RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 76.503 van 20 oktober 1998
in de zaak A. 65.601/XII-587.

In zake : 1. Theo KELCHTERMANS,
2. de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
3. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
4. de Vlaamse regering,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat D. D'HOOGHE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
H. Wafelaertsstraat 47-51

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :
1. de Eerste Minister,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. MAHIEU,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 523
2. de Minister van Binnenlandse Zaken,
3. de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen,
die woonplaats kiest bij
Advocaat E. BREWAYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Theo KELCHTERMANS, de VLAAMSE GEMEENSCHAP, het VLAAMSE GEWEST en de VLAAMSE REGERING op 15 september 1995 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 12 juli 1995 van de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen naar luid waarvan de kostprijs voor het informatieblad "Vlaanderen in Beweging" van rechtswege wordt aangerekend "op de uitgaven van de heer Th. KELCHTERMANS voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan hij deelneemt;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op de beschikking van 10 april 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories van de verzoekende partijen en de eerste verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 10 juli 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 september 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat D. D'HOOGHE, die verschijnt voor de verzoekende partijen, van Advocaat F. DE VOGHEL, die loco Advocaat M. MAHIEU verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van Advocaat E. BREWAEYS, die verschijnt voor de derde verwerende partij;

Gehoord het advies van Eerste Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. Op 7 april 1995 wijst een lid van de in vergadering bijeengekomen Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen (hierna genoemd: de Controlecommissie) erop dat in het driemaandelijks tijdschrift "Vlaanderen in Beweging", verschenen in de maand maart 1995, een voorwoord met foto is gepubliceerd van de heer Theo KELCHTERMANS in zijn hoedanigheid van Vlaams minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden.

Het betrokken lid is de mening toegedaan dat dit voorwoord een voor het publiek bestemde mededeling of voorlichtingscampagne is die direct of indirect met overheidsgeld wordt gepubliceerd en waarvoor krachtens artikel 4bis, § 2, eerste lid, 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 het voorafgaand advies van de Controlecommissie diende te worden gevraagd.

1.2. De Controlecommissie neemt deze zaak ambtshalve in behandeling op grond van de overweging dat de betrokken minister haar advies over dit voorwoord niet heeft ingewonnen.

1.3. Met een ter post aangetekende brief van 30 juni 1995 wordt de betrokken minister, eerste verzoekende partij, uitgenodigd op de vergadering van de Controlecommissie van 12 juli 1995 om er zijn standpunt ter zake uiteen te zetten.

Op 12 juli 1995 verdedigt de eerste verzoekende partij zich nopens de bevoegdheid van de Controlecommissie en omtrent de grond van de zaak.

1.4. Dezelfde dag neemt de Controlecommissie bij eenparigheid van de aanwezige leden de thans bestreden beslissing, waarbij wordt verklaard -zonder dat de

commissie zich uitspreekt over een concreet bedrag- dat de "kostprijs van het informatieblad ’Vlaanderen in Beweging’ van rechtswege wordt aangerekend op de uitgaven van de heer Th. KELCHTERMANS voor de eerstvolgende verkiezingsuitgaven waaraan hij deelneemt".

Deze beslissing rust op volgende redengeving :

"a) Bevoegdheid

De Controlecommissie stelt vast dat artikel 4bis van de voormelde wet van 4 juli 1989 haar uitdrukkelijk belast met de toetsing van alle voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes die direct of indirect met overheidsgeld worden gefinancierd, met inbegrip van die welke worden verspreid of gevoerd door Gemeenschaps- of Gewestministers.

De eerste rechtstreekse verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestraden op 21 mei 1995 heeft vanuit juridisch oogpunt geen invloed op die bevoegdheid bij ontstentenis van een wijziging van voormeld artikel.

Ongeacht de vraag naar de opportuniteit van een toezicht door een federale parlementaire commissie op officiële mededelingen van Gemeenschaps- of Gewestministers, komt het de Controlecommissie niet toe de haar door de wet expliciet toegewezen bevoegdheden te negeren.

b) Ten gronde

De Controlecommissie verklaart dat de lopende procedure werd ingeleid naar aanleiding van het voorwoord en de foto van de heer Kelchtermans, welke in de maand maart 1995 in het tijdschrift ’Vlaanderen in Beweging’ zijn verschenen.

De negatieve adviezen verstrekt respectievelijk op 14 februari en 7 april 1995 (cf. supra) waren gestoeld op synthesenota’s waaruit niet bleek dat de minister zich tot het kwestieuze voorwoord met zijn foto zou lenen.

Op te merken valt dat de laatste synthesenota op 22 maart 1995 werd ingediend, te weten nadat het maartnummer van het voormelde tijdschrift reeds was verschenen.

De Commissie stelt vast dat het wettelijk verplichte advies haar derhalve a posteriori werd gevraagd, zonder dat haar een volledig dossier werd overgelegd, zoals nochtans werd gevraagd bij de voor alle ministers en staatssecretarissen bestemde brief

van de voorzitters van de Controlecommissie dd. 8 maart 1995.";

2.1. Overwegende, wat betreft de bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van het geding, dat de verzoekende partijen uiteenzetten dat de Controlecommissie, wanneer zij overeenkomstig artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989 uitspraak doet over de aanrekening van kosten van voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes op de uitgaven van de eerstvolgende verkiezingen, optreedt als een administratief rechtscollege en dat "de omstandigheid dat de Controlecommissie is samengesteld uit leden van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet van aard (is) om aan de Controlecommissie het statuut van administratief rechtscollege te ontnemen"; dat zij vervolgens stellen dat, voor zover de Raad van State zou oordelen dat de Controlecommissie "niet voldoet aan de voorwaarden om als administratief rechtscollege te worden beschouwd", het een "uit parlementairen bestaande federale administratieve overheid (is) waaraan de bevoegdheid is verleend om, ook ten aanzien van leden die geen deel uitmaken van de Senaat of van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, administratieve sancties op te leggen";

2.2. Overwegende dat de verwerende partijen de onbevoegdheid van de Raad van State bepleiten;

2.2.1. Overwegende dat de eerste verwerende partij dienaangaande uiteenzet wat volgt :

De Raad van State is krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 bevoegd om als cassatierechter uitspraak te doen over beroepen tegen "handelingen van jurisdictionele aard uitgaande van een overheid die handelt als een administratief rechtscollege", maar een beslissing als de hier bestre-

dene is niet van jurisdictionele aard: de Controlecommissie is ambtshalve opgetreden, haar beslissing is niet met het gezag van gewijsde bekleed, zij maakt geen einde aan een bestaand geschil maar stelt enkel een feit vast en heeft, omdat zij geen direct juridisch gevolg heeft en omdat de overheden die overeenkomstig artikel 13 en 14 van de wet van 4 juli 1989 daadwerkelijk sancties kunnen opleggen niet gebonden zijn door de uitspraak van de Controlecommissie, geen dwingende kracht. In aangelegenheden van een andere aard, te weten de met de wet van 7 juli 1997 aan artikel 37 van de provinciekieswet aangebrachte wijzigingen, is aan de Controlecommissie de bevoegdheid verleend beslissingen te nemen die wel juridische gevolgen hebben, maar die vaststelling mag niet doen besluiten dat de commissie ook m.b.t. de hier aan de orde zijnde problematiek als een rechtscollege zou optreden. Als aan de bestreden beslissing toch een jurisdictioneel karakter zou worden toegekend, dan gaat het om een jurisdictionele handeling van een commissie die onder de wetgevende macht ressorteert en de Raad van State, uitsluitend bevoegd om uitspraak te doen over beroepen tegen besluiten van Belgische administratieve overheden, kan geen kennis nemen van beslissingen die uitgaan van organen van de wetgevende macht. De wetgevende macht is immers soeverein en kan, zoals de Raad van State zelf reeds met betrekking tot het onderzoek van de geloofsbrieven van de leden van de Kamers - beslissingen die ook van jurisdictionele aard zijn- in de arresten DE LAET, nr. 22.250 van 12 mei 1982 en YLIEFF, nr. 27.619 van 4 maart 1987 en met betrekking tot disciplinaire beslissingen genomen door het Rekenhof in het arrest BETTE, nr. 3.823 van 19 november 1954 heeft gesteld, niet gecontroleerd worden door organen van andere machten. De Controlecommissie is een orgaan dat deel uitmaakt van de wetgevende macht want zij is samengesteld uit parlementsleden van beide taalgroepen, zij wordt voorgezeten door de Voorzitter van de Kamer en van de Senaat, zij kan niet zonder de medewerking van de

wetgevende macht handelen, het Arbitragehof heeft in het arrest nr. 40/90 van 21 december 1990 gewezen dat de commissie "een emanatie van de wetgevende macht (is)" en de door de commissie gehanteerde wijze van besluitvorming "herinnert ook aan de werkwijze van politieke kamers". Daarenboven heeft de opdracht die de Controlecommissie vervult, met name erover waken dat de kandidaten voor de verkiezingen geen overdreven uitgaven doen en zich aldus geen onrechtmatig voordeel verschaffen ten nadele van de andere kandidaten, in zekere zin te maken met de geldigheid van de verkiezing van de leden van het parlement, is haar opdracht in die zin vergelijkbaar met het onderzoek van de geloofsbrieven van de parlementsleden of met het politiek toezicht van de Kamers op de leden van de regeringen en kan in dit geval aangenomen worden dat de parlementsleden aan sommige van hun leden, verenigd in de Controlecommissie, de taak hebben toevertrouwd het toezicht uit te oefenen op de verkiezingsuitgaven van de parlementsleden. Om die reden heeft de wet, en zulks in tegenstelling tot de beroepsmogelijkheid die hij wel heeft ingevoerd in het kader van het toezicht op de geldigheid van de provincieraadsverkiezing, geen beroepsmogelijkheid ingesteld tegen de beslissingen van de Controlecommissie.

2.2.2. Overwegende dat de derde verwerende partij betoogt dat de Raad van State geen kennis kan nemen van beroepen tegen beslissingen die uitgaan van de wetgevende macht of van organen die onder de wetgevende macht ressorteren zoals het Rekenhof of het Bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en dat het Arbitragehof in het arrest nr. 40/90 met gezag van gewijsde vastgesteld heeft dat de Controlecommissie de emanatie is van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat; dat zij ook, om dezelfde redenen als de eerste verwerende partij, van oordeel is dat de bestreden beslissing niet van jurisdictionele aard is, dat, omdat de Raad van State alleen bevoegd is voor beslissingen

van administratieve overheden, de beslissing niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en dat zij ook niet te begrijpen is als een beslissing die valt onder de in artikel 16 van de gecoördineerde wetten opgesomde categorieën; dat zij tenslotte stelt dat de verzoekende partijen willen horen zeggen dat de kostprijs van de mededeling niet zal worden aangerekend op de uitgaven van de eerstkomende verkiezing waarvoor de eerste verzoekende partij kandideert, hetgeen neerkomt op de vraag om de vaststelling van het subjectief recht van de eerste verzoeker;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord uiteenzetten dat zij van oordeel zijn dat de Controlecommissie, optredend in de hier bedoelde aangelegenheid, gehandeld heeft "als een administratief rechtscollege, opgericht op grond van artikel 145 van de Grondwet" en dat haar beslissing van jurisdictionele aard is;

Overwegende dat de verzoekende partijen dienaangaande betogen dat de werkelijke aard van de beslissing moet blijken uit een geheel van formele en materiële criteria, zoals de samenstelling en de organisatie van de beslissingnemende overheid, de aard van de uitgeoefende bevoegdheid en het gezag van de beslissing; dat zij dan concreet uiteenzetten wat volgt: een aantal regels betreffende de werking en de organisatie van de Controlecommissie, zoals het tegensprekelijk karakter van de procedure, de motiveringsverplichting, de geïnstitutionaliseerde rechten van verdediging en de bekendmaking van de beslissing wijzen op een jurisdictioneel karakter; de beslissing maakt ook een einde aan een geschil -de vraag of de betrokkene beperkt wordt in het recht om zich verkiesbaar te stellen- doordat zij met gezag van gewijsde uiteenzet op welke wijze de wet in dat geval, d.w.z. op de feitelijke gegevens die in de

voorgelegde zaak als vaststaand worden aangenomen, uitgelegd en toegepast moet worden, zonder dat daarbij overwegingen "van algemeen belang" in overweging genomen kunnen worden; daarenboven wordt niet betwist dat de Controlecommissie bij het uitoefenen van haar bevoegdheid op grond van artikel 37/2 van de provinciekieswet ten aanzien van de verkiezing van de provincieraadsleden optreedt als een jurisdictioneel orgaan; de omstandigheid dat de zaak ambtshalve in behandeling genomen is ontneemt aan een beslissing van de Controlecommissie het karakter van een jurisdictionele handeling niet -zoals de mogelijkheid om een handelaar ambtshalve failliet te verklaren aan een beslissing van de handelsrechtbank ook het jurisdictioneel karakter niet ontneemt- en dat doet ook het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling over het gezag van gewijsde van de beslissing niet;

Overwegende dat de verzoekende partijen vervolgens betogen dat het feit dat de Controlecommissie een orgaan is van de wetgevende macht de bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van een beroep tegen een belissing met jurisdictioneel karakter niet uitsluit; dat zij de argumenten van de verwerende partijen dienaangaande als volgt weerleggen: indien de beide Kamers de bevoegdheid hebben om de geloofsbrieven van hun leden te onderzoeken, dan is het omdat er ter zake een uitdrukkelijke grondwettelijke bepaling bestaat, met name artikel 48, dat afwijkt van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, maar die afwijking bestaat niet ten aanzien van de controle van de verkiezingsuitgaven zodat, mede omdat de controle op die uitgaven toevertrouwd is aan een commissie die samengesteld is uit leden van de beide kamers, kan besloten worden dat de toepassing van artikel 144 en 145 van de Grondwet op dat stuk niet uitgesloten is; een verband leggen met het politiek toezicht van de volksvertegenwoordiging op de regering gaat niet op want het valt niet in te zien hoe een commissie bestaande uit

leden van twee kamers politiek toezicht zou kunnen uitoefenen op leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen; er kan niet dienend verwezen worden naar beslissingen van het Rekenhof omdat die vatbaar zijn voor een beroep bij het Hof van Cassatie en ook niet naar het arrest van het Arbitragehof 40/90 van 21 december 1990 omdat dat arrest betrekking heeft op de inhouding van een subsidie aan een politieke partij, hetgeen fundamenteel verschilt van het ingrijpen op de mogelijkheid van een privé-persoon om zich verkiesbaar te stellen;

Overwegende dat de verzoekende partijen met betrekking tot hun "ondergeschikt" betoog dat de Controlecommissie als administratieve overheid een beslissing genomen heeft, uiteenzetten dat het enkele feit dat de commissie uit parlementsleden bestaat niet belet dat zij een administratieve overheid kan zijn; dat zij ook, in antwoord op de exceptie van de tweede verwerende partij op dat punt, stellen dat het daadwerkelijk voorwerp van het beroep erin bestaat de vernietiging van de bestreden beslissing te verkrijgen veeleer dan vastgesteld te zien dat een bepaald bedrag niet mag aangerekend worden op het budget van de eerstkomende verkiezingscampagne van de betrokken kandidaat;

Overwegende dat de verzoekende partijen "uiterst ondergeschikt" stellen dat een onbevoegdverklaring door de Raad van State, "om welke reden ook", tot gevolg zal hebben dat aan een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen de door artikel 144 en 145 van de Grondwet ingestelde waarborg wordt ontzegd dat geschillen over subjectieve rechten steeds door een rechter moeten beslecht worden, wat een schending uitmaakt van artikel 10 en 11 van de Grondwet; dat zij vragen dat aan het Arbitragehof dienaangaande volgende prejudiciële vraag wordt gesteld :

"Schendt artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989, zoals ingevoegd bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 juli 1994 betreffende de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de overheid, geïnterpreteerd in de zin dat de Controlecommissie geen rechtbank of administratief rechtscollege is in de zin van de artikelen 146 of 161 van de Grondwet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat aan een categorie van burgers het recht wordt ontzegd om een geschil dat verband houdt met hun recht om verkozen te worden door een rechterlijke instantie te laten beslechten?";

2.4. Overwegende dat de auditeur-verslaggever in zijn verslag over de zaak de bevoegdheid van de Raad van State afgewezen heeft op grond van de vaststelling dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dezes bevoegdheid beperkt tot akten of verordeningen van een administratieve overheid of tot administratieve beslissingen in betwiste zaken, dat dienvolgens "beslissingen van organen van de wetgevende macht en van de rechterlijke macht", en meer bepaald "beslissingen van de wetgevende macht of van organen die onder de wetgevende macht ressorteren en dit ongeacht of deze beslissingen in de uitoefening van de normatieve, administratieve of rechtsprekende functie zijn genomen", buiten de bevoegdheid van de Raad van State vallen en dat niet aangetoond wordt dat de Controlecommissie, samengesteld als een "louter parlementaire commissie", bij de uitoefening van haar bevoegdheid ten aanzien van het toezicht op regeringsmededelingen, door een wet "enigzins onder de controle van de uitvoerende macht of van de Raad van State is geplaatst";

2.5. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie nog uiteenzetten waarom zij van oordeel zijn dat de Controlecommissie een administratief rechtscollege -geen orgaan van de wetgevende macht- is ten opzichte waarvan de Raad van State vermag op te treden als cassatierechter over alle beslissingen van rechtscolleges die niet tot de rechterlijke macht

behoren; dat hun betoog erop neerkomt dat uit de samenstelling van de Controlecommissie noch uit haar benaming volgt dat die commissie geen administratief rechtscollege zou zijn, dat administratieve rechtscolleges buiten de rechterlijke macht staande instanties zijn die ook niet tot de wetgevende of de uitvoerende macht behoren -ook van het Rekenhof wordt aangenomen dat het, hoewel aansluitend bij de wetgevende macht maar er toch geen orgaan van zijnde of er deel van uitmakend, bij de uitoefening van zijn jurisdictionele taken een administratief rechtscollege is- en dat, in de actuele structuur van de Belgisch staatsbestel, de administratieve rechtscolleges ondergebracht zijn in een apart hoofdstuk, hoofdstuk VII van titel III van de Grondwet, dat los staat van de hoofdstukken I en II die betrekking hebben op de wetgevende macht; dat zij vervolgen dat de Raad van State de cassatierechter van gemeen recht is ten aanzien van beslissingen van administratieve rechtscolleges, ongeacht de vraag of die rechtscolleges ondergebracht zijn bij de wetgevende dan wel bij de uitvoerende macht; dat, in ondergeschikte orde, zij van oordeel zijn dat de vaststelling dat de Controlecommissie als rechtscollege (per definitie een administratief rechtscollege want het behoort niet tot de rechterlijke macht) een orgaan zou zijn van de wetgevende macht nog niet betekent dat de Raad van State onbevoegd wordt aangezien ook het Rekenhof een administratief rechtscollege is en aangezien ook de Controlecommissie zelf soms aangemerkt wordt als een administratief rechtscollege; dat, van die stelling vertrekkend, zij van oordeel zijn dat het organiek criterium om de bevoegdheid van de Raad van State te bepalen niet opgaat wanneer het "administratieve beslissingen in betwiste zaken" betreft en dat, indien artikel 14 van de Raad van State-wet toch in die zin gelezen moet worden dat de Raad enkel bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges -begrepen in de zin van

rechtscolleges die bij de uitvoerende macht zijn ondergebracht met uitsluiting van de rechtscolleges die bij de wetgevende macht zijn ondergebracht- aan een categorie van burgers de waarborg wordt ontzegd dat tegen jurisdictionele beslissingen van zekere rechtscolleges cassatieberoep ingesteld kan worden bij de Raad van State, wat dan weer een reden moet zijn om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen over de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wanneer artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aldus gelezen wordt dat de Raad niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen jurisdictionele beslissingen van rechtscolleges die ressorteren onder de wetgevende macht omdat, in die interpretatie, aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht wordt ontzegd om een geschil dat verband houdt met hun recht om verkozen te worden overeenkomstig de gemeenrechtelijke regeling inzake de administratieve cassatie door de Raad van State te laten beslechten; dat, formeel, zij die vraag als volgt formuleren :

> "Schendt artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidens welk de afdeling Administratie van de Raad van State uitspraak doet 'bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring (...) tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken', geïnterpreteerd in die zin dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen gericht tegen de jurisdictionele beslissingen van administratieve rechtscolleges die ressorteren onder de wetgevende macht -meer bepaald voor wat betreft de jurisdictionele beslissingen van de Controlecommissie betreffende de financiering en de boekhouding van de politieke partijen, wanneer deze uitspraak doet krachtens artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989, zoals ingevoegd bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 juli 1994 betreffende de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de overheid, in de mate dat wordt aangenomen dat de Controlecommissie is te beschouwen als een orgaan dat onder de wetgevende macht ressorteert-, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat aldus aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht wordt ontzegd om een geschil dat verband houdt met hun recht om verkozen te worden door de Raad van State te laten beslechten?";

dat volgens hen het antwoord op die vraag nuttig kan zijn omdat aldus geantwoord wordt op de vraag of, in de interpretatie dat de Raad van State zich onbevoegd acht ten opzichte van jurisdictionele beslissingen van organen die ressorteren onder de wetgevende macht, het discriminerend is dat een rechtsonderhorige in dat geval verstoken blijft van een beroep bij de Raad van state;

Overwegende dat de verzoekende partijen "in meer" ondergeschikte orde blijven stellen dat de Controlecommissie gezien moet worden als een federale administratieve overheid die bevoegd is om administratieve sancties uit te spreken ten aanzien van personen die geen deel uitmaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Senaat; dat zij ook vanuit die stelling reden zien om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen betreffende de schending door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel doordat, in de interpretatie dat de Raad niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen een beslissing die uitgaat van een orgaan dat ressorteert onder de wetgevende macht, aan een categorie van rechtsonderhorigen die geconfronteerd wordt met een administratieve beslissing, het recht wordt ontzegd om bij de Raad van State een annulatieberoep in te dienen;

2.6. Overwegende dat de raadsman van de verzoekende partijen ter terechtzitting de Raad van State opnieuw verzoekt om, in de eerste plaats, zich in zijn hoedanigheid van rechter over "administratieve beslissingen in betwiste zaken" bevoegd te verklaren om over het beroep tegen de bestreden beslissing uitspraak te doen en om, indien op die vraag negatief geantwoord wordt, de door hen dienaangaande geformuleerde vraag te stellen aan het Arbitragehof om vervolgens, slechts in bijkomende orde, zijn bevoegdheid als rechter over beslissingen van administratieve overheden te onderzoe-

ken en ook op dat vlak, wanneer hij zich onbevoegd zou achten, aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen;

3.1.1. Overwegende dat 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 de Controlecommissie heeft opgericht en de samenstelling ervan embryonaal heeft vastgesteld, met name evenveel leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers als van de Senaat onder het voorzitterschap van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat; dat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling was de verenigde bureaus van de Kamer en de Senaat "niet al te zeer te binden" bij de samenstelling van een orgaan dat in wezen "een wederzijdse controle door concurrenten die eenzelfde belang hebben" moest uitoefenen (zie verslag Kamercommissie, nr. 747/5 - 88/89, p. 22-23); dat die opstelling begrijpelijk is in het licht van de toenmalinge beperkte en veeleer politieke opdracht van de Controlecommissie, te weten de vaststelling van inbreuken op de bepalingen inzake de verkiezingsuitgaven enerzijds en de goedkeuring van het verslag over de boekhouding van de politieke partijen anderzijds;

3.1.2. Overwegende dat de wet van 18 juni 1993 aan de Controlecommissie een nieuwe taak heeft opgedragen, te weten de "toetsing van alle voor het publiek bestemde mededelingen" van de leden van de regeringen, van de voorzitters van de parlementaire vergaderingen en van de leden van de bestendige deputaties en zulks volgens een procedure die de commissie zelf zou vaststellen (het nieuwe artikel 4, § 3, van de wet van 4 juli 1989); dat die nieuwe bevoegdheid van de Controlecommissie vervolgens nader bepaald is door de wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen

van de overheid, die te dien einde een nieuw artikel 4bis in de wet van 4 juli 1989 heeft ingevoegd; dat aldus -in het licht van de bezorgdheid van de wetgever om met het oog op het loyaal verloop van de kiesstrijd een controle uit te oefenen op de verkiezingsuitgaven gemaakt bij de verkiezingen van het federale parlement, van de parlementen van de deelstaten, van het Europees parlement, van de provincie- en de gemeenteraden- de Controlecommissie de taak heeft gekregen om toezicht uit te oefenen op niet-verplichte voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes uitgaande van leden van de federale regering, van een Gemeenschaps- of Gewestregering en van de voorzitters van de verschillende met die regeringen verbonden parlementaire vergaderingen; dat die opdracht er met name in bestaat (1) na te gaan of een bepaalde geplande mededeling of voorlichtingscampagne waaromtrent haar door middel van een "synthesenota" de gegevens worden voorgelegd "er geheel of ten dele toe strekt het persoonlijk imago van een of meer leden van de in §1 bedoelde instellingen of het imago van een politieke partij te verbeteren" en in bevestigend geval "een (niet bindend) ongunstig advies" aan de betrokkene te geven, (2) in de gevallen waarin geen synthesenota is voorgelegd of in de gevallen waarin de voorgelegde synthesenota verschilt van de inhoud van de mededeling of de campagne, binnen de vijftien dagen na het verschijnen of het verspreiden van de mededeling of de campagne ten verzoeke van "een derde van de leden van elke taalgroep" van de commissie het dossier waarover de Controlecommissie een ongunstig advies heeft uitgebracht in behandeling te nemen teneinde na te gaan of "de mededeling of de voorlichtingscampagne ertoe strekt het persoonlijk imago te verbeteren van een of meer (initiatiefnemers van de campagne) of van een politieke partij" en, in voorkomend geval, "de kosten van de mededeling of campagne (aan te rekenen) op de uitgaven van de betrokkenen voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan zij deelnemen" en (3) in geval de

Controlecommissie niet om een voorafgaand advies is gevraagd, ambtshalve de zaak in behandeling te nemen en de kostprijs van de mededeling of de campagne "van rechtswege" aan te rekenen op de uitgaven van de betrokkenen voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan zij deelnemen;

Overwegende dat de Controlecommissie ertoe gehouden is "uiterlijk een maand nadat de zaak bij haar aanhangig is gemaakt" een "met redenen omklede beslissing (te) nemen met inachtneming van de rechten van de verdediging", dat zij haar beslissingen neemt "bij gewone meerderheid van stemmen in elke taalgroep" en dat haar beslissingen "binnen de zeven dagen ter kennis (worden) gebracht van de betrokkenen" terwijl zij ook in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd;

3.2.1. Overwegende dat de samenstelling van de Controlecommissie uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat en de toewijzing van het voorzitterschap ervan aan de Voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat niet inhoudt dat de commissie voor haar werking onder het gezag staat van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat of van enig orgaan van die parlementaire vergaderingen; dat ook de omstandigheid dat de Controlecommissie, naar blijkt uit artikel 16 van haar statuten, kan rekenen op de logistieke steun van de diensten van de Kamer en de Senaat niet betekent dat de Controlecommissie niet zelfstandig de haar door de wet toegewezen bevoegdheid zou kunnen uitoefenen;

Overwegende dat de opdracht die de Controlecommissie ten aanzien van de toetsing van mededelingen en voorlichtingscampagnes heeft, de interne werking van de federale Kamers overstijgt in die zin dat de wet haar een bevoegdheid heeft verleend die zowel ratione personae (de Controlecommissie is bevoegd voor mededelingen

en campagnes van overheidsorganen die, zoals de leden van de Vlaamse regering, institutioneel niets van doen hebben met de federale Kamers) als ratione materiae (de uitspraak van de Controlecommissie heeft gevolgen op andere verkiezingen dan die van de federale Kamers) de interne organisatie en werking van de Kamers te buiten gaat;

Overwegende dat de zelfstandige bevoegdheid van de commissie in een materie die de werking van de instellingen, waarvan zij structureel de emanatie is, overstijgt aan de Controlecommissie de hoedanigheid verleent van een autonoom optredend overheidsorgaan wiens beslissingen los staan van de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid door de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Senaat;

3.2.2.1. Overwegende dat, ten aanzien van de vraag of de Controlecommissie een rechtsprekende taak vervult, de verzoekers terecht een aantal aspecten in de organisatie en de werking van de Controlecommissie aanwijzen die duiden op een jurisdictionele bevoegdheid, zoals daar zijn de door de wet georganiseerde tegenspraak en motiverings- en kennisgevingsverplichting; dat op andere punten, door de verzoekende partijen aangehaald om het jurisdictioneel karakter van de beslissingen van de Controlecommissie aan te tonen, de Raad van State in de hem voorliggende teksten geen elementen vindt om de stelling van de verzoekers bij te vallen of te ontkennen; dat zulks het geval is met hun stelling dat de Controlecommissie "met gezag van gewijsde" uiteenzet op welke wijze de wet in hun geval toepassing moet krijgen en met hun stelling dat de Controlecommissie, door een antwoord te geven op de vraag of de eerste verzoeker beperkt wordt in het recht om zich verkiesbaar te stellen, een einde maakt aan een bestaand "geschil"; dat vervolgens, indien een jurisdictioneel orgaan zich in beginsel slechts over de wettigheid van een probleem vermag te buigen wanneer het

hem wordt voorgelegd door personen die blijk geven van enig belang ter zake, te dezen vastgesteld moet worden dat de Controlecommissie ofwel ambtshalve optreedt (artikel 4bis, § 4, tweede lid, te weten wanneer de Controlecommissie niet om advies gevraagd is) ofwel op verzoek van een deel van haar eigen leden (artikel 4bis, § 3, te weten wanneer de mededeling of de voorlichtingscampagne volgt op een ongunstig advies van de Controlecommissie of wanneer de mededeling of de campagne afwijkt van wat in de synthesenota is vermeld); dat aldus de wetgever het optreden van de Controlecommissie in geen geval afhankelijk gemaakt heeft van enig verzoek van een in een betwisting betrokken partij maar dat hij integendeel een aantal leden van de commissie en dus de Controlecommissie zelf de bevoegdheid heeft gegeven om te beslissen een zaak in behandeling te nemen; dat dergelijke bepaling niet alleen ingaat tegen het beginsel van de lijdzaamheid van de rechter, maar dat zij zelfs tot rechtstreeks gevolg heeft dat de Controlecommissie niet meer de voor een rechtscollege vereiste onpartijdige samenstelling bezit aangezien zij beraadslaagt in aanwezigheid van personen die het geding bij haar aanhangig hebben gemaakt; dat in die omstandigheden, bij afwezigheid van enige wilsuiting van de wetgever, de Raad van State van oordeel is dat een beslissing als de bestredene niet als een rechterlijke uitspraak gezien kan worden;

3.2.2.2. Overwegende dat dan de vraag rijst of de beslissing van de Controlecommissie, zoals sub 3.2.1. gekarakteriseerd, een beslissing is die, als uitgaande van een administratieve overheid, op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met een annulatieberoep bestreden kan worden;

Overwegende dat de Controlecommissie, als een zelfstandig opererend orgaan, uitspraak doet in een aangelegenheid die noch rechtstreeks, noch onrecht-

streeks de wetgevende taak of de werking van de kamers, in wier schoot zij opgericht is, beïnvloedt; dat de Controlecommissie eenzijdig beslissingen neemt die derden binden en die, als uitgaande van een overheidsorgaan, op zich alle kenmerken van een voor vernietiging vatbare administratieve beslissing vertonen; dat de enige reden waarom die kwalificatie niet zou opgaan, en waarom de Raad van State niet bevoegd zou zijn om van een desbetreffend geschil kennis te nemen, alsdan gevonden wordt in het feit dat de tekst van de wet de Controlecommissie niet onder de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht geplaatst heeft en dus in de absolute voorrang van het organiek criterium op het functioneel criterium, bij de toepassing van welk laatste criterium mede op grond van het onderzoek van de inhoud van de beslissing uitgemaakt wordt of zij buiten de bevoegdheid van de Raad van State moet blijven omdat zij op enige wijze verband houdt met de wetgevende functie van het beslissingnemend orgaan; dat evenwel de Raad in de parlementaire voorbereiding van zijn organieke wet geen aanduiding vindt waarom het functioneel criterium, dat toegepast wordt op het stuk van de bevoegdheidsbepaling van de Raad van State ten aanzien van beslissingen genomen door instanties die als zodanig geen administratieve overheid zijn maar aan wie, onder controle van de uitvoerende macht een bepaalde imperiumbevoegdheid gegeven is, niet doorgetrokken zou mogen worden naar een zuiver administratieve beslissing genomen door een instantie die alleen maar stuctureel en om historisch verklaarbare redenen -de sub 3.1.1. vermelde politieke opdracht van de Controlecommissie- bij de wetgevende macht ingebed is; dat hij integendeel voor die stelling enige steun meent te kunnen vinden enerzijds in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en anderzijds in de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken (Parl. Hand. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 11 december 1945, p. 104) "que le recours, de même qu’il ne peut être dirigé contre des actes législatifs ou

contre des actes judiciaires, ne pourra être reçu contre les actes de gouvernement" in die zin dat een "acte legislatif" niet evident gelijkgesteld mag worden met welke handeling dan ook -ook louter administratieve- van de organen van de wetgevende macht; dat dienvolgens in de huidige stand van de zaak de Raad van State van oordeel is dat de Controlecommissie in het onderhavige geval als een louter administratieve overheid een beslissing heeft genomen zodat hij bevoegd is om uitspraak te doen over annulatieberoepen die tegen de beslissingen van de commissie, optredend als orgaan van de Belgische Staat, worden ingesteld;

4. Overwegende dat, wanneer een partij daarom vraagt, de Raad van State overeenkomstig artikel 26, § 2, eerste lid, van de Bijzondere wet op het Arbitragehof verplicht is -in de gevallen waarin de voorwaarden van het tweede lid van dezelfde bepaling niet vervuld zijn- het Arbitragehof te verzoeken over de vraag van die partij uitspraak te doen;

Overwegende dat, aangezien in dit geval de verzoekers vóór alles vastgesteld willen zien dat de Raad van State bevoegd is om de bestreden beslissing als administratieve cassatierechter te behandelen en aangezien zij het stellen van een prejudiciële vraag verbinden aan een negatieve beslissing van de Raad van State dienaangaande -wat hier inderdaad het geval is-, de Raad zich verplicht ziet het Arbitragehof te raadplegen over de vragen, -zie de eerste twee vragen vermeld in artikel 1 van het dictum- naar de schending van het gelijkheidsbeginsel die volgt uit het feit hij zich als cassatierechter onbevoegd verklaart om uitspraak te doen over een beslissing met een jurisdictioneel karakter of over een jurisdictionele beslissing van een orgaan dat stuctureel de emanatie is van de wetgevende macht;

Overwegende dat het, in acht genomen de wettelijke verplichting dienaangaande, om proceseconomische redenen past om, in weerwil van het hiervoren uiteengezette standpunt ter zake, ook de door de verzoekende partijen in hun subsidiair geformuleerde uiteenzetting over de bevoegdheidsproblematiek aan de orde gestelde vraag nu reeds aan het Arbitragehof voor te leggen; -zie de derde vraag vermeld in artikel 1 van het dictum- ;

5. Overwegende dat het auditoraatsverslag beperkt is tot de vraag of de Raad van State bevoegd is om van het aanhangig gemaakte geschil kennis te nemen; dat de hiervoren in de huidige stand van de zaak gemaakte conclusie, die mede in verband gebracht zal moeten worden met het antwoord van het Arbitragehof op de gestelde prejudiciële vragen, een nader onderzoek van de ontvankelijkheid en in voorkomend geval van de gegrondheid van de vordering noodzaakt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Aan het Arbitragehof worden volgende prejudiciële vragen gesteld:

1. Schendt artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989, zoals ingevoegd bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 juli 1994 betreffende de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de overheid, geïnterpreteerd in de zin dat de Controlecommissie geen rechtbank of administratief rechtscollege is in de zin van de artikelen 146 of 161 van de Grondwet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat aan een categorie van burgers het recht wordt ontzegd om een geschil dat verband houdt met hun

recht om verkozen te worden door een rechterlijke instantie te laten beslechten?

2. Schendt artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidens welk de afdeling Administratie van de Raad van State uitspraak doet "bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring (...) tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken", geïnterpreteerd in die zin dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen gericht tegen de jurisdictionele beslissingen van administratieve rechtscolleges die ressorteren onder de wetgevende macht -meer bepaald voor wat betreft de jurisdictionele beslissingen van de Controlecommissie betreffende de financiering en de boekhouding van de politieke partijen, wanneer deze uitspraak doet krachtens artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989, zoals ingevoegd bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 juli 1994 betreffende de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de overheid, in de mate dat wordt aangenomen dat de Controlecommissie is te beschouwen als een orgaan dat onder de wetgevende macht ressorteert-, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat aldus aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht wordt ontzegd om een geschil dat verband houdt met hun recht om verkozen te worden door de Raad van State te laten beslechten?

3. Schendt artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidens welke de afdeling Administratie van de Raad van State uitspraak doet "bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring (...) tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden", geïnterpreteerd in die zin dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen gericht tegen de bestuurshandelingen van organen die ressorteren onder de wetgevende macht -meer bepaald voor wat betreft de bestuursbeslissingen van de

Controlecommissie betreffende de financiering en de boekhouding van de politieke partijen, wanneer deze uitspraak doet krachtens artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989, zoals ingevoegd bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 juli 1994 betreffende de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de overheid, in de mate dat wordt aangenomen dat de Controlecommissie is te beschouwen als een orgaan dat onder de wetgevende macht ressorteert-, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat aldus aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht wordt ontzegd om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de categorie van bestuurshandelingen die door de wetgevende macht of haar organen worden gesteld?

Artikel 2.

Het door de Auditeur-Generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt ermee belast, na kennisneming van het arrest van het Arbitragehof m.b.t. de in artikel 1 gestelde vragen, de ontvankelijkheid en in voorkomend geval de gegrondheid van de vordering verder te onderzoeken.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig oktober 1900 achtennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **J. BORRET.**