

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

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 "relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen" (Doc. Parl. 1379/1 - 93/94), a donné le 14 avril 1994 l'avis suivant:

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 "betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement" (Gedr. St. 1379/1 - 93/94), heeft op 14 april 1994 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

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 2.

La disposition de la proposition de loi 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, inégalités préjudiciables aux petits partis ou aux nouveaux partis (3) - serait, ici, spécialement remis en cause à l'égard de ces derniers.

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

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

L'article 11 appelle une observation similaire (disposition transitoire).

Article 4.

1. Au paragraphe 2 de la disposition proposée, figure une énumération de prestations et actes qui ne sont pas considérés comme dépenses de propagande électorale.

La question se pose si, pour que le paragraphe 2 puisse trouver à s'appliquer, il faut que, dans certaines des hypothèses envisagées, à savoir celles visées par les 4^o et 5^o, il doit y avoir eu une dépense effective ou s'il suffit que des avantages aient été gratuitement consentis.

Le texte gagnerait à être précisé à cet égard.

2. Le même paragraphe 2, 5^o, dispose :

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

"5° la diffusion à la radio ou à la télévision d'émissions électorales, à condition que leur nombre et leur durée soient déterminés en fonction du nombre de représentants des partis politiques au sein des assemblées législatives".

Une telle disposition ne serait pas juridiquement admissible si elle imposait aux partis politiques non représentés au sein des assemblées législatives l'imputation de telles dépenses de propagande électorale.

En effet, une discrimination non justifiée serait ainsi opérée entre les partis déjà représentés et ceux qui ne le sont point.

Article 9.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison l'article 5, § 1er, 2°, n'est pas visé par la disposition proposée.

Article 10.

1. En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3, le Conseil d'Etat ne peut que réitérer les observations qu'il a faites dans l'avis qu'il a donné le 26 mars 1991 sur la 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" (5). Ces observations étaient les suivantes :

"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.

(5) Doc. parl. Ch. session ordinaire 1990/1991, n° 1560/2.

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 paragraphes 3".

2. Par ailleurs, au paragraphe 2, le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison pour laquelle il est exigé que, pour une simple plainte, la personne qui la dépose justifie d'un intérêt.

3. Au paragraphe 3, alinéa 4, de l'article 4, il est prévu que la procédure de contrôle applicable est déterminée par la commission et publiée au Moniteur belge; la question se pose de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par la "procédure de contrôle" visée par cette disposition.

S'il paraît certain que la commission peut elle-même régler les modalités de son propre fonctionnement, il est permis de se demander si la loi peut également lui conférer le pouvoir de régler la procédure de contrôle des abus visés par la disposition proposée. En effet, l'exercice par la commission de la mission que lui attribue la proposition de loi est susceptible d'avoir des effets préjudiciables à l'intéressé et à son parti.

Il paraît souhaitable, afin d'assurer la sécurité juridique, que ce soit, non la commission, mais la loi qui

.../...

règle, à tout le moins, les éléments essentiels de ladite procédure (6).

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.

(6) Voyez l'avis L. L 22.033/9 donné, le 22 décembre 1992 par la section de législation du Conseil d'Etat, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales et à la comptabilité ouverte des partis politiques", devenue la loi du 18 juin 1993 (Doc. parl. ch. 808/3 - session ordinaire 1992/1993, pp. 12 et 13).

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 2.

Deze bepaling van het voorstel van wet 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 één 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 (7), zonder dat deze inbreuk in het onderhavige geval gerechtvaardigd wordt door de noodzaak om de denkrichtingen te kanaliseren ten einde 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 (8). 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

(7) 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.

(8) 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).

van de kleine of de nieuwe partijen (9) - zou in casu vooral ten aanzien van deze laatste op losse schroeven worden gezet.

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

Omtrent artikel 11 (overgangsbepaling) behoort een soortgelijke opmerking te worden gemaakt.

Artikel 4.

1. In paragraaf 2 van de voorgestelde bepaling worden de diensten en handelingen opgesomd die niet als uitgaven voor verkiezingspropaganda worden beschouwd.

De vraag rijst of, opdat paragraaf 2 toepassing kan vinden, in sommige van de in aanmerking genomen gevallen, te weten die welke zijn omschreven in de onderdelen 4^o en 5^o, effectief een uitgave moet zijn gedaan, dan wel of het voldoende is dat voordelen kosteloos zijn toegekend.

(9) Arbitragehof, arrest nr. 40/90, van 21 december 1990, considerans 4. B. 2.

(¹ ⁰)
Confer in dit verband, M. VERDUSSEN, "La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale" (Ann. dr. Louvain, 1990, blz. 277-324).

De tekst dient in dat opzicht te worden verduidelijkt.

2. Diezelfde paragraaf 2, 5°, bepaalt :

"5° de uitzending over radio of televisie van verkiezingsprogramma's op voorwaarde dat het aantal en de duur ervan worden bepaald op grond van het aantal vertegenwoordigers van de politieke partijen in de wetgevende vergaderingen".

Een zodanige bepaling zou juridisch onaanvaardbaar zijn indien ze de politieke partijen die in de wetgevende vergaderingen niet zijn vertegenwoordigd, zulke uitgaven voor verkiezingspropaganda aanrekent.

Aldus ontstaat immers een ongeoorloofde discriminatie tussen de reeds vertegenwoordigde partijen en die welke niet zijn vertegenwoordigd.

Artikel 9.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in de voorgestelde bepaling niet wordt verwezen naar artikel 5, § 1, 2°.

Artikel 10.

1. In verband met de paragrafen 2 en 3 kan de Raad van State slechts de opmerkingen herhalen die hij gemaakt

.../...

heeft in het advies dat hij op 26 maart 1991 verstrekt heeft omtrent het 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 financiering en de open boekhouding van de politieke partijen" (11). Die opmerkingen luiden als volgt :

"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 dagvaardiging 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

(¹ ¹)
Gedr. St. Kamer, gewone zitting 1990/1991, nr. 1560/2.

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 Controlegeschieding zal geven op een of andere wijze zal doorwegen op de beslissingen 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".

2. Voorts vraagt de Raad van State zich af waarom in paragraaf 2 geëist wordt dat wie gewoonweg een klacht indienen, daartoe van enig belang moet doen blijken.

3. Paragraaf 3, vierde lid, van artikel 4 bepaalt dat de voor die toetsing geldende procedure vastgesteld wordt door de commissie en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad; de vraag rijst wat verstaan dient te worden onder "voor die toetsing geldende procedure", waarnaar in deze bepaling verwezen wordt.

Ook al lijkt het zeker dat de commissie zelf de nadere regelen voor haar eigen werkwijze mag bepalen, toch rijst de vraag of de wet haar ook de bevoegdheid kan verlenen om de procedure voor het toezicht op de in de voorgestelde bepaling bedoelde misbruiken vast te stellen. Wanneer de commissie immers de bevoegdheid uitoefent die haar door de voorgestelde bepaling wordt verleend, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de betrokkene en zijn partij.

.../...

Om de rechtszekerheid te waarborgen lijkt het wenselijk dat niet de commissie, maar de wet ten minste de fundamentele bestanddelen van de genoemde procedure regelt (12).

SLOTOPMERKING.

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.

(¹ Zie advies nr. L. 22.033/9, op 22 december 1992 door de afdeling wetgeving van de Raad van State verstrekt omtrent 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", dat de wet van 18 juni 1993 is geworden (Gedr. St. Kamer 808/3 - gewone zitting 1992/1993, blz. 12 en 13).²)

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

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

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

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

P. GOTHOT,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.