ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.756/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 1er juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en ce qui concerne l'indication des partis politiques au-dessus des listes de candidats sur les bulletins de vote" (Doc. parl., Chambre, n° 50 1648/006) et sur les amendements nº 6 de MM. De Man et Tastenhoye (Doc. parl., Chambre, nº 50 1648/007), nos 7 et 8 de M. Langendries et consorts (Doc. parl., Chambre, nº 50 1648/008) et nos 9 et 10 du gouvernement et nº11 de Mmes Van de Casteele et Van Weert (Doc. parl., Chambre, nº 50 1648/009), a donné le 3 juillet 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.756/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 1 juli 2002 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement wat betreft de vermelding van de politieke partijen boven de kandidatenlijsten op de stembiljetten" (Parl. St., Kamer, nr 50 1648/006) en over de tekst van de amendementen nr 6 van de heren De Man en Tastenhoye (Parl. St., Kamer, nr 50 1648/007), nrs 7 en 8 van de heer Langendries c.s. (Parl. St., Kamer, nr 50 1648/008), nrs 9 en 10 van de regering en nr. 11 van de dames Van de Casteele en Van Weert (Parl. St., Kamer, nr 50 1648/009), heeft op 3 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

> "L'urgence est motivée par le fait que les propositions de loi et les amendements concernés nécessitent un traitement rapide, d'autant que plusieurs partis ont déjà modifié de facto leur sigle (notamment en ce qui concerne le format des lettres) au-delà de ce qu'autorise l'actuelle législation électorale et que, pour pouvoir préparer adéquatement les élections de juin 2003, les partis politiques doivent pouvoir se référer à un cadre légal adapté.".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

L'examen ne porte donc notamment pas sur la cohérence interne de la proposition et des amendements ni leur compatibilité avec des normes d'une intensité de force obligatoire égale ou inférieure.

De ce point de vue, le Conseil d'Etat limite son examen aux amendements nos 7, 8 et 9.

Amendements n^{os} 7 et 8

1. L'article 116, § 4, alinéa 3, du Code électoral prévoit que la mention d'un sigle peut être interdite par le Ministre de l'Intérieur lorsqu'il "a été utilisé par une formation politique représentée dans l'une ou l'autre Chambre et (qu'il) a fait l'objet d'une protection lors d'une élection antérieure pour le renouvellement des Chambres législatives, du Parlement européen ou des Conseils communautaires et régionaux" et ce sur la demande motivée de cette formation.

Les amendements examinés, d'une part, suppriment le caractère cumulatif des deux conditions prémentionnées et d'autre part, ajoutent un nouveau cas donnant ouverture à la demande d'interdiction lorsqu'apparaît un risque "de créer une confusion avec le signe utilisé par l'une de ces formations compte tenu des circonstances de l'espèce et notamment du nombre de lettres communes entre les sigles, du rapport entre le nombre de lettres et le nombre de lettres communes, de la proximité des logos, de leur couleur, de leurs programmes et de leur éventuelle origine commune".

2. La question se pose de savoir dans quelle mesure ces dispositions nouvelles sont compatibles avec la liberté d'association telle qu'elle est garantie par l'article 27 de la Constitution, l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New-York, approuvé par la loi 15 mai 1981.

La liberté d'association garantie par ces dispositions s'applique à toute formation politique et s'étend aux conditions de sa participation aux opérations électorales.

Aux termes de l'article 11, § 2, de la Convention précitée et de l'article 22 du Pacte, précité, l'exercice de cette liberté peut faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, notamment, à la protection des droits et des libertés d'autrui.

Parmi ces droits et ces libertés figure, aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à "des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif".

De même, l'article 25, b) du Pacte, précité, consacre le droit de tout citoyen, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 du Pacte et sans restrictions déraisonnables, "de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;".

Il résulte de ces textes que la liberté d'association peut être limitée au regard de la nécessité d'assurer "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" ou "l'expression libre de la volonté des électeurs"

A ce titre, la prévention du risque de confusion par l'électeur entre les sigles utilisés constituent un objectif admissible.

Une pareille restriction ne peut toutefois être prévue que "par la loi" et doit respecter le principe de proportionnalité.

3. Par "loi" au sens de l'article 11 de la Convention, il faut entendre non seulement un acte ayant valeur normative et obligatoire, mais aussi présentant un degré suffisant de précision ce qui signifie que le citoyen doit être en mesure d'en prévoir les effets de manière raisonnable [(1)].

Il résulte de l'utilisation de l'adverbe "notamment", par les amendements proposés, que le ministre pourrait justifier une mesure d'interdiction par d'autres éléments que ceux qui sont énumérés par le texte, ce qui n'est pas admissible au regard du critère de précision.

---

(1) En ce sens C.E.D.H, Sunday times, du 26 avril 1979, série A, n° 30, page 31, § 49.

.../...

4. Quant au respect du principe de proportionnalité, la section de législation attire l'attention du législateur sur l'arrêt du 20 décembre 2001 de la Cour européenne des droits de l'homme, Gorzelik et consorts c. Pologne, qui s'est exprimé comme suit [(2)]:

"55. (...)

The most important aspect of the right to freedom of association is that citizens should be able to create a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest. Without this, that right would have no practical meaning.

The way in which national legislation protects the freedom of association and the manner in which the State authorities apply the relevant provisions in practice give an indication of the development of democracy in the country concerned.

(...)

57. The term «necessary» in Article 11 does not have the flexibility of expressions such as «useful» or «desirable». In addition, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a «democratic society». Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail : a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (...)".

---

(2) C.E.D.H., 4e section, Gorzelik et crts, affaire 44.158/98, arrêt du 20 décembre 2001, §§ 55 et 57.

"55. (...)

L'aspect le plus important du droit à la liberté d'association tient en ce que les citoyens devraient être en mesure de créer une entité légale leur permettant d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun. Sinon, ce droit n'aurait pas de signification pratique.

La manière dont la législation nationale protège la liberté d'association et dont les autorités du pays appliquent les dispositions en vigueur en la matière donnent une indication de l'état de la démocratie dans le pays concerné.

(...)

57. Le mot «nécessaires» qui figure à l'article 11 est moins large que des mots tels que «utiles» ou «souhaitables». En outre, le pluralisme, la tolérance et la largeur d'esprit sont les marques d'une «société démocratique». Bien que les intérêts de l'individu doivent, le cas échéant, être subordonnés à ceux d'un groupe, la démocratie ne signifie pas simplement que les points de vue de la majorité doivent toujours prévaloir : il faut réaliser un équilibre qui assure le traitement équitable et adéquat des minorités et évite tout abus de position dominante (...)".

http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/

(3 juillet 2002).

Dans la mesure où les amendements étendent le mécanisme de l'interdiction à de simples combinaisons de lettres qui, selon leur justification, "risqueraient de créer, dans le chef des électeurs, une confusion avec le sigle qu'elles utilisent lors de l'élection en cause" (3), et où "un risque, même minime suffit pour obtenir l'interdiction demandée" (4), ils portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'association.

Les dispositions proposées pourraient, en outre, aboutir à l'interdiction de sigles hypothétiques, absents du débat politique, ce qui permettrait lors d'élections ultérieures d'obtenir l'interdiction non plus sur la base d'un risque de confusion mais de la protection accordée antérieurement et ce, de manière automatique.

Les dispositions proposées n'appelleraient pas les mêmes critiques si elles ne permettaient l'interdiction que dans l'hypothèse de confusion manifeste. C'est sous cette exigence que le contrôle du ministre ne serait que "marginal" comme l'exprime la justification de l'amendement n° 7 en son alinéa 8.

Amendement n° 8

La disposition proposée devrait être rédigée de manière à faire apparaître clairement qu'un recours est ouvert devant le Conseil d'Etat, tant contre la décision par laquelle le ministre interdit l'usage de certains sigles et logos que contre celle par laquelle il refuse de faire droit, même implicitement, à une demande d'interdiction.

Il serait discriminatoire que le recours ne puisse viser que les décisions d'interdiction.

---

(3) Justification de l'amendement n° 7, alinéa 5.

(4) Justification de l'amendement n° 7, alinéa 6.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luit die motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de betrokken wetsvoorstellen en amendementen een spoedige afronding noodzaken, te meer daar meerdere partijen de facto reeds in het letterwoord van hun partij aanpassingen hebben aangebracht (onder meer met betrekking tot het formaat van deze letters) die verder gaan dan wat de huidige kieswetgeving toelaat en het, met het oog op een passende voorbereiding van de verkiezingen van juni 2003, noodzakelijk is dat de politieke partijen hierbij kunnen refereren naar een aangepast wettelijk kader.".

*
* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het onderzoek behelst dus onder meer niet de interne samenhang van het voorstel en de amendementen, noch de bestaanbaarheid ervan met hogere of lagere rechtsregels.

Vanuit dat oogpunt beperkt de Raad van State zich tot het onderzoek van de amendementen nrs. 7, 8 en 9.

Amendementen nrs. 7 en 8

1. Artikel 116, § 4, derde lid, van het Kieswetboek bepaalt dat de vermelding van een letterwoord kan worden verboden door de Minister van Binnenlandse Zaken wanneer er "gebruik van is gemaakt door een politieke formatie die vertegenwoordigd is in één van beide Kamers en waaraan ter gelegenheid van een vorige

verkiezing met het oog op de vernieuwing van de Wetgevende Kamers, van het Europees Parlement of van de Gemeenschaps- en Gewestraden bescherming is verleend", en zulks op gemotiveerd verzoek van deze formatie.

De voorliggende amendementen laten enerzijds de eis vallen dat aan beide voormelde voorwaarden terzelfder tijd moet worden voldaan en voorzien anderzijds in een nieuw geval ten aanzien waarvan een verzoek tot het opleggen van een verbod kan worden ingediend, namelijk wanneer letterwoorden "gelet op een aantal specifieke omstandigheden en inzonderheid op een aantal gemeenschappelijke, in het letterwoord voorkomende letters, op de verhouding waarin het aantal gemeenschappelijke letters staat tot het totale aantal letters, op de (onder meer qua kleur) sterk gelijkende logo's, op de erg gelijklopende programma's van die formaties of gelet op de eventuele gemeenschappelijke oorsprong ervan - tot verwarring (dreigen) te leiden met een door een van die formaties gebruikt letterwoord".

2. De vraag rijst in hoeverre deze nieuwe bepalingen bestaanbaar zijn met de vrijheid van vereniging zoals zij wordt gewaarborgd in artikel 27 van de Grondwet, artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York, goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981.

De in die bepalingen gewaarborgde vrijheid van vereniging is van toepassing op elke politieke formatie en geldt eveneens voor de voorwaarden waaronder ze deelneemt aan de kiesverrichtingen.

Luidens artikel 11, § 2, van het voormelde Verdrag en artikel 22 van het voormelde Internationaal Verdrag kan de uitoefening van dat recht worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn bepaald en die in een democratische samenleving nodig zijn, onder meer voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Tot die rechten en vrijheden behoort, luidens artikel 3 van het aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden het recht om "vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.".

Evenzo wordt in artikel 25, b), van het voormelde Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten het recht vastgelegd van elke burger, om zonder enige van de in artikel 2 van dit Verdrag vermelde gevallen van discriminatie en zonder onredelijke beperkingen "te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;".

Uit deze teksten blijkt dat de vrijheid van vereniging kan worden beperkt vanuit de noodzaak om te zorgen voor "de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht" of "het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers".

In dat opzicht is het voorkomen van het risico dat de kiezer de gebruikte letterwoorden verwart, een aanvaardbaar oogmerk.

In zo een beperking kan evenwel alleen "bij de wet" worden voorzien en bij het opleggen ervan moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.

3. Onder "wet" in de zin van artikel 11 van het Verdrag dient niet alleen te worden verstaan een akte die regelgevende kracht heeft en bindend is, doch die tevens een voldoende graad van nauwkeurigheid heeft, wat betekent dat de burger in staat moet zijn er op redelijke wijze de gevolgen van in te schatten [(1)].

Uit het gebruik van het bijwoord "inzonderheid" in de voorgestelde amendementen blijkt dat de minister een verbodsmaatregel zou kunnen rechtvaardigen op grond van andere gegevens dan die welke in de tekst worden opgesomd, wat uit het oogpunt van het nauwkeurigheidscriterium niet aanvaardbaar is.

---

(1) In die zin EHRM, Sunday Times, van 26 april 1979, reeks A, nr. 30, blz. 31, § 49.

4. In verband met de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel heeft de afdeling wetgeving de wetgever gewezen op het arrest van 20 december 2001 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Gorzelik c.s. tegen Polen, waarin het volgende wordt te kennen gegeven [(2)] :

"55. (...)

The most important aspect of the right to freedom of association is that citizens should be able to create a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest. Without this, that right would have no practical meaning.

The way in which national legislation protects the freedom of association and the manner in which the State authorities apply the relevant provisions in practice give an indication of the development of democracy in the country concerned.

(...)

57. The term «necessary» in Article 11 does not have the flexibility of expressions such as «useful» or «desirable». In addition, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a «democratic society». Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail : a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (...)".

---

(2) EHRM, 4e afdeling, Gorzelik c. s., zaak 44158/98, arrest d.d. 20 december 2001, leden 55 en 57.

"55. (...)

Het belangrijkste aspect van het recht van vrijheid van vereniging is dat de burgers een juridische entiteit moeten kunnen oprichten teneinde gezamenlijk te handelen in een domein waarin ze een gemeenschappelijk belang hebben. Zo niet zou dat recht geen praktische zin hebben.

De wijze waarop de nationale wetgeving de vrijheid van vereniging beschermt en de manier waarop de overheid van een Staat de ter zake dienende bepalingen in de praktijk toepast, geven een aanwijzing van de mate van ontwikkeling van de democratie in het desbetreffende land.

(...)

57. De term «nodig» in artikel 11 heeft een minder ruime strekking dan bijvoorbeeld «dienstig» of «wenselijk». Voorts zijn pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid kenmerken van een democratische samenleving. Ofschoon individuele belangen bij gelegenheid ondergeschikt moeten zijn aan die van een groep, houdt democratie niet zonder meer in dat de mening van de meerderheid altijd de overhand moet krijgen : er moet een evenwicht worden bewerkstelligd dat de eerlijke en billijke behandeling van minderheden waarborgt en ieder misbruik van een dominante positie verhindert (...)".

http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/

(3 juli 2002).

.../...

In zoverre de amendementen de verbodsregeling mede laten gelden voor gewone lettercombinaties die, luidens de motivering "ertoe kunnen leiden dat de kiezer ze verwart met letterwoorden die de formaties tijdens de lopende verkiezing gebruiken" (3) en waarbij "een risico, hoe gering ook, volstaat om het gevraagde verbod te verkrijgen" (4) , doen zij op buitenmatige wijze afbreuk aan de vrijheid van vereniging.

De voorgestelde bepalingen zouden bovendien kunnen leiden tot het verbod op denkbeeldige letterwoorden, die thans niet voorkomen op het politieke toneel, wat het bij latere verkiezingen mogelijk zou maken om het opleggen van het verbod te verkrijgen, niet meer op grond van een risico van verwarring, doch van de voordien verleende bescherming, en zulks werktuiglijk.

De voorgestelde bepalingen zouden niet dezelfde bezwaren opleveren indien zij het opleggen van het verbod alleen mogelijk maakten als er kennelijk verwarring bestaat. In dat geval zou de controle van de minister slechts marginaal zijn ("bijkomend", zoals in de verantwoording van amendement nr. 7, achtste alinea, wordt gesteld).

Amendement nr.8

De voorgestelde bepaling zou zo moeten worden geredigeerd dat duidelijk tot uiting komt dat bij de Raad van State een beroep kan worden ingesteld zowel tegen de beslissing waarbij de minister het gebruik van bepaalde letterwoorden en logo's verbiedt, als tegen die waarbij hij weigert, zelfs impliciet, een verzoek tot het opleggen van een verbod in te willigen.

Het zou discriminerend zijn indien alleen tegen verbodsbeslissingen een beroep kan worden ingesteld.

---

(3) Verantwoording van amendement nr. 7, vijfde alinea.

(4) Verantwoording van amendement nr. 7, zesde alinea.

La chambre était composée de

Madame Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, kamervoorzitter,
Messieurs de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	C. GIGOT,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

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

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS