

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

26 NOVEMBRE 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, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 20 novembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur l'amendement n° 1757 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. Chambre, n° 1084/14 - 96/97), a donné le 23 novembre 1998 l'avis suivant :

Voir:

- 1084 - 96 / 97:

- N° 1 : Proposition de loi de MM. Eerdeken et Charles Janssens.
- N°s 2 à 5 : Amendements.
- N° 6 : Rapport.
- N° 7 : Texte adopté par la commission.
- N°s 8 à 12 : Amendements.
- N° 13 : Avis du Conseil d'Etat.
- N°s 14 à 18 : Amendements.

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

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

26 NOVEMBER 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, vierde kamer, op 20 november 1998 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over het amendement nr. 1757 op het voorstel van wet «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, nr. 1084/14 - 96/97), heeft op 23 november 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.
- Nr. 13 : Advies van de Raad van State.
- Nrs. 14 tot 18 : Amendementen.

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

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

«L'urgence est motivée par le fait que la commission de la Chambre délibère sur cette proposition au cours de la semaine prochaine.».

*
* *

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

1. Si le sous-amendement faisant l'objet de la demande d'avis devait être adopté, l'article 15ter, § 1^{er}, 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, se lirait comme suit :

«Article 15ter. - § 1^{er}. Lorsqu'un acte accompli ou financé par un parti politique, par une de ses composantes, par une de ses listes, par un de ses candidats ou par un de ses mandataires élus crée, est susceptible de créer ou manifeste l'intention de son auteur de créer une discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, la dotation, qui en vertu du présent chapitre, est allouée à l'institution visée à l'article 22, peut, après avis préalable et conforme du Collège visé à l'alinéa 2, être supprimée par la Commission de contrôle, soit à concurrence du double du montant des dépenses financées ou réalisées pour l'accomplissement de cet acte, soit pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni être supérieure à un an.

Sur proposition d'un quart de ses membres, la Commission de contrôle soumet l'acte à l'avis d'un Collège constitué par le premier président de la Cour de cassation, du président de la Cour d'arbitrage et du premier président du Conseil d'Etat. La demande d'avis indique l'objet de la demande, l'auteur présumé de l'acte incriminé, la description détaillée de celui-ci et, le cas échéant, son mode de financement. Le Collège rend dans un délai de deux mois un avis dûment motivé.».

2. Contrairement au texte de l'amendement n° 10 sur lequel le Conseil d'Etat a émis l'avis n° L. 28.083/2/V, le texte proposé par le sous-amendement n° 1757, ne fait plus référence à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer cer-

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief waarin het advies gevraagd wordt, aldus :

«L'urgence est motivée par le fait que la commission de la Chambre délibère sur cette proposition au cours de la semaine prochaine.».

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de volgende opmerkingen.

1. Indien het subamendement waarop de adviesaanvraag betrekking heeft, aangenomen wordt, zal artikel 15ter, § 1, 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, als volgt luiden :

«Art. 15ter. - § 1. Indien een politieke partij dan wel een component, een lijst, een kandidaat of een gekozene ervan een daad stelt of financiert die op grond van geslacht, ras, huidskleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of enige andere status een onderscheid maakt, kan maken of duidelijk aangeeft dat het de bedoeling van de betrokkene is om dat te maken, kan de dotatie die krachtens dit hoofdstuk aan de in artikel 22 bedoelde instelling wordt toegekend, na voorafgaand en eensluidend advies van het in het tweede lid bedoelde College, door de Controlecommissie worden ingetrokken, hetzij ten belope van het dubbele van het bedrag van de voor het stellen van die daad gefinancierde of gedane uitgaven, hetzij voor een periode die niet korter mag zijn dan drie maanden, noch langer dan één jaar.

Op voorstel van een vierde van haar leden verzoekt de Controlecommissie de daad voor advies voor te leggen aan een college dat bestaat uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van het Arbitragehof en de eerste voorzitter van de Raad van State. De adviesaanvraag vermeldt het onderwerp van de aanvraag, de vermeende steller van de betwiste daad, de gedetailleerde omschrijving ervan en, in voorkomend geval, de wijze waarop ze werd gefinancierd. Het College brengt binnen een termijn van twee maanden een behoorlijk met redenen omkleed advies uit.».

2. In tegenstelling tot de tekst van amendement nr. 10, waarover de Raad van State advies nr. L. 28.083/2/V heeft uitgebracht, verwijst de tekst die wordt voorgesteld in subamendement nr. 1757 niet meer naar artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en evenmin naar

tains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Les comportements dont l'adoption peut faire perdre le droit à la dotation sont décrits de manière différente dans cette dernière loi et dans le sous-amendement examiné.

Celui-ci répond aux objections formulées dans l'avis précité.

La constatation, par la Commission de contrôle des dépenses électorales, d'un fait visé par le sous-amendement, ne consiste en effet pas, contrairement à ce que prévoyait l'amendement n° 10, à se prononcer sur l'existence ou non d'une infraction pénale.

L'article 15ter, tel qu'il est proposé par le sous-amendement examiné, ajoute une condition au maintien de la dotation instituée par l'article 15. Lorsqu'elle aura connaissance qu'un des actes décrits par le sous-amendement a été accompli par une des personnes visées, la Commission de contrôle constatera, sur avis conforme du Collège visé à l'alinéa 2, qu'une des conditions au droit subjectif à la totalité de la dotation n'est plus remplie, tout en gardant un pouvoir discrétionnaire d'apprécier si l'acte commis justifie une réduction de la dotation et d'en fixer, le cas échéant, le montant dans les limites fixées.

Le même comportement peut, certes, constituer une infraction, par exemple, à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, et être de nature à faire perdre le droit à la dotation prévue par la loi du 4 juillet 1989. Il n'y a là rien de contradictoire.

En effet, à l'instar des procédures disciplinaires, il peut parfaitement se concevoir que la procédure tendant à réduire le droit à la dotation se déroule simultanément et parallèlement à la procédure pénale¹. Dans l'hypothèse où le juge pénal se prononcerait définitivement le premier, sa décision aurait toutefois autorité de la chose jugée et lierait en conséquence, tant le Collège visé à l'article 15ter, alinéa 2, proposé, que la Commission de contrôle quant à la constatation matérielle de l'existence ou de la non-existence des faits susceptibles d'entraîner la perte de la dotation².

3. Les actes susceptibles d'entraîner la réduction du droit à la dotation sont, dans le sous-amendement examiné, décrits de manière extensive.

Ainsi, tout acte qui crée, est susceptible de créer ou manifeste l'intention de son auteur de créer une quelconque³ discrimination pourrait entraîner, pour le ou les partis politiques auxquels appartiennent ses auteurs, une réduction de leur dotation.

de la loi du 30 juillet 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. De gedragingen die tot verlies van het recht op de dotatie, aanleiding kunnen geven worden in de laatstgenoemde wet anders omschreven dan in het voorliggende subamendement.

Dit subamendement komt tegemoet aan de opmerkingen gemaakt in het genoemde advies.

Wanneer de Controlegescommissie betreffende de verkiezingsuitgaven een in het subamendement genoemd feit vaststelt, doet zij hiermee, in tegenstelling tot wat bepaald werd in amendement nr. 10, geen uitspraak over het al of niet bestaan van een strafbaar feit in strafrechtelijke zin.

Zoals artikel 15ter in het onderzochte subamendement voorgesteld wordt, bepaalt het een extra voorwaarde voor het behoud van de bij artikel 15 ingevoerde dotatie. Wanneer de Controlegescommissie verneemt dat één van de in het subamendement omschreven daden door één van de genoemde personen is gesteld, stelt ze, na eensluidend advies van het in het tweede lid bedoelde College, vast dat niet meer voldaan is aan één van de voorwaarden die vervuld moeten zijn om het subjectieve recht op de hele dotatie te genieten, waarbij ze een discretionaire bevoegdheid behoudt om te oordelen of de gestelde daad vermindering van de dotatie rechtvaardigt en om, in voorkomend geval, het bedrag van die dotatie binnen de gestelde grenzen te bepalen.

Hetzelfde gedrag kan weliswaar een overtreding vormen van bijvoorbeeld de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, en aanleiding geven tot verlies van het recht op de dotatie voorgeschreven bij de wet van 4 juli 1989. Daar is niets tegenstrijdigs aan.

Net zoals bij tuchtprocedures is het immers volstrekt denkbaar dat de procedure die ertoe strekt het recht op de dotatie te beperken, gelijktijdig en parallel met de strafrechtelijke procedure verloopt⁵. In de veronderstelling dat de strafrechter als eerste een definitieve uitspraak doet, zou zijn beslissing echter gezag van gewijsde hebben en diens gevolg zou zowel het College, bedoeld in het voorgestelde artikel 15ter, tweede lid, als de Controlegescommissie binden wat betreft het materieel vaststellen of er al dan niet feiten voorhanden zijn die aanleiding kunnen geven tot verlies van de dotatie⁶.

3. De daden die aanleiding kunnen geven tot beperking van het recht op de dotatie worden in het voorliggende subamendement op uitbreidende wijze omschreven.

Zo zou iedere daad die ongeacht welk onderscheid⁷ maakt, kan maken of duidelijk aangeeft dat het de bedoeling van de betrokkene is om dat te maken, aanleiding kunnen geven tot beperking van de dotatie van een of meer politieke partijen waartoe degenen die die daad hebben gesteld, behoren.

¹ M. Franchimont et alii, «Manuel de procédure pénale», Liège, Editions de la Faculté de droit, 1989, p. 179.

² ibid., p. 961.

³ L'amendement vise en effet «toute autre situation».

⁵ M. Franchimont et alii, «Manuel de procédure pénale», Luik, Editions de la Faculté de droit, 1989, blz. 179.

⁶ ibid., blz. 961.

⁷ In het amendement is namelijk de rede van enige andere status».

Pris à la lettre, le sous-amendement proposé pourrait avoir cette conséquence absurde que tous les partis politiques, dont les mandataires élus ou les candidats auraient participé à l'élaboration d'actes législatifs ou réglementaires qui seraient ensuite trouvés contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution par la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat ou les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, seraient susceptibles de voir leur dotation réduite, ce qui ne correspond manifestement pas à l'intention des auteurs du texte examiné.

Pour éviter cet écueil, il serait sans doute davantage conforme à l'objectif poursuivi de priver de la dotation publique le parti politique qui, par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et 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.

4. Il conviendra, de manière analogue à ce qui est déjà prévu à l'article 24, alinéa 4, de la loi du 4 juillet 1989 précitée, de régler la procédure et, notamment, l'audition des intéressés devant la Commission de contrôle ⁴.

La chambre était composée de

Messieurs

R. ANDERSEN, président de chambre,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat,

P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,

Madame

M. PROOST, greffier,

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme F. CARLIER, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST R. ANDERSEN

⁴ Il va de soi que cette audition s'impose également devant le Collège.

Naar de letter beschouwd, zou het voorgestelde subamendement het absurde gevolg kunnen hebben dat alle politieke partijen, waarvan de gekozenen of de kandidaten meegewerkt zouden hebben aan het opstellen van wetten of verordeningen, die daarna door het Arbitragehof, de Raad van State of de gewone hoven en rechtbanken in strijd bevonden worden met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de kans lopen dat hun dotatie verminderd wordt, wat kennelijk niet de bedoeling is van de stellers van de voorliggende tekst.

Om die klip te omzeilen, zou het wellicht meer in overeenstemming zijn met het nagestreefde doel de politieke partij die door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met overeenstemmende tekenen, aantoonde dat ze vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, en door de aanvullende protocollen bij dat verdrag die in België van kracht zijn, haar overheidsdotatie te ontnemen.

4. Op een analoge manier als al geschied is in artikel 24, vierde lid, van de genoemde wet van 4 juli 1989, dient de procedure te worden geregeld, en inzonderheid het horen van de betrokkenen voor de Controlecommissie ⁸.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

R. ANDERSEN, kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

P. GOTHOT, assessoren van de
J. van COMPERNOLLE, afdeling wetgeving,

Mevrouw

M. PROOST, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. F. CARLIER, adjunct-referendaris.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. PROOST R. ANDERSEN

⁸ Het spreekt vanzelf dat dit verhoor ook voor het College moet geschieden.