

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1994-1995

28 MAART 1995

Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn.

(Ingediend door de heer Coenraets)

TOELICHTING

De wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn (*Belgisch Staatsblad*, 16 juli 1994), gewijzigd bij de wet van 17 november 1994 (*Belgisch Staatsblad*, 23 november 1994) voorziet zowel in bovengrenzen voor de politieke partijen zelf, die gelden voor het hele grondgebied, als in bovengrenzen voor de lijsten en voor de individuele kandidaten.

Aangezien het om bovengrenzen gaat opgelegd aan de politieke partijen, bepaalt artikel 2, derde lid, van de wet dat « de politieke partijen campagne kunnen voeren met een of meer kandidaten ».

Deze bepaling betekent dat de bedragen die worden toegestaan aan de politieke partijen, door deze vrij kunnen worden gebruikt voor de financiering van de verkiezingscampagne van een lijst of van

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1994-1995

28 MARS 1995

Proposition de loi modifiant la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale

(Déposée par M. Coenraets)

DÉVELOPPEMENTS

La loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour les élections directes des conseils de l'aide sociale (*Moniteur belge* du 16 juillet 1994), modifiée par la loi du 17 novembre 1994 (*Moniteur belge* du 23 novembre 1994) prévoit tout à la fois des plafonds pour les partis politiques eux-mêmes, plafonds valables pour l'ensemble du territoire, ainsi que des plafonds pour les listes et pour les candidats individuels.

S'agissant des plafonds imposés aux partis politiques, l'article 2, alinéa 3, de la loi précise que « les partis politiques peuvent axer leur campagne sur un ou plusieurs candidats ».

Cette disposition signifie que les montants autorisés pour les partis politiques peuvent être utilisés librement par ceux-ci pour le financement de la campagne électorale d'une liste ou d'un candidat

een bepaalde kandidaat. De controlecommissie heeft bepaald dat, om de controle te vergemakkelijken, de begunstigde kandidaat « dit bedrag, hoewel het hem niet zal worden aangerekend, als zodanig moet aangeven in zijn uitgavengifte » (document van 7 juli 1994).

Kortom, de politieke partijen kunnen deze toegestane bedragen dus naar eigen goeddunken besteden afhankelijk van de verkiezingsstrategie die ze wensen te voeren.

In dit verband zij erop gewezen dat, anders dan bij andere verkiezingen geldt, de wet van 7 juli 1994 geen enkele beperking oplegt aan het bedrag dat een partij aanreken voor een lijst of voor een bepaalde kandidaat.

Artikel 2 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, gewijzigd bij de wet van 19 mei 1994, bepaalt immers in § 1, derde lid, dat 25 pct. van het aan elke politieke partij toegestane bedrag evenwel aan de kandidaten zelf kan worden aangerekend, met dien verstande dat « in dat geval elke kandidaat slechts een bedrag ten belope van ten hoogste 10 pct. van het in dit lid bepaalde percentage kan worden aangerekend » (zie ook art. 2, § 1, vierde lid, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, alsmede artikel 2, § 1, tweede lid, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europese Parlement).

Het is wellicht niet overbodig erop te wijzen dat bij de besprekingen die zijn voorafgegaan aan de goedkeuring van de wet van 7 juli 1994, een amendement werd ingediend door de heren Cheron en Geysels dat het laatste lid van artikel 2 wilde aanvullen als volgt: « In dat geval kan 25 pct. van het in het eerste dan wel het voorgaande lid genoemde bedrag, al naar gelang van het geval, aan de kandidaten zelf worden aangerekend en mag het aan iedere kandidaat aangerekend bedrag niet meer dan 10 pct. van dit percentage bedragen » (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1386/3, blz. 2).

Dit amendement werd verantwoord als volgt: zoals bij de verkiezingen voor de federale Kamers, het Europees Parlement, en de gemeenschaps- en gewestraden, mogen de partijen de hun toegestane bedragen voor het voeren van hun nationale campagnes in het kader van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen niet onbeperkt aan de kandidaten toewijzen. Om die reden is het wenselijk de voor de

determiné. Le cas échéant, la Commission de contrôle prévoit que, pour faciliter le contrôle, le candidat bénéficiaire « doit, bien qu'il ne lui sera pas imputé, en déclarer aussi le montant à ce titre dans sa déclaration de dépenses » (document du 7 juillet 1994).

En clair, l'affectation de ces montants autorisés relève de l'autonomie dont jouissent les partis politiques dans la stratégie électorale qu'ils entendent mener.

Il importe de préciser, à cet égard, qu'à l'inverse de ce qui est prévu pour les autres élections, la loi du 7 juillet 1994 n'impose aucune limitation au montant de l'imputation qu'un parti ferait au bénéfice d'une liste ou d'un candidat déterminé.

C'est ainsi, en effet, que l'article 2 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, modifié par la loi du 19 mai 1994 prévoit, en son § 1^{er}, alinéa 3, que 25 p.c. du montant autorisé à chaque parti politique peuvent être imputés aux candidats, étant entendu que « dans ce cas, le montant imputé à chaque candidat ne pourra excéder 10 p.c. du pourcentage prévu au présent alinéa » (voir également l'art. 2, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'art. 2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen).

Il n'est pas inutile de préciser que, lors des discussions qui ont précédé le vote de la loi du 7 juillet 1994, un amendement avait été déposé par MM. Cheron et Geysels, qui visait à compléter le dernier alinéa de l'article 2 par la disposition suivante: « Dans ce cas, 25 p.c. du montant visé à l'alinéa 1^{er} ou l'alinéa précédent, selon le cas, peuvent être imputés aux candidats et le montant imputé à chaque candidat ne peut excéder 10 p.c. de ce pourcentage » (doc. parl., Chambre, 1993-1994, n° 1386/3, p. 2).

Cet amendement était justifié par le fait que « comme pour les élections fédérales, européennes, régionales et communautaires, l'affectation à des candidats des montants autorisés pour les campagnes menées par les partis à un niveau national dans le cadre des élections communales et provinciales ne peut être sans limite. Il y a dès lors lieu de reprendre les règles fixées pour les autres élections en vertu desquel-

overige verkiezingen geldende voorschriften over te nemen, op grond waarvan ten hoogste 2,5 pct. van het per partij toegestane bedrag aan een kandidaat kan worden aangerekend. Een en ander heeft tot doel het persoonlijke karakter van de verkiezingscampagnes te beperken».

Dezelfde parlementsleden hadden nog een ander amendement ingediend ertoe strekkende om de verkiezingsuitgaven bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet van 7 juli 1994 aan de betrokken kandidaat aan te rekenen in het kiesdistrict of de gemeente waar hij kandidaat is (*ibid.*, blz. 3).

Deze amendementen werden verworpen met de volgende motivering, uiteengezet door de heren Michel en Peeters (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1386/7, blz. 20).

Zij verwezen naar « de strategische vrijheid van de partijen om hun campagnes te voeren zoals ze het nodig achten. Ook in het verleden werd ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen meestal een ondersteunende campagne gevoerd door de partij op nationaal niveau. Het staat de partij vrij al haar middelen te concentreren op een of enkele hoegbeelden, dan wel ze proportioneel over alle afdelingen te verdelen. In dit voorstel werden inderdaad de voormelde percentages met betrekking tot de bedragen die maximaal vanuit het nationale niveau aan de kandidaten kunnen worden toegewezen, niet behouden. Dit vindt zijn oorsprong in het feit dat het bedrag voor verkiezingspropaganda op nationaal vlak sterk werd gereduceerd (tot hoogstens 3 of 15 miljoen frank). Het is op het niveau van deze bedragen dat de werkelijke beperking van de verkiezingsuitgaven zich situeert. De indieners hebben gemeend dat de partijen, binnen deze enveloppe, vrij hun strategie mochten bepalen. » De heer van Grembergen replieerde daarop « dat de campagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen aldus worden omgevormd tot op gemeentelijk vlak gevoerde nationale campagnes ».

De wet maakt zo een onderscheid tussen kandidaten die onbeperkt op een dergelijk aanbod aanspraak kunnen maken en die welke dat niet of slechts in beperkte mate kunnen.

Strookt dit onderscheid met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie? Kan er een « objectieve en redelijke verantwoording » voor worden gegeven, volgens de traditionele formulering van het Arbitragehof?

De heren Michel en Peeters voeren daarbij hoofdzakelijk aan dat de partijen « een strategische vrijheid hebben om hun campagnes te voeren zoals ze het nodig achten » (zie hierboven). Dit element staat uiteraard op gespannen voet met een van de algemene doelstellingen van de wet, namelijk zorgen voor meer gelijkheid tussen de kandidaten (zie Marc Verdussen, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Annales de droit de Louvain*, 1990,

les un montant de 2,5 p.c. du montant par parti peut être imputé à un candidat, et ce afin de circonscrire la personnalisation des campagnes électorales ».

Les mêmes parlementaires avaient déposé un autre amendement qui entendait imputer aux candidats concernés, dans la commune où ils se présentent, les dépenses électorales visées à l'article 2, alinéa 3, de la loi du 7 juillet 1994 (*ibid.*, p. 3).

Ces amendements ont été rejetés pour les motifs suivants, exposés par MM. Michel et Peeters (doc. parl., Chambre, 1993-1994, n° 1386/7, p. 20).

Ces derniers ont entendu souligner « la liberté stratégique dont les partis doivent disposer pour mener leur campagne comme bon leur semble. Par le passé aussi, les partis organisaient en général une campagne de soutien au niveau national à l'occasion des élections communales. Le parti est libre de concentrer tous ses moyens sur un ou plusieurs ténors ou de les répartir proportionnellement entre toutes les sections. Les pourcentages précités relatifs aux montants maxima que l'échelon national peut attribuer aux candidats n'ont en effet pas été retenus dans la proposition à l'examen, du fait que le montant afférent à la propagande électorale menée au niveau national a été considérablement diminué (il ne peut excéder 3 ou 15 millions de francs). C'est au niveau de ces montants que se situe la véritable limitation des dépenses électorales. Les auteurs ont estimé qu'il fallait laisser aux partis la liberté de déterminer leur stratégie dans les limites de cette enveloppe. » Ce à quoi M. Van Grembergen a répliqué « que les campagnes électorales communales ne seront donc rien d'autre que des campagnes législatives menées au niveau communal ».

La loi crée, de la sorte, une différenciation entre les candidats qui bénéficient sans limite d'une telle offre et ceux qui n'en bénéficient pas ou en bénéficient de manière limitée.

Cette différenciation est-elle conforme au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination? Est-elle « susceptible d'une justification objective et raisonnable », selon l'expression traditionnelle de la Cour d'arbitrage?

L'explication proposée par MM. Michel et Peeters tient essentiellement dans « la liberté stratégique dont les partis doivent disposer pour mener leur campagne comme bon leur semble » (voy. ci-dessus). De toute évidence, cet élément est en porte-à-faux par rapport à un des objectifs généraux de la loi qui est de favoriser une plus grande égalité entre les candidats (voy. Marc Verdussen, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Annales de droit*

spec. blz. 318). Immers, de bepaling van artikel 2, derde lid, is van die aard dat ze de belangrijke politieke partijen met aanzienlijke inkomsten bevoordeelt ten nadele van de andere partijen. Deze distorsies kunnen dan ook een weerslag hebben op de verkiezingsuitslagen van deze partijen. De recente verkiezingen van 9 oktober 1994 hebben trouwens die vrees bewaarheid. Sommige partijen hebben inderdaad aanzienlijke bedragen uitgetrokken voor bepaalde kandidaten die dank zij deze voorkeursbehandeling in hun respectieve gemeenten hun concurrenten hebben overvleugeld.

De noodzaak om de strategische vrijheid van de politieke partijen te vrijwaren mag niet tot zo'n discriminatie leiden, te meer omdat bij andere verkiezingen deze noodzaak niet zo belangrijk werd geacht. Waarom zou ze dat wel zijn voor de provincieraads- en de gemeenteraadsverkiezingen?

Dit voorstel wil deze abnormale toestand rechtzetten door de beperkingen die krachtens de wetten van 4 juli 1989 en 19 mei 1994, voor andere verkiezingen gelden, ook voor deze verkiezingen te doen gelden.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Artikel 2, derde lid, van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraaden en de gemeenteraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn, wordt vervangen als volgt:

« Vijfentwintig procent van dit bedrag kan echter aan de kandidaten zelf worden aangerekend. In dat geval mag het aan iedere kandidaat aangerekende bedrag niet meer dan tien procent van het in dit lid bepaalde percentage bedragen.

De politieke partijen kunnen met een of meer kandidaten hun campagne voeren. De verkiezingsuitgaven worden de betrokken kandidaat alleen in zijn kieskring aangerekend. »

de Louvain, 1990, spéc. p. 318). En effet, la disposition de l'article 2, alinéa 3, est de nature à favoriser les partis politiques importants qui disposent de ressources substantielles, au détriment des autres partis. Inévitablement, ces distorsions sont susceptibles de se répercuter sur les résultats électoraux de ces partis. Les récentes élections du 9 octobre 1994 ont d'ailleurs confirmé le bien-fondé d'une telle crainte. Certains partis ont, en effet, affecté des sommes substantielles pour des candidats déterminés qui, grâce à ce traitement de faveur, se sont retrouvés, dans leurs communes respectives, en position de force par rapport à leurs concurrents.

L'explication tirée de la nécessité de préserver la liberté stratégique des partis politiques ne résiste pas à des conséquences aussi discriminatoires. Elle y résiste d'autant moins que, s'agissant des autres élections, cette nécessité n'a pas été considérée comme déterminante. Pourquoi le serait-elle davantage en ce qui concerne les élections provinciales et communales?

La présente proposition de loi entend remédier à cette situation anormale, en étendant à ces scrutins les restrictions prévues pour les autres scrutins par les lois du 4 juillet 1989 et 19 mai 1994.

Michel COENRAETS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes:

« Vingt-cinq pour cent de ce montant pourront cependant être imputés aux candidats eux-mêmes. Dans ce cas, le montant imputé à chaque candidat ne pourra excéder dix pour cent du pourcentage prévu au présent alinéa.

Les partis politiques peuvent axer leur campagne électorale sur un ou plusieurs candidats. Les dépenses électorales engagées ne seront imputées au candidat concerné que dans sa circonscription électorale. »

Michel COENRAETS.