

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 1er avril 1994, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux" (Doc. Parl., Chambre, 1386/1 - 93/94), a donné le 15 avril 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 1 april 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 de provincieraden en de gemeenteraden" (Gedr. St., Kamer, 1378/1 - 93/94), heeft op 15 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.

L'alinéa 2 réserve le droit d'engager des dépenses en vue de mener une campagne au niveau national aux partis politiques ayant obtenu un numéro de liste national et un sigle protégé en application de l'article 10 de la loi électorale provinciale et des articles 22bis et 23 de la loi électorale communale, c'est-à-dire, comme le prévoient ces dispositions, aux "formations politiques représentées dans l'une ou l'autre Chambre fédérale", ce qui revient à interdire, comme le relèvent du reste les développements, à tout parti qui, ne satisfaisant pas à cette condition, ne pourrait se voir attribuer un numéro de liste nationale, d'engager des dépenses en vue de mener une campagne au niveau national.

Une telle discrimination est contraire au principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution. La justification donnée dans les développements, à savoir que :

.../...

"Cette exigence est nécessaire pour permettre un contrôle efficace des montants effectivement dépensés, ainsi que l'application de la sanction de l'article 11,"

ne suffit pas à justifier ladite discrimination.

La même observation vaut pour l'article 12, § 1er, 5°, de la proposition.

Article 6.

1. Au paragraphe 2 de la disposition proposée, figure une énumération de prestations ou d'actes qui ne sont pas considérées 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, notamment celles visées aux 4° et 5°, 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°, dispose :

"5° la diffusion à la radio ou à la télévision d'émissions électorales, à condition que leur nombre et leur durée soient déterminées 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.

Au cas présent, une telle discrimination serait aggravée par la circonstance que les formations politiques en compétition au niveau provincial ou communal ne sont pas nécessairement représentés dans les assemblées législatives (on pense, par exemple aux "listes du bourgmestre", aux listes "intérêts communaux" etc.).

Article 11.

1. La manière dont le texte français est rédigé ne rend pas exactement compte des quatre hypothèses visées; son sens n'apparaît vraiment qu'en le comparant au texte néerlandais. L'observation vaut principalement pour les mots "lorsque", "en cas", "ou en cas" et "et lorsque".

2. La disposition proposée prévoit l'hypothèse où les "faits sont imputables au parti politique". Une telle expression mériterait d'être clarifiée, car l'imputation d'un fait à un parti entraîne nécessairement des difficultés de preuve.

.../...

Article 12.

1. Au paragraphe 1er, 4º, il est prévu qu'est punissable :

"4º le candidat en tête de la liste provinciale ou communale qui aura sciemment fait des dépenses ou pris des engagements en matière de propagande électorale dépassant les maximums fixés à l'article 3, § 1er;".

Dans les développements consacrés à l'article 3, § 1er, il est précisé :

"En cas de dépassement des montants, le candidat placé en tête de liste peut être sanctionné pénalement ou par l'invalidation de son mandat".

Cette intention n'est pas traduite dans le texte de l'article 12, § 1er, 4º, puisque n'y est visée que l'hypothèse où le candidat qui occupe la tête de liste a, lui-même, fait des dépenses ou a pris des engagements excessifs, alors que les auteurs de la proposition entendent manifestement rendre ce candidat responsable de tout dépassement des montants, tant par lui-même que par ses colistiers.

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.

.../...

Article 14.

Il faut sans doute lire "L'article 5, alinéa 7, ..." et non "L'article 5, 6^e alinéa ...".

Article 16.

La disposition proposée, plus spécialement l'alinéa 2, gagnerait à être plus clairement rédigée.

Article 19.

1. A l'alinéa 1er de l'article 37/1 en projet, il y a lieu d'omettre les mots "Par dérogation aux articles 30 et 31,", puisque les dispositions des articles 17 et 18 de la proposition prévoient expressément l'exception.

2. A l'alinéa 6, il est prévu que celui qui anticipe le récépissé est punissable d'un emprisonnement d'un mois à deux ans. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle une peine différente de celle prévue pour les infractions de faux par le Code pénal est imposée par la disposition proposée.

3. Au dernier alinéa, le texte devrait être plus précis. Il devrait, d'abord, faire apparaître clairement que le délai qui y est prévu n'est pas ajouté à celui prévu à l'alinéa 3, mais constitue un délai distinct dans l'hypothèse où il y a une condamnation; par ailleurs, il faut préciser que ce nouveau délai ne s'ouvre qu'à compter du moment où la condamnation est définitive.

.../...

L'observation vaut aussi pour l'alinéa dernier de la disposition figurant sous l'article 27 de la proposition.

Article 20.

La disposition proposée prévoit que le candidat peut être privé de son mandat lorsqu'il ne respecte pas certaines dispositions, et ce "tant par la commission de contrôle que par le Conseil d'Etat".

Comme le recours au Conseil d'Etat n'est prévu qu'à l'article 22, il est prématuré d'en faire état à l'article 20.

En outre, le Conseil d'Etat, selon l'article 22, est appelé à intervenir sur recours introduit contre une décision de la commission de contrôle, ce que ne font pas apparaître les textes en projet qui, au contraire, pourraient donner à penser que le Conseil d'Etat serait susceptible d'être saisi par une voie distincte.

Mieux vaut, dès lors, omettre toute référence au Conseil d'Etat dans cette disposition.

Articles 21 et 22.

Les dispositions proposées instituent un système suivant lequel :

.../...

- 1° la commission de contrôle, agissant en qualité de juridiction administrative, statue sur les réclamations introduites en application de l'article 37/1 et peut, conformément à l'article 37/2, priver le candidat élu de son mandat dans certains cas;
- 2° un recours est ouvert devant le Conseil d'Etat contre de telles décisions prises par la commission de contrôle. Il va de soi que le recours ouvert par les dispositions présentement examinées ne s'étend pas aux autres actes de la Commission.

Par ailleurs, un tel système est résolument novateur. Il fait, en fait, intervenir, pour apprécier la validité d'un mandat électif provincial et communal, une commission composée exclusivement de membres des Chambres législatives, d'une part et, d'autre part, le Conseil d'Etat en appel.

Nonobstant sa nouveauté, ce système, qui permet à des magistrats de connaître, en appel, de décisions prises par une commission ainsi composée, paraît admissible. En effet, bien que composée de parlementaires, la commission ne perd pas, pour autant, sa nature de juridiction administrative distincte du Parlement; au surplus, elle est appelée à statuer sur le droit politique d'être élu dans une assemblée communale ou provinciale et n'accomplit, ce faisant, aucun acte qui relève d'un organe du pouvoir législatif.

.../...

Article 28.

L'article 74bis actuel de la loi électorale communale prévoit que les élections ne peuvent être annulées, tant par la députation permanente que par le Conseil d'Etat, que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes. Cette disposition a déjà donné lieu à une jurisprudence abondante du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne les pratiques ayant pour effet d'influencer illicitement le choix des électeurs.

Certaines de ces pratiques sont visées à l'article 7, § 1er, de la proposition examinée.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment vont se concilier la disposition précitée de l'article 74bis actuel et celles des paragraphes 2 et 3 que l'article 28 de la proposition tend à y insérer.

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. Hij heeft zich dan ook moeten beperken tot enkele essentiële opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 2.

Het tweede lid reserveert het recht om uitgaven te verrichten voor verkiezingspropaganda op nationaal niveau voor de politieke partijen die een nationaal lijstnummer en een beschermd letterwoord hebben verkregen met toepassing van artikel 10 van de provinciekieswet of de artikelen 22bis en 23 van de gemeentekieswet, namelijk, zoals deze bepalingen voorschrijven voor de "in één van beide federale Kamers vertegenwoordigde politieke formaties", wat erop neer komt, zoals trouwens uit de toelichting blijkt, dat aan elke partij die niet aan die voorwaarde voldoet en dus geen nationaal lijstnummer kan krijgen, verboden wordt uitgaven te verrichten voor verkiezingspropaganda op nationaal niveau.

Zulk een discriminatie is in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat vervat zit in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De rechtvaardiging die de toelichting daarvan geeft, namelijk :

.../...

"Die vereiste is noodzakelijk om een efficiënte controle op de werkelijk uitgegeven bedragen alsmede op de toepassing van de bij artikel 11 opgelegde sanctie mogelijk te maken.",

volstaat niet om die discriminatie te wettigen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12, § 1, 5°, van het voorstel.

Artikel 6.

1. In paragraaf 2 van de voorgestelde bepaling worden de diensten of 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° en 5°, effectief een uitgave moet zijn gedaan, dan wel of het voldoende is dat voordelen gratis zijn toegekend.

De tekst dient in dat opzicht te worden verduidelijkt.

2. Dezelfde 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 vertegenwoordigd zijn, zulke uitgaven voor verkiezingspropaganda aanrekent.

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

In het onderhavige geval zou zulk een discriminatie nog verergerd worden door het feit dat de politieke formaties die meedingen in de verkiezingsstrijd voor de gemeente- of de provincieraden niet noodzakelijk in de wetgevende vergaderingen vertegenwoordigd zijn (denk bijvoorbeeld aan de "lijsten van de burgemeester", aan de lijsten "gemeentebelangen" enz.).

Artikel 11.

1. De manier waarop de Franse tekst gesteld is, geeft niet duidelijk aan welke vier gevallen bedoeld zijn. De betekenis ervan blijkt pas uit een vergelijking met de Nederlandse tekst. Deze opmerking geldt voornamelijk voor de woorden "lorsque", "en cas", "ou en cas" en "et lorsque".

2. De voorgestelde bepaling heeft het over het geval dat de "feiten aan de partij toerekenbaar zijn". Die uitdrukking zou verduidelijkt moeten worden, aangezien het

.../...

toerekenen van een feit aan een partij moeilijkheden van bewijslevering ongetwijfeld meebrengt.

Artikel 12.

1. In paragraaf 1, 4°, wordt gesteld dat wordt gestraft :

"4° de lijstaanvoerder van de provincie- of de gemeentelijst die wetens en willens uitgaven doet of verbintenissen aangaat voor verkiezingspropaganda die de maximumbedragen overschrijden waarin is voorzien bij artikel 3, § 1;"

In de toelichting die aan artikel 3, § 1, is gewijd, staat :

"Ingeval de bedragen worden overschreden kan de lijsttrekker strafrechtelijk worden vervolgd of kan zijn mandaat ongeldig worden verklaard".

Deze bedoeling komt niet tot uiting in de tekst van artikel 12, § 1, 4°, aangezien daar slechts sprake is van het geval dat de lijstaanvoerder zelf te grote uitgaven heeft gedaan of te grote verbintenissen heeft aangegaan, terwijl de indieners van het voorstel kennelijk de bedoeling hebben die kandidaat aansprakelijk te stellen voor elke overschrijding van de bedragen, zowel door hemzelf als door zijn lijstgenoten.

.../...

2. Overigens ziet de Raad van State niet in waarom in paragraaf 2 van de indiener van een gewone klacht wordt geëist dat hij van enig belang doet blijken.

Artikel 14.

Wellicht wordt "In artikel 5, zevende lid," bedoeld en niet "In artikel 5, 6e lid ...".

Artikel 16.

De voorgestelde bepaling, meer bepaald het tweede lid ervan, zou klaarder moeten worden gesteld.

Artikel 19.

1. In het eerste lid van het ontworpen artikel 37/1 moeten de woorden "In afwijking van de artikelen 30 en 31," vervallen, aangezien de artikelen 17 en 18 van het voorstel uitdrukkelijk in die uitzondering voorzien.

2. In het zesde lid wordt bepaald dat hij die een ontvangbewijs antedateert met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar kan worden gestraft. De Raad van State ziet niet in waarom de voorgestelde bepaling een andere straf voorschrijft dan die welke door de Strafwetboek is voorgeschreven voor de valsheidsdelicten.

.../...

3. De tekst van het laatste lid zou preciezer moeten zijn. Ten eerste zou hij duidelijk moeten aangeven dat de termijn waarin hij voorziet niet gevoegd wordt bij de termijn waarin door het derde lid wordt voorzien, maar dat het een afzonderlijke termijn betreft, voor het geval er een veroordeling is; overigens moet bepaald worden dat deze nieuwe termijn pas ingaat wanneer de veroordeling definitief is geworden.

Deze opmerking geldt ook voor het laatste lid van de bepaling die staat onder artikel 27 van het voorstel.

Artikel 20.

De voorgestelde bepaling schrijft voor dat de kandidaat "zowel door de controlecommissie als door de Raad van State" van zijn mandaat vervallen kan worden verklaard als hij sommige bepalingen niet naleeft.

Aangezien het beroep bij de Raad van State pas in artikel 22 geregeld wordt, is het te vroeg daar al in artikel 20 gewag van te maken.

Daarenboven moet de Raad van State volgens artikel 22 uitspraak doen op een beroep ingesteld tegen een beslissing van de controlecommissie, wat niet blijkt uit de ontworpen teksten die, integendeel de indruk zouden kunnen wekken dat de zaak op een andere wijze bij de Raad van State aanhangig kan worden gemaakt.

.../...

Het is dan ook beter in deze bepaling elke verwijzing naar de Raad van State achterwege te laten.

Artikelen 21 en 22.

De voorgestelde bepalingen stellen een systeem in volgens hetwelk :

- 1° de controlecommissie, handelend als administratief rechtscollege, uitspraak doet op de krachtens artikel 37/1 ingediende bezwaren en krachtens artikel 37/2 in sommige gevallen de verkozen kandidaat van zijn mandaat vervallen kan verklaren;
- 2° tegen zulke beslissingen van de controlecommissie beroep bij de Raad van State kan worden ingesteld. Het spreekt vanzelf dat het beroep dat door de onderhavige bepalingen wordt georganiseerd niet mede geldt voor de andere handelingen van de commissie.

Overigens wordt met zulk een systeem zeer beslist voor een novum gezorgd. Voor de beoordeling van de geldigheid van een verkiezingsmandaat in de provincie- of de gemeenteraad werkt het immers met een commissie die uitsluitend bestaat uit leden van de wetgevende kamers en anderzijds met de Raad van State als beroepsinstantie.

Dat systeem, waardoor magistraten in hoger beroep de mogelijkheid hebben om kennis te nemen van beslissingen van een aldus samengestelde commissie, lijkt ondanks het

.../...

nieuwe ervan, aanvaardbaar. Hoewel de commissie uit parlementsleden bestaat, verliest zij immers daarom niet haar karakter van administratief rechtscollege dat los staat van het Parlement; bovendien moet zij uitspraak doen over het politieke recht om gekozen te worden voor een gemeentelijke of provinciale vergadering en stelt zij daardoor geen enkele handeling die behoort tot de bevoegdheid van een orgaan van de wetgevende macht.

Artikel 28.

Het huidige artikel 74bis van de gemeentekieswet bepaalt dat de verkiezingen zowel door de bestendige deputatie als door de Raad van State alleen ongeldig kunnen worden verklaard op grond van onregelmatigheden die de verdeling van de zetels over de onderscheiden lijsten kunnen beïnvloeden. Deze bepaling heeft reeds aanleiding gegeven tot een uitvoerige rechtspraak van de Raad van State, onder andere inzake de praktijken waardoor de keuze van de kiesgerechtigden op ongeoorloofde wijze wordt beïnvloed.

Artikel 7, § 1, van onderhavig voorstel noemt enige van die praktijken.

De Raad van State ziet niet in hoe de voormelde bepaling van het huidige artikel 74bis zal samengaan met die van de paragrafen 2 en 3, die er door artikel 28 van het voorstel aan worden toegevoegd.

DV.

- 18 -

L. 23.246/9.

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 toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.

.../...

GA.

- 19 -

L. 23.246/9.

.../...