

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.172/4

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 28 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi "modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et l'article 15^{ter} 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" (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/001) ainsi que sur les amendements n°s 1 à 13 (doc. parl., Chambre, session 2003/2004, n°s 51-0217/002 à 006), a donné le 4 décembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, 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 la Chambre souhaite se prononcer sur cette question avant la fin de 2003, d'autant plus que la proposition de loi tend à exécuter l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989."

*

* *

La demande d'avis concernant les articles 9 et 11 de l'amendement n° 2 (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/002), l'amendement n° 4 (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/004) ainsi que les amendements n°s 11 et 12 (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/006) est irrecevable. En effet, la justification de ces amendements est en défaut d'établir un lien entre le contenu de ceux-ci et l'urgence qui motive la demande d'avis à l'égard de l'article 15^{ter} précité.

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Lorsqu'il est saisi dans un délai ne dépassant pas cinq jours, le Conseil d'État ne peut examiner la praticabilité des textes qui lui sont soumis ou leur cohérence avec d'autres textes de même valeur juridique.

La proposition et les amendements ainsi examinés appellent les observations suivantes.

.../...

A. Proposition de loi (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/001)

Le texte de cette proposition est identique à celui qui a fait l'objet de l'avis 33.975/4, donné le 14 octobre 2002 ⁽¹⁾.

Il est donc renvoyé à cet avis.

B. Amendement n° 2 (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/002)

Ainsi qu'il ressort de la justification de l'amendement, celui-ci a pour but de répondre aux observations que le Conseil d'État avait formulées à l'égard de la proposition n° 50-1908/001, dont le texte est identique à la proposition n° 217/001.

Dans cet avis, la section de législation relève que, compte tenu de l'article 160 de la Constitution, qui réserve au législateur le pouvoir de fixer les principes de la procédure devant le Conseil d'État, il convient que la loi qui habilite le Roi à fixer des règles de procédure qui dérogent aux lois sur le Conseil d'État précise expressément quelles sont les dispositions auxquelles le Roi est habilité à déroger.

Plusieurs dispositions de l'amendement n° 2 tendent effectivement à préciser quels sont les articles des lois coordonnées sur le Conseil d'État déterminant la procédure devant la section d'administration qui seront applicables à la procédure prévue par l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 précitée, 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, ainsi que ceux auxquels le Roi sera habilité à déroger.

L'amendement tend ainsi à écarter l'application de l'article 19 des lois coordonnées, relatif à l'intérêt, et exclut l'exercice de l'opposition, de la tierce opposition et du recours en révision.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, n° 50 1908/2, session 2002-2003.

Il permet en outre au Roi de fixer des règles de procédure qui dérogent à la possibilité de déposer un mémoire ampliatif ou en réplique, ainsi qu'aux articles 21 et 21bis des lois coordonnées. Ces deux dispositions fixent respectivement divers délais et les modalités des interventions.

Le cadre légal tel que tracé par l'amendement examiné appelle une triple observation.

1. Tout d'abord, il y a lieu de relever que certains éléments essentiels de la procédure restent encore insuffisamment déterminés. Il conviendrait ainsi de préciser quelles seront les parties appelées à la cause et quel sera l'objet de celle-ci. L'article 15ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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, entend en effet sanctionner le "parti politique" qui, "par son propre fait ou celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis (...)".

L'alinéa 2 du même paragraphe prévoit en revanche que la plainte doit préciser "l'auteur présumé de l'acte incriminé". La question se pose donc de savoir si la partie défenderesse, celle contre qui les membres de la Commission de contrôle déposent une "plainte", est cet auteur d'un acte isolé, le parti politique dont on entend dénoncer l'hostilité, la composante de celui-ci dont l'auteur du fait incriminé serait membre ou l'institution visée à l'article 22 de la même loi, qui reçoit la dotation dont le Conseil d'État pourrait décider la suppression; plusieurs de ces personnes ou entités pourraient aussi être éventuellement désignées comme parties défenderesses.

En outre, comme la section de législation l'avait mis en évidence à l'occasion de l'examen d'une autre proposition de loi ayant un objet similaire, à savoir la "proposition de loi modifiant l'article 15ter 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 en vue de définir la procédure à suivre devant la section d'administration du Conseil d'État" ⁽²⁾,

⁽²⁾ Avis 33.974/4, donné le 14 octobre 2002 (doc. parl., Chambre, session 2002-2003, n° 50-1837/002).

"Il conviendrait que le législateur prenne clairement position sur la nature de l'acte par lequel les membres de la Commission de contrôle saisissent le Conseil d'État.

Tant le texte actuel de la loi que la présente proposition font en effet état tantôt d'une «plainte», tantôt d'une «demande».

La nuance est importante. S'il s'agit en effet d'une «demande» dont l'objet doit être précisé dans la requête, cela laisse entendre qu'il appartient aux membres de la commission qui saisissent le Conseil d'État de préciser, dans les limites légales, le montant à concurrence duquel ils demandent que la dotation du parti en cause soit supprimée, et le Conseil d'État ne pourra fixer cette suppression que dans les limites de cette demande. En outre, les «demandeurs» devraient pouvoir, le cas échéant, solliciter le désistement de leur action en cours d'instance.

Par contre, s'il s'agit seulement d'une «plainte»⁽³⁾, celle-ci aurait en principe seulement pour effet d'enclencher la procédure, et le Conseil d'État aurait à apprécier l'importance de la suppression de la dotation, sans être tenu par des limites définies par les plaignants dans leur requête. L'instance se poursuivra jusqu'à son terme, quelle que soit l'attitude des plaignants."

Dans le même avis, la section de législation précisait encore :

"Même s'il est concevable qu'un acte à lui seul puisse suffire à démontrer l'hostilité manifeste d'un parti envers les droits et libertés fondamentaux, la nécessité d'une pluralité d'indices justifie que plusieurs actes puissent être invoqués à l'appui de la demande⁽⁴⁾, et qu'il ne soit pas requis que doivent être introduites autant de demandes que d'«actes» incriminés."

Dans la justification de l'amendement, à propos de l'habilitation au Roi de déroger à l'article 21bis des lois coordonnées, relatif aux interventions, il est souligné qu'il faut "éviter les manoeuvres dilatoires qui consisteraient à multiplier les interventions volontaires en défense", mais qu'"il faut en revanche permettre aux personnes nommément mises en cause de se défendre. Leur intérêt à la cause étant évident, il n'est pas sûr qu'une procédure incidente d'intervention ne s'avère pas superflue.

Mais avant de déterminer qui est susceptible d'intervenir, la loi doit déterminer elle-même quelles sont les parties défenderesses.

(3) Comme l'écrit M. LEROY, qui qualifie l'emploi de ce mot de "bizarrerie", "d'habitude le terme «plainte» est limité au domaine pénal ou disciplinaire" (Contentieux administratif, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 862).

(4) Voy. H. Dumont et F. Tulkens, Les activités liberticides et le droit public belge, in Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ?, Groupements liberticides et droit, dir. H. Dumont, P. Mandoux, A. Strouwel et F. Tulkens, Bruxelles, 2000, p. 293.

Enfin, la loi doit également préciser le rôle des membres de la Commission qui déposent une "plainte". Doivent-ils se limiter à donner une description détaillée d'un "acte" commis par un parti, une composante, une liste, un candidat ou un mandataire élu, ou leur appartient-il d'apporter les "indices concordants" montrant manifestement l'hostilité du parti politique concerné envers les droits fondamentaux visés à l'alinéa 1^{er}. Cette question est liée à une autre sur laquelle il revient aussi au législateur de prendre attitude : celle de savoir si la procédure est essentiellement accusatoire, le Conseil d'État se bornant à apprécier les éléments fournis par les parties, ou bien si l'on a affaire à une procédure davantage inquisitoire, dans laquelle le Conseil d'État doit lui-même rechercher les éléments lui permettant d'apprécier si l'"acte incriminé" est ou non le signe, parmi d'autres indices concordants, de l'hostilité du parti politique envers les droits fondamentaux. La loi devrait préciser en ce dernier cas comment l'instruction serait organisée, par dérogation, le cas échéant, aux lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En conclusion, il y a lieu de déterminer avec précision la partie défenderesse, la nature de l'action engagée contre elle et la nature de la procédure.

2. Les règles de procédure qui figurent au Titre V des lois coordonnées sur le Conseil d'État ont été conçues essentiellement pour un contentieux objectif et de cassation administrative, qui se caractérisent par le fait que les actes sur lesquels le Conseil d'État doit porter un jugement émanent d'une autorité ou d'une juridiction administrative. Le contentieux dont l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 précitée charge le Conseil d'État est par contre un contentieux subjectif : il ne s'agit pas seulement d'apprécier la validité d'un acte mais bien de porter un jugement sur le comportement d'un parti politique. Comme le relève la Cour d'arbitrage, le "mécanisme de contrôle" est "comparable à certains égards à une procédure disciplinaire" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Arrêt 10/2001, considérant B.4.5, alinéa 2.

Les dispositions procédurales des lois coordonnées ne sont pas adaptées à un tel contentieux. Certes, l'amendement examiné tend à écarter certaines règles, telle celle selon laquelle les parties requérantes doivent justifier d'un intérêt. Il permet au Roi de déroger à d'autres règles, comme celle selon laquelle la partie adverse doit transmettre le dossier administratif ou celle qui permet l'intervention volontaire. La loi proposée pourrait d'ailleurs tout aussi bien écarter elle-même ces dernières règles, tant elles sont manifestement inapplicables à la présente procédure.

Mais ces aménagements sont sans doute insuffisants. En effet, dans le contentieux objectif, lorsque le Conseil d'État est en possession des mémoires des parties et du dossier administratif, il dispose en principe de la plupart des éléments permettant au membre de l'auditorat de rédiger un rapport sur l'affaire et au Conseil d'État de trancher. L'article 25 permet certes à celui-ci d'ordonner une enquête, mais l'auditorat ne peut procéder à celle-ci, ni d'office, ni avant d'avoir fait rapport sur l'affaire.

La procédure de l'article 15^{ter} nécessitera qu'une véritable instruction soit menée et que les défendeurs puissent faire pleinement valoir leurs droits de la défense, ce qui suppose notamment qu'ils soient préalablement informés, avec la précision voulue et en temps utile, de tous les faits qui leur sont reprochés ⁽⁶⁾.

Dans l'hypothèse où les auteurs de la proposition ou des amendements entendraient que la procédure ne soit pas purement accusatoire, la loi devrait indiquer quels sont les principes qui gouverneraient l'instruction préalable à l'audience.

3. Certaines dispositions dérogatoires devraient par contre être davantage justifiées au regard du principe d'égalité. Tel est le cas de l'article 5 (article 30, § 4, proposé des lois coordonnées) qui prévoit que l'arrêt statuant sur la plainte n'est susceptible ni d'opposition, ni de tierce opposition, ni, surtout, de recours de révision.

⁽⁶⁾ Sur le respect des droits de la défense en matière disciplinaire, voy. J. Jaumotte, "Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative", in B. Blero (éd.), *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, 1999, pp. 650-665.

Il en va particulièrement ainsi dès lors que l'article 10, 5°, proposé prévoit de supprimer le pourvoi en cassation devant la Cour de cassation. L'existence de ce "contrôle juridictionnel supplémentaire" notamment a été pris en considération par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 10/2001 comme une manifestation de la volonté du législateur "d'entourer la mesure du maximum de garanties possible" ⁽⁷⁾.

Par ailleurs, la possibilité offerte au Roi de déroger à l'article 21 est justifiée notamment comme suit :

"Compte tenu toujours de la volonté de limiter la durée de la procédure, il doit être possible de supprimer la phase des derniers mémoires. Une fois encore, cette manière de procéder est caractéristique des procédures particulières".

Si effectivement la possibilité de déposer un dernier mémoire après le rapport de l'auditeur est exclue dans certaines procédures particulières, il reste que, particulièrement dans la présente procédure qui s'apparente, comme on l'a vu à une procédure disciplinaire, la possibilité offerte aux parties de répondre par écrit au rapport de l'auditeur participe à l'exercice des droits de la défense et que celles-ci ne peuvent donc s'en voir privés que si cela se justifie au regard du principe d'égalité. En particulier, il conviendrait d'énoncer les raisons particulières pour lesquelles les impératifs de brièveté imposent nécessairement la suppression du dernier mémoire ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Considérant B.4.7.5.

⁽⁸⁾ Lorsque s'applique l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment dans les affaires "à connotation pénale", selon l'expression utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme elle-même (C.E.D.H., Kress, 7 juin 2001, § 65), il y a lieu d'être particulièrement attentif à la possibilité pour les parties de prendre connaissance des observations formulées à la juridiction par l'organe chargé de l'instruction de l'affaire, et de la discuter (C.E.D.H., Vermeulen, 20 février 1996; Nideröst-Huber; du 18 février 1997; Van Orshoven, du 25 juin 1997; Kress, précité; R. Andersen "L'arrêt Vermeulen et le rôle de l'auditeur au Conseil d'Etat", Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire - Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Bruxelles, 2000, pp. 1 à 17).

C. Amendements n^{os} 6 et 10 (doc. parl., Chambre, n° 51-0217/004 et 51-0217/006)

Les amendements n^{os} 6 et 10 ont pour objet la détermination rationne temporis des faits incriminés. Selon la justification de l'amendement n° 10, le souci des auteurs de ces amendements est d'éviter de conférer un effet rétroactif à la loi en projet.

Même si l'article 15^{ter} ne peut être analysé comme instaurant une mesure pénale au sens du droit belge ⁽⁹⁾ et que ne s'applique dès lors pas, sur cette base, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale inscrite à l'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il appartient au législateur de veiller au respect des garanties de la Convention précitée en la matière, et ce sur la base des principes exposés ci-après.

En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, outre le cas où la loi nationale procède elle-même à cette qualification, une sanction doit être considérée comme pénale au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention précitée en fonction des critères suivants, à envisager de manière alternative mais pouvant éventuellement être combinés : la nature de l'infraction, la nature de la sanction et le degré

⁽⁹⁾ Ceci résulte notamment de l'analyse faite par la Cour d'arbitrage de cette disposition par son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001. La Cour relève en effet que le législateur a choisi "un mécanisme de contrôle - comparable à certains égards à une procédure disciplinaire - indépendant d'éventuelles procédures répressives" (considérant B.4.5). Elle constate ensuite que "la sanction qui peut résulter de la règle contestée n'est pas une sanction pénale mais une mesure financière qui consiste dans la suppression de la dotation publique" (considérant B.4.7.4). Elle précise enfin que "la cause qui est déférée en application de l'article 15^{ter} attaqué ne concerne en réalité pas un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution, mais porte sur le respect des conditions fixées pour qu'un parti politique bénéficie d'une dotation publique. On n'aperçoit pas en quoi il serait injustifié de soumettre, en l'espèce, la cause à la plus haute juridiction administrative, qui dispose de pouvoirs d'investigation propres et qui contrôle dans bien d'autres matières encore le respect des conditions mises à l'obtention d'une subvention publique" (considérant B.5.2).

de gravité de celle-ci ⁽¹⁰⁾. Si tel est le cas, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale, garanti par l'article 7, § 1^{er}, de la Convention précitée, s'applique.

Toutefois, même lorsqu'aucune mesure pénale n'est en cause et qu'une restriction est apportée à une des libertés garanties notamment par les articles 8 à 11 de la Convention précitée, une "loi", au sens de la Convention, doit être adoptée, à l'égard de laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a émis les considérations suivantes :

"La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévues par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de régler sa conduite" ⁽¹¹⁾.

Elle a relevé également "que les exigences formulées dans (les articles 7, § 1^{er}, et 10, § 2, de la Convention) sont largement identiques" ⁽¹²⁾.

Quelle que soit la qualification exacte de la mesure au sens de la Convention précitée, elle doit respecter, en tout état de cause, le principe de la non-rétroactivité de la loi, comme telle est d'ailleurs l'intention des auteurs de l'amendement.

⁽¹⁰⁾ Voy. not. C.E.D.H., Oztürk, du 21 février 1984; Lutz, du 25 août 1987; Garyfallou AEBE, du 24 septembre 1997; Ezeh et Connors, du 15 juillet 2002; voy. l'avis 27.289/4, du 25 février 1998 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1572/1); J. Velu et R. Ergec, v° "La Convention européenne des droits de l'homme", in R.P.D.B., Complément VII, Bruxelles, 1990, n°s 445 et 447; A. De Nauw, Les métamorphoses administratives du droit de l'entreprise, Gand, 1994, pp. 58 et s.; R. Koering-Joulin et P. Truche, "Retour sur le champ «pénal» européen", Mélanges L.E. Pettiti, Bruxelles, 1998, pp. 513 et s.; D. Yernault, "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", A.P.T., 2002, p. 35; S. Vandrooghenbroeck, "La Convention européenne des droits de l'homme - Trois années de jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme - 1999-2001", Dossiers du Journal des Tribunaux, Bruxelles, 2003, pp. 76 à 78.

⁽¹¹⁾ C.E.D.H., Hassan et Tchaouch, du 26 octobre 2000.

⁽¹²⁾ C.E.D.H., Baskaya et Okçuoglu, du 8 juillet 1999.

Sur ce point, l'amendement n° 6 respecte les principes énoncés ci-avant puisque l'article 11*bis* qu'il insère dans la loi en projet est une disposition autonome, qui n'est pas destinée à s'insérer dans la loi précitée du 4 juillet 1989.

De même, le texte proprement dit de l'amendement n° 10 n'est pas critiquable s'il ne tend à viser que "le dernier indice concordant (...) postérieur à l'entrée en vigueur de la loi du (...) " dont la proposition est à l'examen. Seuls les faits postérieurs à cette entrée en vigueur pourront alors être pris en compte dans d'éventuelles procédures menées sur la base de l'article 15*ter* de la loi précitée du 4 juillet 1989.

En revanche, si, comme la justification de l'amendement ⁽¹³⁾ et le rapprochement des amendements n^{os} 6 et 10 pourraient y inviter, ce texte était interprété comme permettant une condamnation sur la base de l'article 15*ter* de la loi précitée du 4 juillet 1989 pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 12 février 1999 insérant un article 15*ter* 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 ouverte des partis politiques et un article 16*bis* dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, même s'ils peuvent se rattacher à un indice postérieur à l'entrée en vigueur de cette loi du 12 février 1999 ou de la loi dont la proposition est examinée, le principe de la non-rétroactivité de la loi serait violé.

Une condamnation sur la base de l'article 15*ter* de la loi précitée du 12 février 1999 ne serait admissible au regard du principe de la non-rétroactivité de la loi que pour des faits commis au plus tôt le 28 mars 1999, date de l'entrée en vigueur de cette loi.

⁽¹³⁾ Il y est considéré en effet que, par l'expression "le dernier indice concordant", "tous les indices antérieurs pourront être évoqués s'ils peuvent être rattachés à cet indice postérieur, pour autant qu'ensemble ils concordent".

D. Amendement n° 13

Cet amendement vise à supprimer la procédure confiant à des membres de la Commission de contrôle le droit de déposer une plainte et au Conseil d'État la compétence de prononcer la sanction visée à l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 précitée. Il reviendrait désormais au juge pénal de réduire ou de supprimer la dotation d'un parti politique. Il s'agirait, semble-t-il, d'une peine accessoire à celle prononcée à l'encontre d'un parti politique pour infraction aux articles 1^{er} à 4 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie.

L'amendement déroge ainsi manifestement à l'article 5 du Code pénal inséré par la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales, qui ne s'applique aux groupements dépourvus de personnalité juridique que lorsqu'ils ont un objet commercial ⁽¹⁴⁾. Il paraît également permettre la condamnation pénale pour fait d'autrui.

Il semble permis d'appliquer à ces dérogations les justifications retenues par la Cour d'arbitrage dans son arrêt 10/2001 précité et de les considérer dès lors comme étant compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

⁽¹⁴⁾ Voy. A. Masset, "La loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales : une extension du filet pénal modalisé", J.T., 1999, p. 655.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par MM. X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.172/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 november 2003 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, alsook van artikel 15^{ter} 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" (Parl. St., Kamer, nr. 51-0217/001) alsook over de amendementen nrs 1 tot 13 (Parl. St., Kamer, zitting 2003/2004, nrs 51-0217/002 tot 006), heeft op 4 december 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, dienen in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen te worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt deze motivering, zoals ze in de brief met de adviesaanvraag opgenomen is, als volgt :

"L'urgence est motivée par le fait que la Chambre souhaite se prononcer sur cette question avant la fin de 2003, d'autant plus que la proposition de loi tend à exécuter l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989."

*

* *

De adviesaanvraag betreffende de artikelen 9 en 11 van amendement nr. 2 (Gedr. St., Kamer, nr. 51-0217/002), amendement nr. 4 (Gedr. St., Kamer, nr. 51-0217/004), alsmede de amendementen nrs. 11 en 12 (Gedr. St., Kamer, nr. 51-0217/006), is onontvankelijk. In de verantwoording bij deze amendementen wordt immers geen verband gelegd tussen de inhoud ervan en het spoedeisende karakter die wordt aangevoerd als motivering van de adviesaanvraag ten aanzien van het voormelde artikel 15^{ter}.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste 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 en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Als de Raad van State binnen een termijn van ten hoogste vijf dagen advies moet geven, kan hij niet nagaan of de hem voorgelegde teksten werkbaar zijn en ook niet of ze samenhang vertonen met andere regelingen die dezelfde rechtskracht hebben.

Het wetsvoorstel en de amendementen die aldus onderzocht worden, geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

A. Wetsvoorstel (Gedr. St., Kamer, nr. 51-0217/001)

De tekst van dit wetsvoorstel is dezelfde als die waarover advies 33.975/4 handelt, dat op 14 oktober 2002 gegeven is ⁽¹⁾.

Er wordt dus verwezen naar dat advies.

B. Amendement nr. 2 (Gedr. St., Kamer, nr. 51-0217/002)

Zoals blijkt uit de verantwoording bij het amendement, heeft het tot doel een antwoord te geven op de door de Raad van State geformuleerde bezwaren in verband met wetsvoorstel nr. 50-1908/001, waarvan de tekst dezelfde is als die van wetsvoorstel nr. 217/001.

In dat advies merkt de afdeling Wetgeving op dat, gelet op artikel 160 van de Grondwet, die de bevoegdheid om de beginselen van de rechtspleging vóór de Raad van State vast te leggen, in handen van de wetgever legt, de wet die de Koning machtigt procedureregels te bepalen die afwijken van de wetten op de Raad van State, uitdrukkelijk dient te vermelden van welke bepalingen de Koning bevoegdelijk kan afwijken.

Verskillende bepalingen van amendement nr. 2 hebben inderdaad tot doel te preciseren welke artikelen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die de procedure vóór de afdeling Administratie bepalen, van toepassing zijn op de procedure vastgesteld bij artikel 15^{ter} van de voormelde 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, alsmede die artikelen waarvan de Koning bevoegdelijk kan afwijken.

Het amendement strekt er aldus toe de toepassing van artikel 19 van de gecoördineerde wetten, betreffende het belang, van de hand te wijzen en sluit de mogelijkheid uit om verzet of derden-verzet te doen en om een beroep tot herziening in te stellen.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-1908/2.

Bovendien staat het de Koning toe procedureregels vast te stellen die afwijken van de mogelijkheid om een toelichtende memorie of een memorie van wederantwoord in te dienen, alsmede van de artikelen 21 en 21*bis* van de gecoördineerde wetten. Deze twee bepalingen stellen respectievelijk verscheidene termijnen en de nadere regels voor de tussenkomsten vast.

Het wettelijk kader zoals het door het onderzochte amendement afgebakend wordt, geeft aanleiding tot een drievoudige opmerking.

1. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat bepaalde wezenlijke elementen van de procedure nog onvoldoende bepaald zijn. Zo zou moeten worden gepreciseerd welke partijen in het geding betrokken zijn en wat het onderwerp van dit geding is. Artikel 15*ter*, § 1, eerste lid, 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, strekt er immers toe een "politieke partij" te bestraffen die "door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantoonde dat ze vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden (...)".

Het tweede lid van dezelfde paragraaf bepaalt daarentegen dat de klacht "de vermeende steller van de betwiste daad" dient te vermelden. De vraag rijst dus of de verwerende partij, namelijk die waartegen de leden van de Controlecommissie een "klacht" indienen, die steller is van een afzonderlijke daad, de politieke partij waarvan men de vijandigheid wil aanklagen, de component van die politieke partij waarvan de steller van de betwiste daad lid zou zijn of de instelling bedoeld in artikel 22 van dezelfde wet, die de dotatie ontvangt waarvan de Raad van State de intrekking zou kunnen bevelen; van die personen of entiteiten zouden er eventueel ook verscheidene kunnen worden aangewezen als verwerende partij.

Zoals de afdeling Wetgeving bovendien had onderstreept naar aanleiding van het onderzoek van een ander wetsvoorstel met een gelijkaardig onderwerp, te weten het "wetsvoorstel tot wijziging van artikel 15*ter* 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, tot

.../...

vaststelling van de voor de afdeling administratie van de Raad van State te volgen procedure" ⁽²⁾, moet

"De wetgever (...) duidelijk een standpunt innemen over de aard van de handeling waarbij de leden van de Controlecommissie de Raad van State adiëren.

Zowel in de huidige tekst van de wet als in het voorliggende voorstel is er immers nu eens sprake van een "klacht", dan weer van een «aanvraag».

De nuance is belangrijk. Indien het immers gaat om een «aanvraag», waarvan het onderwerp in het verzoekschrift moet worden afgebakend, wekt dit de indruk dat het de taak is van de leden van de commissie die de Raad van State adiëren, om binnen de wettelijke grenzen het bedrag aan te geven ten belope waarvan ze vragen dat de dotatie aan de betrokken partij wordt geschrapt, en kan de Raad van State die schrapping maar vaststellen binnen de perken van die aanvraag. Bovendien moet het voor de «aanvragers» mogelijk zijn in voorkomend geval tijdens de procedure de afstand van hun vordering te vragen.

Indien het daarentegen alleen om een «klacht» ⁽³⁾ gaat, dan zou deze in beginsel enkel tot gevolg hebben dat de procedure in gang wordt gezet, en zou de Raad van State moeten oordelen over de hoegrootheid van de schrapping van de dotatie, zonder daarbij gebonden te zijn door grenzen die de klagers in hun verzoekschrift hebben bepaald. Deze zaak zou haar volledige beloop krijgen, ongeacht de houding van de klagers."

In hetzelfde advies heeft de afdeling Wetgeving nog op het volgende gewezen :

"Zelfs al is het denkbaar dat uit één enkele daad voldoende kan blijken dat een partij duidelijk vijandig staat tegenover de fundamentele rechten en vrijheden, de vereiste van meervoudige aanwijzingen wettigt dat verscheidene daden tot staving van een aanvraag ⁽⁴⁾ kunnen worden aangevoerd en dat niet evenveel aanvragen hoeven te worden ingediend als er ten laste gelegde daden zijn."

⁽²⁾ Advies 33.974/4, gegeven op 14 oktober 2002 (Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-1837/002).

⁽³⁾ Zoals M. LEROY schrijft, die het gebruik van dat woord als "bizarrerie" omschrijft, "d'habitude le terme "plainte" est limité au domaine pénal ou disciplinaire" (Contentieux administratif, Bruylant, Brussel, 2000, blz. 862).

⁽⁴⁾ Zie H. Dumont en F. Tulkens, Les activités liberticides et le droit public belge, in : Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit, onder leiding van H. Dumont, P. Mandoux, A. Strouwel en F. Tulkens, Bruylant, Brussel, 2000, blz. 293.

In de verantwoording bij het amendement wordt in verband met de machtiging van de Koning om af te wijken van artikel 21*bis* van de gecoördineerde wetten, betreffende de tussenkomsten, onderstreept dat "de opschortende handelingen die erin zouden bestaan de vrijwillige tussenkomsten tot verdediging te vermenigvuldigen, moeten worden vermeden", maar dat "de personen die bij naam aansprakelijk gesteld zijn, (...) daarentegen de mogelijkheid (moeten) hebben om zich te verdedigen. Aangezien hun belang bij de zaak evident is, is het niet zeker dat een incidentele tussenkomstprocedure niet overbodig blijkt".

Alvorens te bepalen wie kan tussenkomen, dient echter in de wet zelf te worden vastgesteld wie de verwerende partijen zijn.

Tot slot moet in de wet eveneens de rol gepreciseerd worden van de leden van de Commissie die een "klacht" indienen. Moeten zij zich ertoe bepalen een gedetailleerde beschrijving te geven van een "daad" die begaan is door een partij, een component, een lijst, een kandidaat of een gekozene, of is het hun taak om te wijzen op de "overeenstemmende tekenen" waaruit duidelijk de vijandigheid blijkt van de betrokken politieke partij tegenover de fundamentele rechten waarvan sprake is in het eerste lid. Deze vraag houdt verband met een andere vraag waarover de wetgever zich eveneens behoort uit te spreken : namelijk of het hierbij in hoofdzaak om een accusatoire rechtspleging gaat, waarbij de Raad van State zich beperkt tot een beoordeling van de gegevens die door de partijen worden aangebracht, dan wel of men meer te maken heeft met een inquisitoire rechtspleging, waarbij de Raad van State zelf de gegevens moet opsporen op grond waarvan hij kan oordelen of de "betwiste daad" al dan niet de aanwijzing is, naast andere overeenstemmende tekenen, van de vijandigheid van de politieke partij tegenover de fundamentele rechten. In de wet zou moeten worden gepreciseerd op welke wijze in dat laatste geval het onderzoek zou moeten worden gevoerd, in afwijking, in voorkomend geval, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Tot slot behoort duidelijk te worden bepaald wie de verwerende partij is, wat de aard is van de vordering die tegen die partij wordt ingesteld en om welke rechtspleging het hierbij gaat.

2. De procedureregels waarvan sprake is in Titel V van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn in hoofdzaak geconcipieerd voor een objectieve geschillenberechting en voor beroepen ter zake van administratieve cassatie. Die procedureregels worden gekenmerkt door het feit dat de handelingen waarover de Raad van State een oordeel moet vellen uitgaan van een administratieve overheid of een administratief rechtscollege. De geschillenberechting waarmee de Raad van State door artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 4 juli 1989 wordt belast is daarentegen een subjectieve geschillenberechting : het gaat er niet alleen om de geldigheid van een handeling te beoordelen, maar ook om een oordeel te vellen met betrekking tot het gedrag van een politieke partij. Het Arbitragehof heeft in dat verband gesteld dat het "controlemechanisme" "in zeker opzicht vergelijkbaar (is) met een tuchtprocedure" ⁽⁵⁾.

De bepalingen in verband met de rechtspleging die vervat zijn in de gecoördineerde wetten zijn niet aangepast aan zulk een geschillenberechting. Het onderzochte amendement strekt er weliswaar toe bepaalde regels te weren, zoals die volgens welke de verzoekende partijen moeten doen blijken van een belang. Met dat amendement wordt aan de Koning de mogelijkheid geboden om af te wijken van andere regels, zoals van die volgens welke de verwerende partij het administratief dossier moet overleggen of van die volgens welke de vrijwillige tussenkomst wordt toegelaten. De voorgestelde wet zou overigens net zo goed zelf die laatste regels kunnen weren, zozeer zijn ze klaarblijkelijk niet toepasbaar op de onderhavige rechtspleging.

Die aanpassingen zijn echter zonder twijfel niet voldoende. Immers, wanneer de Raad van State in de objectieve geschillenberechting in het bezit is van de memories van de partijen en van het administratief dossier, beschikt hij in principe over het merendeel van de gegevens op grond waarvan het lid van het auditoraat een verslag kan opstellen over de zaak en de Raad van State de zaak kan beslechten. Artikel 25 biedt hem weliswaar de mogelijkheid om een onderzoek te bevelen, maar het auditoraat kan dat onderzoek niet doen plaatshebben, noch ambtshalve, noch voordat het een verslag heeft opgesteld over de zaak.

⁽⁵⁾ Arrest 10/2001, considerans B.4.5, tweede lid.

Op grond van de procedure waarin voorzien wordt in artikel 15^{ter} zal het noodzakelijk zijn dat een echt onderzoek plaatsheeft en dat de verwerende partijen hun rechten van verdediging ten volle uitoefenen, hetgeen onder meer veronderstelt dat zij op voorhand zo nauwkeurig mogelijk en te gelegener tijd worden ingelicht over alle feiten die hen ten laste worden gelegd ⁽⁶⁾.

Indien het de bedoeling is van de indieners van het voorstel of van de amendementen dat de rechtspleging niet louter accusatoir zou zijn, zou in de wet moeten worden aangegeven welke beginselen gelden voor het onderzoek dat plaatsheeft vóór de terechtzitting.

3. Sommige afwijkende bepalingen zouden daarentegen nog meer moeten worden gerechtvaardigd in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Dat is het geval met artikel 5 (het voorgestelde artikel 30, § 4, van de gecoördineerde wetten) waarin wordt gesteld dat het arrest waarbij uitspraak wordt gedaan over de klacht niet vatbaar is voor verzet, derden-verzet en vooral niet voor herziening.

Dat is in het bijzonder het geval daar het voorgestelde artikel 10, 5° voorziet in de opheffing van de voorziening in cassatie bij het Hof van Cassatie. Het bestaan van die "bijkomende jurisdictionele toetsing" is inzonderheid in aanmerking genomen door het Arbitragehof in zijn arrest nr. 10/2001 en is daarin omschreven als een uiting van de wil van de wetgever "om de maatregel met zo veel mogelijk waarborgen te omringen" ⁽⁷⁾.

Voorts wordt de mogelijkheid die aan de Koning wordt geboden om af te wijken van artikel 21 onder meer als volgt gerechtvaardigd :

"Steeds rekening houdend met de wil om de duur van de procedure te beperken, moet het mogelijk zijn om de fase van de laatste memories te schrappen. Nogmaals, deze wijze van handelen is kenmerkend voor de bijzondere procedures".

⁽⁶⁾ Wat betreft de naleving van de rechten van verdediging in tuchtzaken, zie J. Jaumotte, "Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative", in B. Blero (éd), Le Conseil d'État de Belgique, Brussel, 1999, blz. 650-665.

⁽⁷⁾ Considerans B.4.7.5.

Hoewel in welbepaalde bijzondere procedures effectief de mogelijkheid wordt uitgesloten om een laatste memorie in te dienen na het verslag van de auditeur, is het evenwel zo dat, in het bijzonder wat betreft de onderhavige procedure die, zoals hierboven gesteld, veel weg heeft van een tuchtrechtelijke procedure, de mogelijkheid die aan de partijen geboden wordt om schriftelijk te antwoorden op het verslag van de auditeur, bijdraagt tot de uitoefening van de rechten van verdediging en dat die mogelijkheid alleen aan deze partijen mag worden ontnomen als dat te rechtvaardigen valt in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Er zou in het bijzonder melding moeten worden gemaakt van de bijzondere redenen waarom, omwille van de snelle afhandeling van de procedure, noodzakelijkerwijs moet worden voorzien in de weglating van de laatste memorie ⁽⁸⁾.

C. Amendementen nrs. 6 en 10 (Gedr. St., Kamer, nr. 51-0217/004 en 51-0217/006)

De amendementen nrs. 6 en 10 strekken tot de bepaling *ratione temporis* van de strafbare feiten. Uit de verantwoording van amendement nr. 10 blijkt dat de indieners van die amendementen willen vermijden dat aan de ontworpen wet terugwerkende kracht zou worden verleend.

⁽⁸⁾ Wanneer artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van toepassing is, inzonderheid in zaken van strafrechtelijke aard, zoals omschreven door het Europees Hof voor de rechten van de mens zelf, (EHRM, arrest-Kress, 7 juni 2001, § 65), moet er bijzondere aandacht worden besteed aan de mogelijkheid voor de partijen om kennis te nemen van de opmerkingen die door de met het onderzoek van de zaak belaste instantie geformuleerd zijn aan het adres van het rechtscollege, en die opmerkingen te bespreken (EHRM, arrest-Vermeulen, 20 februari 1996; arrest-Nideröst-Huber, van 18 februari 1997, arrest-Van Orshoven, van 25 juni 1997; arrest-Kress, voornoemd; R. Andersen, "L'arrêt Vermeulen et le rôle de l'auditeur au Conseil d'Etat", *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire - Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Brussel, 2000, blz. 1 tot 17).

Zelfs indien artikel 15^{ter} niet aldus kan worden opgevat dat het een strafmaatregel in de zin van het Belgisch recht ⁽⁹⁾ invoert en indien op die basis het beginsel van niet-terugwerking van de strafwet, dat is vastgelegd in artikel 7, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, bijgevolg niet van toepassing is, staat het aan de wetgever om te zorgen voor de naleving van de waarborgen die het voornoemde Verdrag ter zake biedt, zulks op basis van de hierna uiteengezette beginselen.

Krachtens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet, benevens het geval dat de nationale wet zelf een zodanige kwalificatie geeft, een sanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het voornoemde Verdrag als strafrechtelijk worden beschouwd op basis van de volgende criteria, die niet alle samen hoeven te worden in aanmerking genomen, maar die eventueel kunnen worden gecombineerd : de aard van het strafbare feit, en de aard en de omvang van de straf ⁽¹⁰⁾. Indien dat het geval

⁽⁹⁾ Dit blijkt inzonderheid uit de analyse die het Arbitragehof in zijn arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 gemaakt heeft omtrent deze bepaling. Het Hof merkt immers op dat de wetgever heeft "geopteerd voor een controlemechanisme - in zeker opzicht vergelijkbaar met een tuchtprocedure - los van eventuele strafprocedures" (overweging B.4.5). Het Hof stelt voorts vast "dat de sanctie die uit de aangevochten regeling kan voortspruiten geen strafsancie is, maar een financiële maatregel die bestaat in de intrekking van een overheidsdotatie" (overweging B.4.7.4). Het Hof stelt tot slot : "Het geschil dat met toepassing van het aangevochten artikel 15^{ter} aanhangig wordt gemaakt, heeft in werkelijkheid betrekking niet op een burgerlijk recht in de zin van artikel 144 van de Grondwet, maar op de naleving van de voorwaarden om als politieke partij een overheidsdotatie te genieten. Er valt niet in te zien waarom het onverantwoord zou zijn te dezen de zaak voor te leggen aan het hoogste administratieve rechtscollege, dat over eigen onderzoeksbevoegdheden beschikt en dat reeds in vele andere aangelegenheden toeziet op de inachtneming van vereisten om in aanmerking te komen voor een overheidsdotatie" (overweging B.5.2).

⁽¹⁰⁾ Zie inz. EHRM, arrest-Oztürk, van 21 februari 1984; arrest-Lutz, van 25 augustus 1987; arrest-Garyfallou AEBE, van 24 september 1997; arrest-Ezeh en Connors, van 15 juli 2002; zie advies 27.289/4 van 25 februari 1998 over een voorontwerp van wet dat de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden is geworden (Gedr. Stuk Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1); J. Velu en R. Ergec, v° "La Convention européenne des droits de l'homme", in RPDB, Complément VII, Brussel, 1990, nrs. 445 en 447; A. De Nauw, Les métamorphoses administratives du droit de l'entreprise, Gent, 1994, blz. 58 e.v.; R. Koering-Joulin en P. Truche, "Retour sur le champ 'pénal' européen", Mélanges L.E. Pettiti, Brussel, 1998, blz. 513 e.v.; D. Yernault, "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", APT, 2002, blz. 35; S. Vandrooghenbroeck, "La Convention européenne des droits de l'homme - Trois années de jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme - 1999-2001", Dossiers du Journal des Tribunaux, Brussel, 2003, blz. 76 tot 78.

is, is het beginsel van niet-terugwerking van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7, lid 1, van het voornoemde Verdrag, van toepassing.

Zelfs indien geen enkele strafmaatregel in het geding is en een beperking wordt ingevoerd in één van de vrijheden die inzonderheid worden gewaarborgd door de artikelen 8 tot 11 van het voornoemde Verdrag, moet evenwel een "wet" worden aangenomen in de zin van het Verdrag, waarover het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de volgende overwegingen heeft geformuleerd :

"La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévues par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de régler sa conduite" ⁽¹¹⁾.

Het Hof heeft eveneens opgemerkt dat de vereisten gesteld in de artikelen 7, lid 1, en 10, lid 2, van het Verdrag grotendeels identiek zijn ⁽¹²⁾.

Ongeacht de precieze kwalificatie van de maatregel in de zin van het voornoemde Verdrag, moet ze hoe dan ook het beginsel van niet-terugwerking van de wet in acht nemen, zoals overigens de bedoeling is van de indieners van het amendement.

In dat opzicht neemt amendement nr. 6 de voornoemde beginselen in acht, aangezien artikel 11*bis*, dat bij dit amendement wordt ingevoegd in de ontworpen wet, een autonome bepaling is, waarvan het niet de bedoeling is ze in te voegen in de voornoemde wet van 4 juli 1989.

Zo ook is de tekst van amendement nr. 10 op zich niet laakbaar voorzover daarin alleen wordt verwezen naar "het laatste overeenstemmende teken (dat) dateert van na de inwerkingtreding van de wet van (...)" waarvan de voorgestelde lezing thans onderzocht wordt. Alleen feiten daterend van na die inwerkingtreding kunnen dan in aanmerking worden genomen in eventuele procedures gevoerd op basis van artikel 15*ter* van de voornoemde wet van 4 juli 1989.

⁽¹¹⁾ EHRM, arrest-Hassan en Tchaouch, van 26 oktober 2000.

⁽¹²⁾ EHRM, arrest-Baskaya en Okçuoglu, van 8 juli 1999.

Indien die tekst daarentegen aldus wordt uitgelegd - een uitlegging waartoe de verantwoording ⁽¹³⁾ van het amendement en de in onderlinge samenhang gelezen amendementen nrs. 6 en 10 aanleiding kunnen geven - dat op basis van artikel 15*ter* van de voornoemde wet van 4 juli 1989 een veroordeling kan worden opgelopen wegens feiten die dateren van vóór de inwerkingtreding van de wet van 12 februari 1999 tot invoeging van een artikel 15*ter* 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 van een artikel 16*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zelfs indien die feiten verband houden met een teken dat dateert van na de inwerkingtreding van die wet van 12 februari 1999 of van de wet waarvan het voorstel wordt onderzocht, zou het beginsel van niet-terugwerking van de wet geschonden worden.

Een veroordeling op basis van artikel 15*ter* van de voornoemde wet van 12 februari 1999 zou in het licht van het beginsel van niet-terugwerking van de wet alleen aanvaardbaar zijn voor feiten die op zijn vroegst op 28 maart 1999 zijn gepleegd, te weten op de datum van inwerkingtreding van die wet.

D. Amendement nr. 13

Dit amendement beoogt de procedure af te schaffen waarbij aan leden van de Controlemmissie het recht wordt verleend een klacht in te dienen en waarbij de Raad van State bevoegd wordt verklaard de straf gesteld in artikel 15*ter* van de voornoemde wet van 4 juli 1989 uit te spreken. Voortaan komt het aan de strafrechter toe om de dotatie van een politieke partij te verminderen of in te trekken. Het zou blijkbaar gaan om een bijkomende straf, naast die welke ten aanzien van een politieke partij wordt uitgesproken wegens een overtreding van de artikelen 1 tot 4 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

⁽¹³⁾ Daarin wordt immers met betrekking tot de uitdrukking "laatste overeenstemmende teken" het volgende beschouwd : "Alle eerdere tekenen kunnen worden aangevoerd indien zij in verband staan met het teken dat zich na de inwerkingtreding van de wet voordeed en indien zij samen een overeenstemmend geheel vormen."

Het amendement vormt aldus kennelijk een afwijking van artikel 5 van het Strafwetboek, ingevoegd bij de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, die alleen toepasselijk is op groeperingen zonder rechtspersoonlijkheid voorzover ze een handelsoogmerk hebben ⁽¹⁴⁾. Dat amendement lijkt ook een strafrechtelijke veroordeling wegens de schuld van anderen mogelijk te maken.

Het lijkt aannemelijk op die afwijkingen de verantwoordingen toe te passen die het Arbitragehof aangegeven heeft in zijn voornoemd arrest nr. 10/2001 en ze derhalve te beschouwen als bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

⁽¹⁴⁾ Zie A. Masset, "La loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales : une extension du filet pénal modalisé", JT, 1999, blz. 655.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en L. DETROUX, auditeurs.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS