 11 mei 1998 goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

De rapporteur, *De voorzitters,*
Didier REYNDERS. Frank SWAELEN.
Raymond LANGENDRIES.

financiers ne concerne donc que la conformité des chiffres à la législation comptable.

M. Moens dit être du même avis. Utiliser le contrôle des rapports financiers pour examiner si les partis politiques respectent les dispositions de la C.E.D.H., c'est s'aventurer sur un terrain glissant.

M. Van Hauthem répète que l'examen *a posteriori* des rapports financiers ne peut se faire que sur la base de critères comptables. La non-approbation d'un rapport entraîne la perte de la dotation pour quatre mois au maximum. L'article 15*bis* est tout à fait distinct, car il porte sur un contrôle *préalable* qui peut déboucher sur le non-versement de la dotation pour une période indéterminée.

Il estime inacceptable qu'à l'occasion de l'examen de la comptabilité d'un parti politique, on émette un jugement politique sur les revenus, et surtout sur les dépenses de ce parti.

V. DÉCISION

Au vu de ce qui précède, la Commission de contrôle décide de ne pas engager, pour le moment, de procédure contre le Vlaams Blok dans le cadre de l'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé le 11 mai 1998 à l'unanimité des 14 membres présents.

Le rapporteur, *Les présidents,*
Didier REYNDERS. Frank SWAELEN.
Raymond LANGENDRIES.