

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

1 SEPTEMBER 1998

WETSVOORSTEL

**tot aanvulling van de artikelen 15bis
en 25 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**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 22 juli 1998 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een amendement nr. 10 op een wetsvoorstel «tot aanvulling van de artikelen 15bis en 25 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» (Gedr. St. Kamer, 1084/8 - 96/97) heeft op 13 augustus 1998 het volgende advies gegeven :

Zie:

- 1084 - 96 / 97 :

- Nr 1 : Wetsvoorstel van de heren Eerdeken en Charles Janssens.
- Nrs 2 tot 5 : Amendementen.
- Nr 6 : Verslag.
- Nr 7 : Tekst aangenomen door de commissie.
- Nrs 8 tot 12 : Amendementen.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

1^{ER} SEPTEMBRE 1998

PROPOSITION DE LOI

**complétant les articles 15bis et 25 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**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 22 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur l'amendement n° 10 à la proposition de loi «complétant les articles 15bis et 25 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» (Doc. Parl. Ch. 1084/8 - 96/97) a donné le 13 août 1998 l'avis suivant :

Voir:

- 1084 - 96 / 97 :

- N° 1 : Proposition de loi de MM. Eerdeken et Charles Janssens.
- Nos 2 à 5 : Amendements.
- N° 6 : Rapport.
- N° 7 : Texte adopté par la commission.
- Nos 8 à 12 : Amendements.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

Artikel 15bis 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, verplicht de politieke partijen om in hun statuten of hun programma een bepaling op te nemen waarbij ze zich ertoe verbinden de rechten en vrijheden in acht te nemen, zoals die gewaarborgd zijn door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en door de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dit Verdrag. Als ze die verplichting niet nakomen, verliezen ze hun aanspraak op een openbare dotatie.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geoordeeld dat die aan de partijen opgelegde statutaire verplichting noch het Verdrag en de voormelde aanvullende protocollen, noch de Grondwet schendt.

Wat de sanctie betreft die daaraan verbonden is - het verlies van aanspraak op de openbare dotatie - heeft de afdeling wetgeving geoordeeld dat ze geen schending inhoudt van het beginsel van de gelijkheid van politieke partijen en van kandidaten bij verkiezingen, welk beginsel gewaarborgd wordt door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, om de doorslaggevende reden dat die sanctie «alleen betrekking (heeft) op een financieel voordeel, dat volkomen bijkomstig is 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⁾.

Het amendement op het wetsvoorstel dat thans aan de afdeling wetgeving om advies is voorgelegd, strekt ertoe die verbintenis doeltreffender te maken. Het beoogt in de voornoemde wet van 4 juli 1989 een artikel 15ter in te voegen, dat de Controlegecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen in de mogelijkheid stelt om na een advies van een College bestaande uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State, «voor een periode die niet korter mag zijn dan drie maanden, noch langer dan een jaar» de dotatie in te trekken van een politieke partij als die partij zelf, een geleding, een lid, een kandidaat of een gekozen ervan(,) een daad stelt of financiert welke een overtreding inhoudt van artikel 14 van het in artikel 15bis van de genoemde wet bedoelde Verdrag of van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

Zoals het amendement opgesteld is, stuit het voornamelijk op twee bezwaren :

1° De in paragraaf 1 van het onderzochte amendement bedoelde daden worden gekwalificeerd als overtredingen van artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

(1) Advies nr. L. 23.522/9 van 26 oktober 1994 over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, Gedr. St., Kamer, zitting 1992-1993, nr. 1113/3.

L'article 15bis 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, oblige les partis politiques à inclure dans leurs statuts ou leurs programmes, une disposition par laquelle ils s'engagent à respecter les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique. A défaut de respecter cette obligation, ils sont privés de dotation publique.

La section de législation du Conseil d'Etat a estimé que cette obligation statutaire imposée aux partis ne méconnaît ni la Convention et les protocoles additionnels précités ni la Constitution.

A propos de la sanction qui s'y attache - la privation de la dotation publique -, la section de législation a considéré qu'elle ne viole pas l'égalité des partis politiques et des candidats aux élections, garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution, pour le motif déterminant que cette sanction «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 une assemblée législative, droits qui ne sont pas atteints en l'occurrence» ⁽¹⁾.

L'amendement à la proposition de loi présentement soumis à l'avis de la section de législation vise à rendre cet engagement plus effectif. Il tend à insérer dans la loi précitée du 4 juillet 1989 un article 15ter qui permet à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, après avis d'un Collège composé du premier président de la Cour de cassation, du président de la Cour d'arbitrage et du premier président du Conseil d'Etat, de suspendre, «pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni être supérieure à un an», la dotation due à un parti politique qui a accompli ou financé, ou dont une de ses composantes, un de ses membres, un de ses candidats ou un de ses mandataires élus, a accompli ou financé un acte qui viole l'article 14 de la Convention visée à l'article 15bis de la susdite loi ou la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

Tel qu'il est rédigé, l'amendement se heurte essentiellement aux deux objections suivantes :

1° Le paragraphe 1^{er} de l'amendement examiné qualifie les actes qu'il vise de violations à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

(1) Avis n° L. 23.522/9, du 26 octobre 1994, sur une proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, publié in Doc. parl. Chambre, session 1992-1993, n° 1113/3.

Artikel 14 van het voormelde verdrag is evenwel geen op zichzelf staande bepaling : het creëert geen bijkomend recht naast de rechten die door de overige bepalingen van Titel I van het Verdrag worden toegekend, zodat het alleen in samenhang met een of meer van die overige bepalingen kan worden aangevoerd ⁽²⁾.

2° In het om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde amendement wordt het overgelaten aan de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, die in voorkomend geval uitspraak doet op eensluidend advies van een College bestaande uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State, om te bepalen of de «betwiste» daad wel een van de daden is die bedoeld worden in de ontworpen tekst en wie de steller ervan is - wat noodzakelijk is om de hoedanigheid van kandidaat of gekozene te kunnen nagaan.

Enerzijds echter zijn bepaalde van de bedoelde daden strafbare feiten; dit is inzonderheid het geval met de gedragingen die omschreven worden in de voornoemde wet van 30 juli 1981. Anderzijds wordt in de Grondwet alleen aan de hoven en rechtbanken - wat de Controlecommissie en het college genoemd in de ontworpen tekst zeker niet zijn - de taak opgedragen om zich uit te spreken over de vraag of een gedrag een strafbaar feit in strafrechtelijke zin is ⁽³⁾.

De regeling die in het onderzochte amendement wordt voorgesteld is dus strijdig met de Grondwet.

Bovendien doet de vraag zich voor of die regeling bestaanbaar is met het algemene strafrechtelijke principe dat een vermoeden van onschuld geldt als vastgelegd in artikel 6, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; er kan namelijk een probleem rijzen in verband met het gezag dat verbonden zal zijn aan de beslissing van de Controlecommissie in geval van latere strafrechtelijke vorderingen gegrond op hetzelfde feit ⁽⁴⁾.

L'article 14 de la Convention précitée n'est cependant pas une disposition autonome : il ne crée pas un droit supplémentaire par rapport aux droits reconnus par les autres dispositions du titre I^{er} de la Convention, de sorte qu'il ne peut être invoqué qu'en combinaison avec une ou plusieurs autres de celles-ci ⁽²⁾.

2° L'amendement soumis à l'examen de la section de législation confie à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité ouverte des partis politiques, statuant le cas échéant sur l'avis conforme d'un Collège comprenant le premier président de la Cour de cassation, le président de la Cour d'arbitrage et le premier président du Conseil d'Etat, le soin de décider si l'acte «incriminé» est bien l'un de ceux visés par le texte projeté et quel est son auteur - identification rendue nécessaire pour la vérification de sa qualité de candidat ou de mandataire.

Or, d'une part, certains des actes visés constituent des infractions; tel est spécialement le cas des comportements décrits par la loi susmentionnée du 30 juillet 1981. D'autre part, la Constitution réserve exclusivement aux cours et tribunaux - ce que ne sont assurément ni la Commission de contrôle ni le collège visés par le texte projeté - la mission de se prononcer sur la question de savoir si un comportement constitue une infraction pénale ⁽³⁾.

Le système proposé dans l'amendement examiné est donc contraire à la Constitution.

La question se pose au surplus de sa compatibilité avec le principe général du droit répressif de la présomption d'innocence consacré par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, quant à l'autorité qui s'attachera à la décision de la Commission de contrôle en cas de poursuites pénales ultérieures fondées sur le même fait ⁽⁴⁾.

(2) Zie M. MELCHIOR, «Le principe de non-discrimination dans la Convention européenne des droits de l'homme», in *Gelijkheid en non-discriminatie* (o.l.v. A. ALEN en P. LEMMENS), Kluwer, 1991, blz. 3 e.v.; P. LAMBERT, «Vers une évolution de l'interprétation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme», R.T.D.H., 1998, blz. 497 e.v., en de geciteerde rechtspraak.

(3) F. DELPEREE, «Droit constitutionnel», Brussel, Larcier, 1988, deel II, «Le système constitutionnel», blz. 272, nr. 448; M. VERDUSSEN, «Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal», Brussel, Bruylant, 1995, blz. 405 e.v.

(4) M. FRANCHIMONT et alii, «Manuel de procédure pénale», Luik, Ed. de la Faculté de droit, 1989, blz. 750 e.v. Zie het advies van de afdeling wetgeving nr. L. 22.033/9 van 22 december 1992 over een voorstel van wet «tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen». Zie eveneens M. VERDUSSEN, «La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorales», Ann. dr., 1990, blz. 313.

(2) Voir M. MELCHIOR, «Le principe de non-discrimination dans la Convention européenne des droits de l'homme», in *Egalité et non-discrimination* (dir. A. ALEN et P. LEMMENS), Kluwer, 1991, pp. 5 et s.; P. LAMBERT, «Vers une évolution de l'interprétation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme», R.T.D.H., 1998, pp. 497 et s., et la jurisprudence citée.

(3) F. DELPEREE, «Droit constitutionnel», Bruxelles, Larcier, 1988, t. II, «Le système constitutionnel», p. 272, n° 448; M. VERDUSSEN, «Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal», Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 405 et s.

(4) M. FRANCHIMONT et alii, «Manuel de procédure pénale», Liège, Ed. de la Faculté de droit, 1989, pp. 750 et s. Voir l'avis de la section de législation n° L. 22.033/9, du 22 décembre 1992, sur une proposition de loi «modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques». Voir également M. VERDUSSEN, «La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorales», Ann. dr., 1990, p. 313.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

R. ANDERSEN, *kamervoorzitter;*

J. MESSINE,
Mevrouw

O. DAURMONT, *staatsraden;*

F. DELPEREE, *assessoren van de*
J.-M. FAVRESSE, *afdeling wetgeving;*

Mevrouw

M. PROOST, *griffier.*

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. LOMBAERT, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer C. NIKIS, adjunct-referendaris.

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

De Griffier, *De Voorzitter,*

M. PROOST R. ANDERSEN

La chambre était composée de

Messieurs

R. ANDERSEN, *président de chambre;*

J. MESSINE,
Madame

O. DAURMONT, *conseillers d'Etat;*

F. DELPEREE, *assesseurs de la*
J.-M. FAVRESSE, *section de législation;*

Madame

M. PROOST, *greffier.*

Le rapport a été présenté par M. B. LOMBAERT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN

Le Greffier, *Le Président,*

M. PROOST R. ANDERSEN