

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.041/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 août 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant diverses lois relatives aux dépenses électorales, en ce qui concerne les cotisations versées par des mandataires politiques aux composantes de partis politiques" (Doc. parl., Chambre, n° 50 2000/001), a donné le 14 octobre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 34.041/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 augustus 2002 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van diverse wetten inzake verkiezingsuitgaven, wat de bijdragen van politieke mandatarissen aan componenten van politieke partijen betreft" (Parl. St., Kamer, nr 50 2000/001), heeft op 14 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

1. La proposition tend à remplacer, dans les dispositions légales relatives aux dons à des partis politiques, le mot "versements" par le mot "cotisations" pour viser les sommes que les mandataires politiques versent à leur parti et qui ne sont pas considérées comme des dons.

Selon les développements de la proposition, cette modification vise à

"(...) mettre en concordance la terminologie utilisée dans l'article 16bis de la loi du 4 juillet 1989 et celle utilisée dans l'article 53, 17°, (du Code des impôts sur les revenus 1992).".

L'attention est attirée sur le fait que cette modification n'est pas nécessairement neutre. Le mot "cotisation" évoque en effet un versement qui résulte d'une obligation préétablie.

En réponse à la question parlementaire n° 527 du 6 août 1996 de l'auteur de la proposition sur la déductibilité fiscale des cotisations versées par les mandataires politiques locaux à leur parti, question évoquée du reste dans les développements de la présente proposition, le Ministre des Finances de l'époque précisait, notamment :

"la preuve de la rétrocession de ces sommes au parti politique auquel le mandataire appartient peut être établie notamment au moyen d'une attestation délivrée par le mandataire de ce parti qualifié à cet effet et de laquelle doit notamment ressortir le caractère obligatoire de la rétrocession." ⁽¹⁾.

Or dans les développements de la proposition, il est par ailleurs précisé :

"Il s'indique (...) de clarifier le texte de la loi, de manière à ce que l'on ne doive pas considérer également comme des dons les versements faits à des composantes d'un parti politique et que les montants maximums annuels ne soient pas

⁽¹⁾ Bulletin des questions et réponses de la Chambre (SO 1995-1996), n° 49, p. 6739.

non plus applicables à ces versements, et ce, qu'ils soient obligatoires ou spontanés."

L'intention de l'auteur de la proposition en remplaçant le mot "versements" par le mot "cotisations" n'est donc pas très claire. Souhaite-t-il que le mot "cotisations" soit entendu au sens de l'article 53, 17°, du Code des impôts sur les revenus ? Dans ce cas seuls les versements "obligatoires" ⁽²⁾ ne seront pas considérés comme des dons. Si par contre l'intention est que ne soient pas considérés comme des dons à leur parti ou à ses composantes les versements tant spontanés qu'"obligatoires" faits par les mandataires politiques, mieux vaudrait éviter le terme de "cotisations".

2. Les "composantes" d'un parti politique, auxquelles les articles 2 à 5 de la proposition font référence, sont définies, dans les mêmes termes, dans 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 des partis politiques et dans la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale.

Cette définition ne figure en revanche pas dans la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, ni dans la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone.

⁽²⁾ Le mot "obligatoires" étant compris comme imposé par les statuts ou les règlements internes du parti.

On ne pourrait soutenir qu'il est fait implicitement référence à la définition contenue dans les deux premières lois, dès lors que la définition d'un "parti politique" diffère dans les quatre lois.

Mieux vaudrait compléter les deux lois du 19 mai 1994 par la définition de ce que sont les composantes d'un parti politique.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het voorstel strekt ertoe in de wetsbepalingen betreffende de giften aan politieke partijen het woord "afdrachten" te vervangen door het woord "bijdragen" waar bedoeld wordt op de bedragen die de politieke gezagsdragers storten aan hun partij en die niet worden beschouwd als giften.

Luidens de toelichting bij het voorstel beoogt deze wijziging

"(...) in artikel 16 bis van de wet van 4 juli 1989 de terminologie af te stemmen op deze van voormeld artikel 53, 17°, (van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992).".

Er wordt op gewezen dat deze wijziging niet noodzakelijk neutraal is. Het woord "bijdrage" doet immers denken aan een storting die het gevolg is van een vooraf vastgestelde verplichting.

In antwoord op een parlementaire vraag nr. 527 van 6 augustus 1996 van de indiener van het voorstel over de fiscale aftrekbaarheid van de bijdragen die plaatselijke politieke gezagsdragers aan hun partij storten, van welke kwestie overigens sprake is in de toelichting bij het voorliggende voorstel, heeft de toenmalige Minister van Financiën onder meer het volgende verklaard :

"het bewijs van de afstand van de bedoelde sommen aan de politieke partij waartoe de mandataris behoort, kan onder meer worden geleverd door middel van een attest dat door de daartoe aangewezen afgevaardigde van die partij wordt uitgereikt en waaruit inzonderheid het verplicht karakter van de afstand moet blijken."⁽¹⁾.

In de toelichting bij het voorstel wordt evenwel bovendien gepreciseerd :

"Het is (...) wenselijk de wettekst te verduidelijken, zodat men ook afdrachten aan componenten van een politieke partij niet als giften dient te

⁽¹⁾ Vragen en Antwoorden van de Kamer (GZ 1995-1996), nr. 49, blz. 6739.

beschouwen en de jaarlijkse maximumbedragen er ook niet toepasselijk op zijn. Dit geldt zowel voor de verplichte als voor de vrijwillige afdrachten."

Het is dus niet erg duidelijk met welke bedoeling de indiener van het voorstel het woord "afdrachten" vervangt door het woord "bijdragen". Wenst hij dat het woord "bijdragen" verstaan wordt in de zin van artikel 53, 17°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen ? In dat geval zullen alleen de "verplichte"⁽²⁾ stortingen niet als giften worden beschouwd. Indien het daarentegen in de bedoeling ligt dat niet als giften aan hun partij of aan de "componenten" ervan worden beschouwd zowel de spontane als de "verplichte" stortingen door politieke gezagsdragers, zou het beter zijn de term "bijdragen" te vermijden.

2. De "componenten" van een politieke partij, waarnaar de artikelen 2 tot 5 van het voorstel verwijzen, worden in dezelfde bewoordingen omschreven in 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 en in de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn.

Deze definitie komt daarentegen niet voor in de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement, noch in de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

Men kan niet staande houden dat impliciet wordt verwezen naar de definitie die vervat is in de eerste twee wetten, aangezien de definitie van een "politieke partij" in de vier wetten verschilt.

⁽²⁾ Het woord "verplichte" wordt begrepen in de zin van opgelegd door de statuten of de reglementen van orde van de partij.

Het zou beter zijn beide wetten van 19 mei 1994 aan te vullen met de definitie van wat de componenten van een politieke partij zijn.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

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

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS