

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

21 AVRIL 1994

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 et modifiant le
Code électoral**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 31 mars 1994, d'une demande d'avis 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 et modifiant le Code électoral" (Doc. Parl., Chambre, 1376/1 - 93/94), a donné le 14 avril 1994 l'avis suivant :

Voir :

- 1376 - 93 / 94 :

- N° 1 : Proposition de loi de MM. L. Peeters, Cauwenberghs, Ph. Charlier, M. Harmegnies et Michel.
- N° 2 à 4 : Amendements.
- N° 5 : Rapport.
- N° 6 : Texte adopté par la Commission.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

21 APRIL 1994

WETSVOORSTEL

**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 en tot wijziging van het
Kieswetboek**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 31 maart 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen 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 en tot wijziging van het Kieswetboek" (Gedr. St., Kamer, 1376/1 - 93/94), heeft op 14 april 1994 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 1376 - 93 / 94 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heren L. Peeters, Cauwenberghs, Ph. Charlier, M. Harmegnies en Michel.
- N° 2 tot 4 : Amendementen.
- N° 5 : Verslag.
- N° 6 : Tekst aangenomen door de Commissie.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

Le Conseil d'Etat a été invité à donner son avis dans un bref délai sur la proposition de loi présentement examinée ainsi que sur quatre autres ayant des objets similaires. Il a, dès lors, dû se limiter à quelques observations essentielles.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 4.

La disposition proposée, destinée à remplacer l'article 2 de 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, prévoit que le nombre de candidats figurant en tête de liste qui peuvent se prévaloir d'un plafond plus élevé de dépenses, est déterminé, pour chaque liste, par le nombre de sièges obtenus par la liste en cause lors du dernier scrutin, nombre auquel est ajoutée une unité, les listes ne comptant aucun mandataire élu bénéficiant seulement d'une dérogation unique.

Pareil système de plafonnement des dépenses constitue en fait une consécration des rapports de force existants, les partis les mieux représentés bénéficiant d'un plus grand nombre de dérogations.

En favorisant la perpétuation des équilibres politiques passés, la différenciation des régimes de plafonnement est de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions et méconnaît l'un des objectifs auquel les systèmes électoraux des Etats démocratiques tentent de répondre, à savoir la sauvegarde d'une rigoureuse égalité des concurrents dans la compétition

électorale (1), sans que cette atteinte soit justifiée, au cas présent, par la nécessité de canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes que les systèmes électoraux doivent également prendre en considération tout en veillant à refléter, de manière approximativement fidèle, les opinions du peuple (2). Au contraire, le but poursuivi par le législateur en limitant les dépenses électorales - but légitime en soi, car il s'agit de faire prévaloir le principe d'égalité en réduisant, par une réglementation stricte, les inégalités de fait entre les partis politiques,

(1) L'inégalité que la proposition institue se manifeste dans un domaine où toute rupture d'équilibre entraîne des conséquences graves. S'il est, en effet, un domaine dans lequel une inégalité, si minime soit-elle, est mal supportée, c'est bien celui de l'organisation d'une compétition. Or, la compétition électorale est l'un des aspects essentiels du système démocratique, car à défaut de celle-ci, la rivalité entre les partis ne trouve pas de solution et cesse d'être bénéfique. L'égalité entre les concurrents est le propre de toute compétition et le moyen indispensable de lui conserver son efficacité et sa signification.

(2) Voir les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme du 9 décembre 1987 (requête n° 11.123/84, E. TETE c/France), du 10 mars 1988 (requête n° 11.406/85, M. FOURNIER c/France) et du 3 décembre 1990 (requête n° 12.897/87, J. DESMEULES c/France).

inégalités préjudiciables aux petits partis ou aux nouveaux partis (1) - serait, ici, spécialement remis en cause à l'égard de ces derniers

Il suit de ce qui précède que, s'il adoptait les paragraphes 2, 1° et 4°, et 3, 1° et 4°, proposés, le législateur enfreindrait le principe d'égalité que consacrent les articles 10 et 11 de la Constitution (2).

La même observation vaut pour l'article 16 de la proposition (disposition transitoire).

Article 5.

La disposition proposée tend, notamment, à modifier l'article 4, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989 en vue de ramener de douze à trois mois le délai pendant lequel les dépenses et engagements financiers sont considérés comme des dépenses de propagande électorale pour l'application de ladite loi.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition, à savoir le renforcement de l'égalité entre les différents partis et candidats aux élections fédérales, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison d'être d'une telle réduction de ce délai, réduction qui serait de nature à favoriser l'augmentation des dépenses, spécialement lorsqu'il s'agit d'élections organisées en application de l'article 105 du Code électoral. Au demeurant, la loi modificative du 18 juin 1993 avait porté ce délai de six à douze mois, précisément en vue de renforcer l'égalité des partis et des candidats.

(1) C.A., arrêt n° 40/90, du 21 décembre 1990, considérant 4. B. 2.

(2) Voyez à ce sujet, M. VERDUSSEN, "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale" (Ann. dr. Louvain, 1990, pp. 277-324).

Articles 7 et 8.

Il ressort des dispositions proposées qu'en cas d'utilisation de plus de six cents panneaux ou d'affiches publicitaires d'une surface de 4 m² ou plus, une double sanction serait applicable, d'une part, la perte, pour le parti politique, du droit à la dotation prévu à l'article 15 et, d'autre part, la sanction pénale prévue à l'article 14 nouveau de la loi, tandis qu'en cas de distribution de cadeaux ou de gadgets, seule la sanction pénale prévue par l'article 14 nouveau frapperait l'auteur de l'infraction.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la justification d'une telle distinction.

Article 9.

Dans la disposition proposée, au 2°, in fine, mieux vaut écrire : "... sera puni de la même peine.".

En effet, en utilisant l'expression "de la même amende", le texte proposé donnerait à penser que le juge devrait sanctionner d'une amende d'un même montant les faits commis par un candidat ou mandataire politique et celui qui agit au nom et pour compte d'un parti politique, d'un candidat ou d'un mandataire politique.

Article 10.

La disposition proposée prévoit l'établissement par le réviseur d'un rapport financier annuel; les développements indiquent, eux, que la nouvelle disposition impose de déposer annuellement un bilan en plus du rapport financier". Cette intention d'exiger le dépôt, à la fois, d'un rapport financier et d'un bilan, devrait apparaître plus explicitement dans le texte proposé.

OBSERVATION FINALE.

Les propositions dont le Conseil d'Etat est saisi sont rédigées, le plus souvent, dans des termes qui ne sont que la reproduction de textes déjà existants.

Or, sur ces textes, à propos desquels le Conseil d'Etat n'a pas initialement été consulté, celui-ci émet, dans les avis qu'il donne ce jour, des observations.

Il s'impose, dès lors, d'assurer une concordance entre l'ensemble des différents textes de manière à éviter de créer des inégalités entre les partis et candidats en fonction des élections envisagées. Dans certains cas, une telle concordance implique aussi la modification de textes en vigueur.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Aan de Raad van State is gevraagd om binnen een korte termijn een advies te geven over het onderhavige wetsvoorstel en over vier andere wetsvoorstellen van gelijksoortige strekking. De Raad van State heeft zich dan ook moeten beperken tot enkele essentiële opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 4.

De bepaling die wordt voorgesteld ter vervanging van artikel 2 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, houdt in dat het aantal eerstgeplaatste kandidaten die zich op een hoger uitgavenplafond kunnen beroepen, voor elke lijst bepaald wordt door het aantal zetels dat de lijst in kwestie bij de vorige verkiezingen heeft behaald, welk aantal met één eenheid wordt verhoogd. Voor de lijsten die over geen gekozene beschikken, is er slechts één afwijking.

Zulk een stelsel van plafonnering van de uitgaven vormt in feite een bekrachtiging van de bestaande machtsverhoudingen, aangezien de het best vertegenwoordigde partijen meer afwijkingen genieten.

Door het bestendigen van politieke evenwichten uit het verleden, kunnen de verschillen in de bovengrenzen de uitdrukking van nieuwe denkrichtingen en opinies belemmeren en gaan zij voorbij aan een van de doelstellingen waaraan de

kiesstelsels van de democratieën trachten te beantwoorden, namelijk het bewaren van een strikt gelijke behandeling van de concurrenten in de verkiezingsstrijd (1), zonder dat deze inbreuk in het onderhavige geval gerechtvaardigd wordt door de noodzaak om de denkrichtingen te kanaliseren om het ontstaan van een voldoende samenhangend en duidelijk politiek streven te bevorderen, een streven dat de kiesstelsels eveneens voor ogen moeten houden, ervoor zorgende dat zij de opinies van het volk vrij trouw weergeven (2). Daarentegen, het doel dat door de wetgever wordt nagestreefd door de verkiezingsuitgaven te beperken - dat op zich gewettigd is, aangezien het de bedoeling is het gelijkheidsbeginsel te laten doorwegen door met een strikte reglementering de feitelijke ongelijkheden onder de politieke partijen te verkleinen, ongelijkheden die in het nadeel zijn van de kleine of de nieuwe partijen (3) - zou in casu vooral

-
- (1) De door het voorstel ingevoerde ongelijkheid komt tot uiting op een gebied waar elke evenwichtsverstoring zware gevolgen heeft. Als er een gebied is waarop een ongelijkheid, hoe gering ook, slecht wordt verdragen, is het immers wel het gebied van de organisatie van een krachtmeting. De verkiezingsstrijd nu is één van de wezenlijke aspecten van het democratische bestel omdat er zonder die strijd voor de rivaliteit onder de partijen geen oplossing bestaat en zij niet langer heilzaam is. De gelijkheid van de deelnemers is karakteristiek voor elke krachtmeting en het onontbeerlijke middel om de doeltreffendheid en de betekenis ervan te bewaren.
- (2) Confer de beslissingen van de Europese commissie voor de rechten van de mens van 9 december 1987 (verzoekschrift nr. 11.123/84, E. TETE tegen Frankrijk), van 10 maart 1988 (verzoekschrift nr. 11.406/85, M. FOURNIER tegen Frankrijk) en van 3 december 1990 (verzoekschrift nr. 12.897/87, J. DESMEULES tegen Frankrijk).
- (3) Arbitragehof, arrest nr. 40/90, van 21 december 1990, considerans 4.B.2.

ten aanzien van deze laatste op losse schroeven worden gezet.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de wetgever, als hij de voorgestelde paragrafen 2, 1° en 4°, en 3, 1° en 4°, aanneemt, een inbreuk zal plegen op het gelijkheidsbeginsel dat door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt bekrachtigd (1).

Deze opmerking geldt tevens voor artikel 16 van het voorstel (Overgangsbepaling).

Artikel 5.

De ontworpen bepaling strekt er onder andere toe artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989 te wijzigen om de periode tijdens welke de uitgaven en financiële verbintenissen beschouwd worden als uitgaven voor verkiezingspropaganda voor de toepassing van die wet terug te brengen van twaalf tot drie maanden.

Gelet op het doel dat de indieners van het voorstel nastreven, namelijk een gelijkere behandeling van de verschillende partijen en kandidaten voor de federale verkiezingen, ziet de Raad van State niet in wat de reden van bestaan is van zulk een verkorting van die termijn, aangezien die verkorting tot een verhoging van de uitgaven zou kunnen leiden, vooral als het gaat om verkiezingen die gehouden worden met toepassing van artikel 105 van het Kieswetboek. Overigens was deze termijn door de wijzigingswet van 18 juni 1993 van zes op twaalf maanden gebracht, juist met het oog op meer gelijkheid onder de partijen en de kandidaten.

(1) Confer in dit verband, M. VERDUSSEN, "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale" (Ann. dr. Louvain, 1990, blz. 277-324).

Artikelen 7 en 8.

Uit de voorgestelde bepalingen blijkt dat bij gebruik van meer dan zeshonderd reclameborden of affiches van 4 m² of meer, een tweevoudige straf van toepassing zou zijn, enerzijds, het verlies voor de politieke partij van het recht op de dotatie waarvan sprake is in artikel 15 en, anderzijds, de strafrechtelijke straf waarvan sprake is in het nieuwe artikel 14 van de wet, terwijl voor het uitdelen van geschenken of gadgets alleen de strafrechtelijke straf van toepassing is waarvan sprake is in het nieuwe artikel 14 van de wet.

De Raad van State ziet het waarom van zulk een onderscheid niet in.

Artikel 9.

Men vervange telkens het woord "politiek mandataris" door het woord "politiek gezagsdrager" en in fine van 2° vervange men de woorden "wordt met dezelfde geldboete gestraft" door de woorden "wordt met dezelfde straf gestraft".

Immers, door het gebruiken van de uitdrukking "met dezelfde geldboete", wekt de voorgestelde tekst de indruk dat de rechter de feiten begaan door een kandidaat of een politiek gezagsdrager en hem die handelt in naam en voor rekening van een politieke partij, van een kandidaat of van een politiek gezagsdrager, met een geldboete van hetzelfde bedrag zou moeten bestraffen.

Artikel 10.

De voorgestelde bepaling schrijft voor dat de bedrijfsrevisor een financieel jaarverslag moet opmaken; de toelichting daarentegen zegt dat de nieuwe bepaling voorziet in de verplichting om "samen met het financieel verslag jaarlijks een balans neer te leggen". Deze bedoeling om samen met de indiening van een financieel verslag ook de voorlegging van een balans te eisen, zou duidelijker uit de voorgestelde tekst moeten blijken.

SLOTOPMERKINGEN.

De voorstellen die aan de Raad van State zijn voorgelegd zijn meestal opgesteld in bewoordingen die bestaande teksten alleen maar weergeven.

De Raad van State maakt in de adviezen die hij heden verleent, echter opmerkingen over die teksten, die aanvankelijk hem niet om advies zijn voorgelegd.

Het is dan ook noodzakelijk om er voor te zorgen dat de onderscheiden teksten alle overeenstemmen, om te voorkomen dat er ongelijkheden ontstaan tussen de partijen en de kandidaten naargelang van de soort van verkiezing. In sommige gevallen houdt een dergelijke overeenstemming eveneens in dat van kracht zijnde teksten worden aangepast.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

R. ANDERSEN,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE,

P. GOTHOT,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.