

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 22 mars 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant les articles 4 et 14 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", a donné le 26 mars 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 maart 1991 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de artikelen 4 en 14 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiëring en de open boekhouding van de politieke partijen", heeft op 26 maart 1991 het volgend advies gegeven :

Article 1er.

(modification de l'article 4, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989).

L'article 4, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989 prévoit, en ce qui concerne la période de référence à prendre en considération pour déterminer le montant des dépenses électorales, deux hypothèses :

- soit la période de six mois précédant les élections, organisées en application de l'article 105 du Code électoral;
- soit la période prenant cours à la date de la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal portant dissolution en application de l'article 106 du même code.

Telle qu'elle est rédigée, la proposition ne rencontre pas formellement une troisième hypothèse envisagée par son auteur, qui est celle de la publication de l'arrêté royal de dissolution anticipée pendant la période de six mois précédant la date légale des élections au terme de la législature.

Il ne s'agit évidemment pas de la dissolution anticipée des Chambres législatives survenant avant le délai de six mois prévu par l'article 105 du Code électoral comme le texte proposé pourrait le donner à penser.

Il s'impose de revoir l'article 4, § 1er, en projet.

.../...

Article 2.

(modification de l'article 14 de la même loi).

1. Le texte des paragraphes 2 et 3, tel qu'il est rédigé, n'envisage pas l'hypothèse suivante : la personne qui invoque une méconnaissance de la loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques pourrait décider non pas de déposer plainte entre les mains du procureur du Roi, mais de faire usage des autres moyens que lui offre la loi, soit de citer directement devant le tribunal correctionnel, soit de se constituer partie civile entre les mains du juge d'instruction. Dans cette dernière hypothèse, la Commission de contrôle n'aura pas d'avis à donner. Au contraire, en cas de plainte entre les mains du procureur du Roi, si celui-ci décide d'intenter des poursuites ou encore s'il agit d'initiative, il devra communiquer sa décision à la Commission de contrôle et attendre que celle-ci ait donné son avis. Il en résulte une certaine inégalité entre le ministère public et le justiciable qui agit par citation directe ou constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction, comme il est dit ci-dessus, inégalité qui n'est certes pas voulue par les auteurs de la proposition, mais qui résulte de la rédaction du texte proposé.

.../...

2. Le paragraphe 3, en obligeant le procureur du Roi à faire part à la Commission de contrôle de sa décision d'intenter des poursuites et en prévoyant qu'il ne pourra diligenter ces poursuites qu'après avoir reçu l'avis de la Commission de contrôle limite sinon en droit, du moins en fait l'indépendance du ministère public.

Dans le mécanisme ainsi conçu, il faut présumer, en effet, que l'avis que rendra la Commission de contrôle pèsera d'une façon ou d'une autre sur la décision du procureur du Roi.

Dans cette même mesure, la proposition de loi est également de nature à porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

L'article 14 proposé est, dès lors, à revoir en son paragraphe 3.

3. Les mots "mauvaise foi" utilisés au paragraphe 4 sont à remplacer par les mots "l'intention de nuire" qui sont plus spécifiquement utilisés en droit pénal pour désigner le dol spécial quand il est requis.

Au surplus, ce paragraphe 4 pourrait se révéler inutile dans la mesure où des poursuites du chef de dénonciation calomnieuse pourraient être intentées sur la base de l'article 445 du Code pénal.

.../...

Artikel 1.

(wijziging van artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989).

Artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989 voorziet ten aanzien van de basisperiode die in aanmerking moet worden genomen voor het bepalen van de verkiezingsuitgaven in twee gevallen :

- hetzij de periode van zes maanden vo,'o,'r de verkiezingen georganiseerd met toepassing van artikel 105 van het Kieswetboek;
- hetzij de periode die aanvangt op de dag van de bekendmaking van het ontbindingsbesluit in het Belgisch Staatsblad met toepassing van artikel 106 van hetzelfde wetboek.

Een derde geval dat de indiener in overweging neemt, namelijk dat het koninklijk besluit tot vervroegde ontbinding wordt bekendgemaakt gedurende de periode van zes maanden die voorafgaat aan de wettelijke datum van de verkiezingen aan het einde van de zittingstijd, komt in het voorstel, zoals het geredigeerd is, niet uitdrukkelijk aan bod.

Het gaat uiteraard niet om de vervroegde ontbinding van de Wetgevende Kamers vo,'o,'r de termijn van zes maanden voorgeschreven door artikel 105 van het Kieswetboek, zoals door de voorgestelde tekst zou kunnen worden gesuggereerd.

.../...

Het ontworpen artikel 4, § 1, dient te worden herzien.

Artikel 2.

(wijziging van artikel 14 van dezelfde wet).

1. In de tekst van de paragrafen 2 en 3, zoals die geredigeerd is, wordt niet aan het volgende geval gedacht : een persoon die zich beroept op een schending van de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen zou er kunnen van afzien een klacht in te dienen bij de Procureur des Konings doch zou gebruik kunnen maken van de andere middelen die hem door de wet worden geboden, namelijk rechtstreeks dagvaarden voor de correctionele rechtbank of zich burgerlijke partij stellen bij de onderzoeksrechter. In dit laatste geval hoeft de Controlecommissie geen advies te geven. Indien er daarentegen een klacht wordt ingediend bij de Procureur des Konings, dient deze, indien hij beslist vervolgingen in te stellen of indien hij op eigen initiatief optreedt, zijn beslissing ter kennis te brengen van de Controlecommissie en te wachten tot die commissie haar advies heeft gegeven. Hieruit volgt dat het openbaar ministerie en de justiciabele die, zoals hiervoren gezegd, optreedt via rechtstreekse dagvaarding of door burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter, op enigszins ongelijke wijze worden behandeld. De indieners van het voorstel hebben die ongelijke behandeling zeker niet gewild doch dit vloeit voort uit de redactie van de voorgestelde tekst.

.../...

2. Paragraaf 3, die de Procureur des Konings ertoe verplicht de Controlecommissie kennis te geven van zijn beslissing om vervolgingen in te stellen en bepaalt dat hij die vervolgingen eerst kan benaarstigen nadat hij het advies van de Controlecommissie heeft ontvangen, beperkt zoniet rechtens, dan toch feitelijk de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie.

Bij dit aldus ontworpen procédé rijst immers het vermoeden dat het advies dat de Controlecommissie zal geven op een of andere wijze zal doorwegen op de beslissing van de Procureur des Konings.

Het wetsvoorstel kan in dezelfde mate afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.

Paragraaf 3 van het voorgestelde artikel 14 moet derhalve worden herzien.

3. De woorden "te kwader trouw" waarvan in paragraaf 4 gebruik wordt gemaakt, moeten worden vervangen door de woorden "is ingediend met het oogmerk om te schaden". Die uitdrukking wordt meer in het bijzonder gebruikt in het strafrecht om te gewagen van bijzonder opzet wanneer zulks vereist is.

.../...

Voorts zou die paragraaf 4 overbodig kunnen zijn in zoverre vervolgingen wegens lasterlijke aangifte zouden kunnen worden ingesteld op grond van artikel 445 van het Strafwetboek.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
M. LEROY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VANHAEVERBEEK, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.