

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 23 juin 1994, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant 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" (déposée par M. EERDEKENS - Doc., Chambre, n° 1113/1-92/93), a donné le 26 octobre 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 23 juni 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over 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" (ingediend door de heer EERDEKENS - Gedr. St., Kamer, nr. 1113/1-92/93), heeft op 26 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

1. La disposition proposée, destinée à compléter la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (1), tend à ce que chaque parti qui souhaite bénéficier de la dotation publique prévue par la loi de 1989, inscrive dans ses statuts "une disposition par laquelle il s'engage à respecter, dans son programme et son action, les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales" (article 15bis, en projet).

La constitutionnalité de la proposition doit être appréciée tant en ce qui concerne son contenu qu'en ce qui concerne ses conséquences.

(1) L'intitulé 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 été modifié par la loi du 19 mai 1994.

Il conviendrait dès lors d'écrire :

"Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques".

.../...

A.

L'incitation faite aux partis d'inclure dans leurs statuts une disposition par laquelle ils s'engagent à respecter, dans leur programme et dans leur action, les droits et les libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne méconnaît pas ladite Convention et pas davantage la Constitution car il n'y a aucune antinomie entre les droits garantis par celle-ci et ceux reconnus par celle-là.

La Constitution dispose, en son article 187, qu'elle "ne peut être suspendue en tout ni en partie", y compris donc son Titre II intitulé "Des Belges et de leurs droits"; quant à la Convention, ses auteurs, instruits par les événements survenus avant et pendant la Deuxième guerre mondiale, ont estimé nécessaire d'y prévoir, en son article 17, qu'"aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention".

Dans la mesure où le Titre II de la Constitution belge et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales constituent ce que l'on doit considérer comme un fondement essentiel de tout régime démocratique, la disposition proposée ne prête pas le flanc à la critique.

.../...

L'incitation prévue à l'article 15bis en projet n'est, de plus, en aucune manière contraire à la liberté d'association consacrée par cette même Constitution et par ladite Convention.

B.

La proposition réserve le bénéfice de la dotation prévue par l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, aux seuls partis qui auront inclus une telle disposition dans leurs statuts. Par contre, les partis qui ne l'auront pas incluse se trouveront privés de la dotation.

La question se pose s'il n'y a pas là une violation du principe de l'égalité tel qu'il est consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi que la Cour d'arbitrage a déjà eu, maintes fois, l'occasion de le rappeler, "les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est

.../...

violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé".

Il convient d'apprécier à la lumière de ces principes l'importance que revêt le maintien d'une rigoureuse égalité des partis, comparée au besoin de sauvegarder les droits et les libertés caractéristiques d'un Etat démocratique.

Le soutien que l'Etat accorde aux partis politiques parce qu'ils concourent à l'expression du suffrage universel, et aux élus pour qu'ils puissent informer correctement les citoyens, est inévitablement assorti de conditions.

C'est ainsi que la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 40/90, du 21 décembre 1990 (association sans but lucratif Parti Communautaire national européen) (1), a admis que "si la participation aux élections peut être fixée à juste titre comme une exigence pour entrer en ligne de compte pour un financement, le législateur peut estimer valablement que cette participation n'est en revanche pas suffisante pour l'obtention d'un financement" (considérant 4.B.4.2).

On relèvera néanmoins, qu'en ajoutant une nouvelle condition aux conditions actuellement prévues pour obtenir l'aide de l'Etat, à savoir celle de certains engagements statutaires, la proposition ne manifeste plus la réserve

(1) J.T. 1991 - pp. 406 à 410 et note de M. VERDUSSEN.

dans laquelle l'Etat se tenait traditionnellement; en effet, la proposition cherche à influencer le contenu même du comportement des partis et, indirectement, de leurs membres.

Ce traitement différencié doit être examiné attentivement. En effet, 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 est mal supportée, c'est bien celui de l'organisation d'une compétition électorale. De plus, on se trouve, en l'espèce, en présence d'une immixtion de l'Etat dans la substance même des programmes des partis.

L'examen du rapport de proportionnalité entre l'incitation à inscrire dans les statuts une disposition telle que celle qui est prévue à l'article 15bis en projet et la conséquence de sa non-inscription revient à confronter l'espoir de sauvegarder effectivement les droits et libertés reconnus par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'une part, et la sauvegarde actuelle d'une rigoureuse égalité des partis dans la compétition électorale, d'autre part.

La formule utilisée par la Cour d'arbitrage, et qui est rappelée ci-dessus, invite à tenir compte, notamment, de "la nature des principes en cause". Celui de la neutralité de l'Etat vis-à-vis des partis qui se disputent le pouvoir est un principe dont la fragilité est certaine et la sauvegarde d'autant plus difficile et nécessaire.

.../...

Mais en l'espèce, la proposition de loi n'enfreint pas pour autant le principe d'égalité : en effet, la privation de subsides attachée au non-respect de la règle incitant à l'adaptation des statuts ne porte que sur un avantage financier qui est tout à fait accessoire par rapport au droit fondamental de se porter candidat, d'être élu et de siéger dans une assemblée législative, droits qui ne sont pas atteints en l'occurrence.

2. La proposition de loi se réfère à la seule Convention signée à Rome le 4 novembre 1950. Le Conseil d'Etat attire cependant l'attention sur le fait que celle-ci a été complétée par l'adoption de onze protocoles additionnels qui ont enrichi la liste des droits protégés (protocoles 1, 4, 6 et 7) ou ont amélioré les mécanismes de contrôle du respect de la Convention.

Il appartient à l'auteur de la proposition d'apprécier s'il y a lieu de compléter la disposition en se référant également auxdits protocoles additionnels en vigueur en ce qui concerne le Belgique.

1. De voorgestelde bepaling beoogt 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 (1) aan te vullen; zij bepaalt dat iedere partij die aanspraak wil maken op de openbare dotatie voorgeschreven bij de wet van 1989, in haar statuten "een bepaling (moet) opnemen waarbij zij zich ertoe verbindt om in haar programma en actie de rechten en vrijheden in acht te nemen, zoals die gewaarborgd zijn bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden" (ontworpen artikel 15bis).

De grondwettigheid van het voorstel moet zowel uit het oogpunt van de inhoud als van de gevolgen ervan worden beoordeeld.

A.

Het aansporen van de partijen om in hun statuten een bepaling op te nemen waarbij zij zich ertoe verbinden om in hun programma en actie de rechten en vrijheden in acht te nemen, die worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1) Het opschrift 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" is gewijzigd bij de wet van 19 mei 1994.

Bijgevolg schrijve men :

"Voorstel van wet tot wijziging 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".

.../...

vrijheden, is niet in strijd met dat Verdrag, noch met de Grondwet, aangezien er geen enkele antinomie bestaat tussen de rechten gewaarborgd door de Grondwet en de rechten erkend door het Verdrag.

Artikel 187 van de Grondwet bepaalt dat zij "noch geheel, noch ten dele (kan) worden geschorst", dus ook niet titel II van de Grondwet, met als opschrift "De Belgen en hun rechten"; de stellers van het Verdrag hunnerzijds hebben het in het licht van de gebeurtenissen die zich vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben voorgedaan nodig geacht in artikel 17 van dat Verdrag het volgende voor te schrijven : "Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien".

In zoverre titel II van de Belgische Grondwet en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zich aandienen als wat als een wezenlijke pijler van ieder democratisch bestel moet worden beschouwd, lokt de voorgestelde bepaling geen kritiek uit.

Bovendien is de in het ontworpen artikel 15bis voorgeschreven aansporing geenszins strijdig met de vrijheid van vereniging, die zowel door de Grondwet als door het Verdrag wordt gehuldigd.

B.

.../...

Volgens het voorstel wordt de dotatie waarvan sprake is in artikel 15 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, alleen toegekend aan de partijen die zulk een bepaling in hun statuten hebben opgenomen. De partijen die deze bepaling evenwel niet hebben opgenomen, kunnen op die dotatie geen aanspraak maken.

De vraag rijst of zulks geen schending inhoudt van het gelijkheidsbeginsel, vastgelegd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het Arbitragehof heeft reeds meermaals het volgende opgemerkt :

"De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel".

.../...

In het licht van die beginselen moeten het belang om een strikte gelijkheid van de partijen te behouden en de noodzaak om de rechten en vrijheden te beschermen die eigen zijn aan een democratische Staat, tegen elkaar worden afgewogen.

Het is onvermijdelijk dat voorwaarden worden verbonden aan de steun die de Staat toekent aan de politieke partijen omdat ze deelnemen aan de uitoefening van het algemeen stemrecht, alsook aan de verkozenen, opdat zij de burger behoorlijk kunnen informeren.

Zo heeft het Arbitragehof in zijn arrest nr. 40/90 van 21 december 1990 (vereniging zonder winstoogmerk "Parti communautaire national européen") (1) het volgende gesteld : "Indien de deelneming aan de verkiezingen terecht als een vereiste kan worden opgelegd om in aanmerking te komen voor financiering, dan kan de wetgever geldig oordelen dat die deelneming daarentegen niet voldoende is voor het bekomen van een financiering" (considerans 4.B.4.2).

Niettemin valt op te merken dat het voorstel, doordat het een nieuwe voorwaarde toevoegt aan die welke thans worden gesteld om een tegemoetkoming van de Staat te kunnen ontvangen, te weten het aangaan van een aantal statutair vastgelegde verbintenissen, niet meer de terughoudendheid vertoont waarvan de Staat traditioneel blijk placht te geven; het voorstel beoogt immers de eigenheid zelf van het gedrag van de partijen, en indirect ook van hun leden, te beïnvloeden.

(1) Belgisch Staatsblad van 31-01-1991 en J.T. 1991, blz. 406 tot 410, alsmede de noot van de heer VERDUSSEN.

Die verschillende behandeling moet aandachtig worden onderzocht. De ongelijkheid die het voorstel invoert, doet zich immers voor in een aangelegenheid waarin iedere verstoring van het evenwicht ernstige gevolgen heeft. Indien er inderdaad één domein is waarin een ongelijkheid moeilijk kan worden aanvaard, dan is het bij de organisatie van verkiezingen. Bovendien heeft men in het onderhavige geval te maken met inmenging van de Staat in het wezen zelf van de partijprogramma's.

Bij het onderzoek naar het verband van evenredigheid tussen de aansporing om in de statuten een bepaling op te nemen zoals die welke wordt voorgesteld in het ontworpen artikel 15bis en het gevolg van de niet-opneming ervan, moet de wens om effectief de rechten en vrijheden erkend bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden veilig te stellen, afgewogen worden tegen de huidige veiligstelling van een strikte gelijkheid van de partijen bij verkiezingen.

Volgens de bewoordingen van het Arbitragehof, waaraan hierboven is herinnerd, behoort onder meer rekening te worden gehouden met "de aard van de in het geding zijnde beginselen". Het beginsel van de neutraliteit van de Staat ten aanzien van de partijen die om de macht dingen, is zeer broos en de bescherming ervan is des te moeilijker en noodzakelijker.

In het onderhavige geval echter schendt het voorstel van wet daarom niet het gelijkheidsbeginsel : de niet-toekenning van een tegemoetkoming wegens niet-naleving

.../...

van het voorschrift waarbij aangespoord wordt tot aanpassing van de statuten heeft immers alleen betrekking op een financieel voordeel, dat volkomen bijkomstig is ten opzichte van het grondrecht om zich kandidaat te stellen, om verkozen te worden en om in een wetgevende vergadering zitting te hebben, aan welke rechten in het onderhavige geval geen afbreuk wordt gedaan.

2. Het voorstel van wet verwijst uitsluitend naar het Verdrag ondertekend te Rome op 4 november 1950. De Raad van State wijst er evenwel op dat elf aanvullende protocollen bij dat Verdrag zijn aangenomen, die de lijst van de beschermde rechten hebben uitgebreid (het eerste, het vierde, het zesde en het zevende protocol) of die de mechanismen inzake de controle op de naleving van het Verdrag hebben verbeterd.

Het staat aan de indiener van het voorstel om te oordelen of de bepaling moet worden aangevuld met de verwijzing naar die voor België van kracht zijnde aanvullende protocollen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
C. WETTINCK,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,
J.-M. FAVRESSE,

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

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.

R. ANDERSEN.