

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.347/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 21 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de 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", a donné le 18 mai 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

I. L'article 15^{ter}, § 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, tel que modifié par la loi du 17 février 2005 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et 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, dispose comme suit :

"Lorsqu'un parti politique par son propre fait ou par 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 par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique, la dotation, qui en vertu du présent chapitre est allouée à l'institution visée à l'article 22 doit, si l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État le décide, être supprimée dans les quinze jours par la Commission de contrôle à concurrence du montant décidé par le Conseil d'État.

La demande introduite par au moins un tiers des membres de la Commission de contrôle doit être adressée directement au Conseil d'État. À peine d'irrecevabilité, la demande ainsi transmise indique le nom des parties demanderesses, l'institution visée à l'article 22 contre laquelle la demande est dirigée, une description des faits et indices concordants ainsi que le ou les droits consacrés par la Convention visée à l'alinéa précédent et envers lesquels il est prétendu que le parti incriminé a montré son hostilité. La demande désigne en outre les personnes physiques et morales impliquées dans les faits précités. Le Roi peut fixer des modalités complémentaires concernant le contenu de la demande. Le Conseil prononce, dans les six mois de sa saisine, un arrêt dûment motivé et peut décider de supprimer la dotation qui, en vertu du présent chapitre, est allouée à l'institution visée à l'article 22, soit à concurrence du double du montant des dépenses financées ou réalisées pour l'accomplissement de cet acte, soit pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni supérieure à un an.

.../...

Le Conseil d'État peut ordonner la publication ou la diffusion de son arrêt ou d'un résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière, aux frais de l'institution visée à l'article 22 qui est sanctionnée."

L'article 15^{ter}, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 4 juillet 1989 précitée, ainsi modifié, détermine ainsi certaines des règles procédurales que le Roi est tenu de respecter dans le cadre de l'habilitation qui lui est conférée. Ces règles sont au nombre de cinq :

- 1° la demande indique le nom des parties demanderesse, à savoir au moins un tiers des membres de la Commission de contrôle, l'institution visée à l'article 22 contre laquelle la demande est dirigée, une description des faits et indices concordants ainsi que le ou les droits consacrés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et envers lesquels il est prétendu que le parti incriminé a montré son hostilité, ainsi que les personnes physiques et morales impliquées dans les faits précités;
- 2° la demande est attribuée à l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État;
- 3° le Conseil d'État se prononce dans les six mois de sa saisine;
- 4° l'arrêt est dûment motivé;
- 5° le Conseil d'État peut ordonner la publication ou la diffusion de son arrêt ou d'un résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière, aux frais de l'institution visée à l'article 22 qui est sanctionnée.

Par ailleurs, la loi précitée du 17 février 2005 modifie plusieurs dispositions des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment ses articles 16, 19 et 30 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'article 16^{bis} des lois coordonnées est, pour sa part, abrogé.

Ainsi, il résulte de l'article 16, 7°, de ces lois coordonnées, tel qu'inséré par la loi du 17 février 2005 que "la section [d'administration] statue par voie d'arrêt sur [...] les demandes introduites en application de 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."

L'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées dispose pour sa part comme suit :

"Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 6°, peuvent être portés devant la section d'administration par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi."

Par ailleurs, l'article 30, § 4, des mêmes lois coordonnées, inséré par la loi précitée du 17 février 2005, prévoit ce qui suit :

"Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de 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."

Les articles 19, 21 et 21^{bis}, en ce qu'ils traitent du dossier administratif et de l'intervention à l'appui de la requête, ne s'appliquent pas aux procédures fondées sur l'article 15^{ter} précité.

Ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir en défense et l'arrêt statuant sur la demande est susceptible d'opposition, de tierce opposition et de révision, selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres."

Enfin, la question se pose de savoir si, pour l'examen du présent projet d'arrêt, il faut aussi avoir égard, au titre de fondement légal, à l'article 30, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont l'alinéa 1^{er} dispose que "la procédure à suivre devant la section d'administration dans les cas visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 et 36 sera déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres".

Cette question appelle une réponse négative. En effet, considérer que l'arrêté en projet trouve un fondement légal dans l'article 30, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État priverait de tout effet utile l'article 30, § 4, des mêmes lois.

Ainsi, en toute logique, l'arrêté en projet ne peut trouver un fondement légal à la fois dans une disposition à portée générale, tel l'article 30, § 1^{er}, précité, et dans une disposition particulière, tel l'article 30, § 4, précité, qui a précisément pour objet, fût-ce implicitement, d'habiliter le Roi à déroger aux règles générales arrêtées en vertu de l'article 30, § 1^{er}.

En conclusion sur ce qui précède, il suit de l'ensemble des dispositions précitées -nouvelles ou telles que modifiées par la loi du 17 février 2005-, qu'en vue de fixer les règles de délais et de procédure qui font l'objet du présent arrêté, le Roi est habilité à :

- 1° fixer des modalités concernant le contenu de la demande, complémentaires à celles prévues par l'article 15^{ter}, de la loi du 4 juillet 1989;
- 2° fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de l'article 15^{ter} précité;
- 3° fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'intervention de ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire et peuvent y intervenir en défense, ainsi que les modalités de l'opposition, la tierce opposition ou la révision de l'arrêt statuant sur la demande;
- 4° fixer la date d'entrée en vigueur de la loi du 17 février 2005 précitée.

Ces habilitations sont de stricte interprétation dès lors que selon l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'État sont déterminés par la loi, qui peut toutefois attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure "conformément aux principes qu'elle fixe".

Par ailleurs, le Roi doit en principe respecter les dispositions suivantes :

- 1° les règles prévues à l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, rappelées plus haut;
- 2° les dispositions du titre V des lois coordonnées relatif à la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, étant entendu toutefois que les articles 19, 21 et 21^{bis}, de ces lois sont inapplicables, mais seulement dans la mesure où ils traitent du dossier administratif et de l'intervention à l'appui de la requête.

II. Au regard des principes et habilitations rappelées ci-avant, le texte en projet suscite les difficultés suivantes.

1. Une première difficulté que suscite l'arrêté en projet résulte de l'ensemble des dispositions de celui-ci qui fixent des délais et imposent l'interruption des délais pour le dépôt des mémoires en défense et en intervention (essentiellement les articles 7 et 8 du projet), ainsi que la suspension de la procédure dans certaines hypothèses (article 16 et article 18, alinéas 2 à 5 du projet).

Ainsi, outre que la portée de certaines dispositions n'est pas claire et que l'on se demande comment ces différentes dispositions pourront se concilier ⁽²⁾, elles risquent d'aboutir, dans un nombre de surcroît non négligeable de cas, à rendre impossible le respect, par le Conseil d'État, du délai de six mois à dater de sa saisine qui lui est imparti pour statuer par l'article 15^{ter}, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, tel que modifié par la loi du 17 février 2005.

(2) Le rapport au Roi gagnerait à préciser l'exacte portée de la notion d'interruption des délais par rapport à celle de la suspension de la procédure quant au point de savoir si le délai recommence entièrement à courir après la cause d'interruption ou s'il reprend son cours au stade qu'il avait atteint au moment où cette cause d'interruption est survenue.

Si ce délai de six mois constitue certes un délai d'ordre, il n'appartient pas au Roi, lorsqu'il pourvoit à l'exécution des dispositions légales concernées, d'organiser une procédure qui aboutisse à ce que ce délai soit dépassé.

L'ensemble des dispositions précitées de l'arrêté en projet qui prévoient l'interruption ou la suspension de certains délais au sein de la procédure que celui-ci organise, doivent par conséquent être revues de manière à rétablir la cohérence entre elles, et, plus fondamentalement, de sorte que cette procédure soit échelonnée de manière telle que le délai de six mois précité puisse être respecté.

2. Une deuxième difficulté que soulève le présent projet d'arrêté provient de ce que, sur plusieurs points, la procédure organisée par le texte en projet est difficilement conciliable ou n'est pas conciliable du tout avec certaines dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il en va ainsi essentiellement de :

- l'absence de possibilité pour les parties demandereses de déposer un mémoire en réplique ou ampliatif, ce qui est contraire aux articles 19, alinéa 3, et 21, des lois coordonnées;
- l'absence de possibilité pour les parties de déposer un dernier mémoire; or, il résulte de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'État qu'à tout le moins la partie défenderesse dispose de la possibilité de déposer un dernier mémoire ⁽³⁾;

⁽³⁾ Sur ce que l'article 21 des lois coordonnées implique la possibilité de déposer un dernier mémoire, voir l'avis 36.172/4, donné le 4 décembre 2003, par la section de législation du Conseil d'État 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, 2003/2004, n° 51-217/1) ainsi que sur les amendements n°s 1 à 13 (Doc. parl., Chambre, 2003/2004, n°s 51-217/2 à 6), (Doc. parl., Chambre, 2003/2004, n° 51-217/7, p. 9).

- la suppression de la règle visée à l'article 21*bis*, § 1^{er}, alinéa 6, des lois coordonnées, selon laquelle "la chambre saisie de l'intervention statue sans délai sur la recevabilité de celle-ci et fixe le délai dans lequel la partie intervenante peut exposer ses moyens au fond" ⁽⁴⁾;
- le système mis en place par l'article 14 du texte en projet qui d'une part, aboutit à imposer à l'auditeur de déposer son rapport avant de disposer des écrits de procédure des parties, alors que l'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que ce rapport est déposé après l'accomplissement des mesures préalables et qui d'autre part, aboutit à ce que l'audience devant l'assemblée générale soit fixée avant que les parties aient pu déposer leurs mémoires, ce qui est dépourvu de sens et méconnaît l'économie de la procédure organisée par les lois coordonnées sur le Conseil d'État et le respect des droits de la défense.

Il ne paraît pas possible de surmonter ces contradictions en tirant argument du délai de six mois que la loi du 4 juillet 1989 impose au Conseil d'État pour prononcer son arrêt.

D'une part, ce délai ne peut en tout état de cause justifier le système dépourvu de sens qui résulte de l'article 14 du projet.

D'autre part, un délai de six mois paraît en effet théoriquement suffisant pour permettre le dépôt d'un mémoire en réplique ou ampliatif ⁽⁵⁾, l'introduction d'une requête en intervention, la fixation par l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État d'un délai imparti à l'intervenant en défense pour déposer son mémoire en intervention, le dépôt du rapport de l'auditeur, le dépôt d'un dernier mémoire et la fixation de l'audience une fois accomplies l'ensemble des mesures préalables.

⁽⁴⁾ À cet égard, il convient de rappeler que selon l'article 30, § 4, alinéa 2, nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 21*bis* de ces lois n'est pas applicable aux demandes ici visées, mais uniquement en ce qui concerne l'intervention à l'appui de la requête. Il demeure donc applicable en ce qui concerne les interventions "en défense".

⁽⁵⁾ Le cas échéant, en réduisant les délais pour le dépôt du mémoire en défense par les parties défenderesses et en fixant un délai identique pour le dépôt du mémoire en réplique ou ampliatif et des derniers mémoires.

3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé dans son avis 36.172/4, donné le 4 décembre 2003, 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, ainsi que sur les amendements n^{os} 1 à 13, la détermination des parties à la cause constitue un élément essentiel de la procédure.

En l'espèce, l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989 détermine les parties demanderesse ainsi que la partie défenderesse.

Ainsi, les parties demanderesse sont les membres de la Commission de contrôle qui ont introduit la demande et qui doivent constituer au moins un tiers de ses membres; la partie défenderesse est "l'institution visée à l'article 22 contre laquelle la demande est dirigée".

Par contre, dès lors que la demande n'est pas dirigée contre elles, "les personnes physiques et morales impliquées dans les faits" mentionnées dans la demande, pas plus que le parti politique -lequel n'est d'ailleurs même pas mentionné à l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989- ne sont des parties défenderesses.

Par conséquent, l'article 7 de l'arrêté en projet ne peut leur conférer cette qualité, ces personnes physiques et morales et le parti politique concerné ne pouvant dès lors intervenir à la cause qu'en formant une intervention "en défense".

4. Comme mentionné à l'observation précédente, la détermination des parties à la cause est un élément essentiel de la procédure. Il appartient au seul législateur de déterminer celles-ci.

Aussi, dès lors que le législateur a déterminé les parties à la cause comme étant un tiers au moins des membres de la commission de contrôle, l'institution visée à l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989 et les intervenants éventuels en défense qui y ont intérêt, il n'appartient pas au Roi de prévoir que la procédure peut être poursuivie quand un membre de la Commission perd sa qualité de membre en cours d'instance et qu'il n'est plus satisfait au nombre minimum de requérants prévu à l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, ou qu'en cas de décès d'une partie avant la clôture des débats, la procédure est poursuivie sans qu'il y ait lieu à reprise d'instance.

L'article 18, alinéa 1^{er}, et l'article 22 de l'arrêté en projet qui prévoient de tels mécanismes doivent par conséquent être omis.

Observations particulières

Préambule

Compte tenu de l'article 26 du projet, il y a lieu d'insérer dans le préambule un nouvel alinéa mentionnant l'article 10 de la loi du 17 février 2005 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et 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.

Articles 2 et 3

L'article 2, alinéas 1^{er} à 3, et l'article 3, du projet, se donnent pour objet de fixer des règles relatives à la forme de la demande ainsi qu'à son délai d'introduction.

La question se pose de savoir si le Roi trouve dans la loi précitée du 4 juillet 1989 ou dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État une habilitation pour fixer pareilles règles.

Concernant la loi du 4 juillet 1989, il convient de relever que le Roi est seulement habilité à "fixer des modalités complémentaires concernant le contenu de la demande". Il n'est donc pas habilité par cette disposition à fixer des règles particulières de délai et de formes pour l'introduction de la demande.

Concernant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, il faut tout d'abord relever que l'article 19, alinéa 1^{er}, de ces lois, qui habilite le Roi à arrêter les formes et délais d'introduction de certaines demandes, difficultés, et recours en annulation et en cassation, ne s'applique pas aux demandes visées à l'article 16, 7°, de ces mêmes lois.

Ensuite, si l'article 30, § 1^{er}, des lois coordonnées habilite -très largement- le Roi à déterminer par arrêté délibéré en Conseil des ministres "la procédure à suivre devant la section d'administration dans les cas visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 et 36" -ce qui peut être compris comme incluant les formes et délais d'introduction de la demande-, l'arrêté en projet ne peut puiser de fondement légal dans cette disposition, ce pour les raisons exposées à l'observation générale I.

Il reste donc à examiner si l'article 30, § 4, des mêmes lois coordonnées est susceptible de procurer un fondement légal aux dispositions en projet, en ce qu'il habilite le Roi à fixer "les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 [...]".

L'habilitation ainsi conférée au Roi ne porte formellement que sur le traitement des demandes introduites. Par conséquent, dès lors que, compte tenu de l'article 160 de la Constitution, les habilitations conférées au Roi en la matière sont de stricte interprétation, elle ne peut a priori pas être comprise comme incluant la fixation des règles de délai et de procédure pour l'introduction des demandes.

Toutefois, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 17 février 2005, spécialement de la justification de l'amendement à l'origine du nouvel article 30, § 4 ⁽⁶⁾, précité, que l'intention du législateur était, en habilitant le Roi à fixer les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en vertu de l'article 15^{ter} précité, de l'habiliter, ce faisant, à fixer un délai de recours particulier.

⁽⁶⁾ Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 51-217/2, pp.2 et 3.

En effet, la justification de l'article 5 de l'amendement précité mentionne ce qui suit :

"Les modifications à apporter à l'article 30 constituent l'une des pierres angulaires du projet. L'article 5 est calqué sur les dispositions du paragraphe 2, inséré par une loi du 18 avril 2000.

1. La proposition habilite le Roi à fixer *un délai de recours particulier*. Ce délai devra être fixé en tenant compte de deux paramètres :

a) du temps nécessaire aux plaignants pour établir leur plainte et l'étayer;

b) de la nécessité de ne pas rompre l'égalité des armes entre les parties, combinée à celle d'obtenir rapidement une décision, ce qui a toujours été la volonté du législateur en la matière, comme en témoigne l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2.

[...]" ⁽⁷⁾.

Au regard des travaux préparatoires, il peut donc être considéré que les termes "traitement des demandes introduites en vertu de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 [...]" incluent l'introduction des demandes concernées ⁽⁸⁾.

En conclusion, une interprétation bienveillante de l'article 30, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet de considérer que les dispositions à l'examen ne posent pas de difficulté au regard des habilitations conférées au Roi par l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 et par l'article 30, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁽⁷⁾ Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 51-217/2, p. 6.

⁽⁸⁾ Vient à l'appui de cette interprétation la circonstance que l'article 4 de la loi du 17 février 2005 qui a pour effet de faire échapper les demandes visées à l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 au champ d'application de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, répond à la volonté du législateur "de parer à toute ambiguïté quant aux personnes susceptibles de saisir le Conseil d'État en application de l'article 15^{ter} [de sorte que] seules les membres de la Commission de contrôle [puissent] agir" (Doc. parl., Chambre, 2003/2004, n° 51-217/2, p. 6). Le but que cette disposition modificative poursuit est donc d'écarter l'application de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées, en ce qu'il permet d'introduire un recours à toute personne justifiant d'une lésion ou d'un intérêt (voir sur ce point, l'avis 36.172/4 précité, (Doc. parl. Chambre, 2003-2004, n° 51-217/7, p. 4)). Le but poursuivi n'était dès lors pas de faire obstacle à ce que le Roi puisse déterminer les formes et délais d'introduction des demandes visées à l'article 15^{ter}.

Article 7

Il est renvoyé à l'observation générale II.1.

Article 8

Il est renvoyé à l'observation générale II.1.

Article 11

La disposition à l'examen prévoit que toute personne qui adresse au Conseil d'État une requête ou un mémoire est "tenue d'y joindre le dossier qu'elle détient accompagné d'un inventaire des pièces qui le composent".

Telle qu'elle est rédigée cette disposition peut être comprise comme imposant aux personnes concernées de produire d'initiative toute pièce ou tout document concernant le litige concerné, en ce compris les pièces et documents qui pourraient nuire à leur défense et aboutir à ce que la sanction visée à l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 soit prononcée à leur égard ou contre leurs intérêts.

Une telle obligation, dans la mesure où elle réduit fortement l'exercice des droits de la défense des parties défenderesses, constitue un élément essentiel de la procédure et ne pourrait, le cas échéant et en tout état de cause, être prévue, en vertu de l'article 160 de la Constitution, que par le seul législateur ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ À supposer qu'un tel mécanisme puisse être admis, au regard du principe d'égalité et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Toutefois, selon les délégués du ministre, la disposition à l'examen ne doit pas être comprise dans le sens décrit ci-avant, l'intention étant seulement d'imposer aux parties de joindre à leurs écrits, les pièces du dossier sur lesquelles elles entendent appuyer leur argumentation, ainsi qu'un inventaire de celles-ci.

Comprise en ce sens, la disposition à l'examen ne pose pas de difficulté.

Elle gagnerait dès lors à être revue afin de lever toute ambiguïté sur l'objet de la règle qu'elle entend ériger.

Article 14

1. Il est renvoyé à l'observation générale II.2.

2. En ce qui concerne l'alinéa 3, la section de législation se demande pour quelle raison la fixation de l'audience de l'assemblée générale de la section d'administration n'est pas plus simplement confiée au président de cette assemblée.

Article 16

Il est renvoyé à l'observation générale II.1.

Article 17

L'article 17, alinéa 1^{er}, du projet, se borne à rappeler une règle inscrite à l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989 précitée, remplacé par la loi du 17 février 2005.

Il n'appartient pas au pouvoir exécutif de rappeler une règle qui figure déjà dans une disposition de nature législative. En effet, d'une part, un tel rappel est inutile. D'autre part, il peut laisser penser qu'il appartient au pouvoir exécutif de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'alinéa 1^{er} sera dès lors omis.

Article 18

Il est renvoyé à l'observation générale II.1. et 5.

Articles 19, 20 et 21

Les dispositions à l'examen se donnent pour objet de fixer les modalités selon lesquelles une opposition, une tierce opposition et une demande de révision pourront être formées contre l'arrêt prononcé par le Conseil d'État.

Chacune de ces dispositions prévoit que le recours concerné est formé "par requête conformément à l'article 2".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition a pour effet d'imposer, notamment, qu'une institution visée à l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989, un parti politique visé au même article 15^{ter}, de la même loi, ou une personne morale ou physique impliquée dans les faits visés au même article 15^{ter}, qui souhaiterait former un des recours concernés, introduise une requête dont le contenu est celui défini à l'article 2, alinéa 4, du projet. Or, ce contenu est inadapté, au regard des droits de la défense, à la personne même des requérants éventuels précités. Ainsi, la section de législation n'aperçoit pas les motifs qui pourraient justifier, par exemple, qu'une institution visée à l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989 doive, dans une requête en opposition dirigée contre un arrêt du Conseil d'État qui supprime la dotation qui lui était allouée, mentionner les moyens établissant que l'acte ou les actes concernés constituent un ou des actes visés à l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989.

.../...

Or, c'est à pareil résultat qu'aboutissent les dispositions à l'examen.

Interrogés à ce propos, les délégués du ministre ont exposé que le renvoi opéré à l'article 2 du projet a pour seul objet de prévoir que les requêtes en opposition, en tierce opposition et en révision sont introduites par une requête en la forme ordinaire. Il ne s'agit pas d'imposer que ces requêtes aient le contenu de la requête défini à l'article 2, alinéa 4, du projet.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 22

Il est renvoyé à l'observation générale II.5.

Article 23

Si la seconde phrase de la disposition à l'examen entend seulement rappeler la règle qui figure à l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, *in fine*, de la loi du 4 juillet 1989 elle doit être omise dès lors qu'elle se borne à rappeler ce que prévoit déjà une disposition de nature législative.

Si cette même phrase entend confier à une institution relevant du pouvoir législatif -la Commission de contrôle- le soin d'assurer l'exécution de l'arrêt, elle doit également être omise. La raison en est non seulement le défaut d'habilitation légale à cet effet, mais, plus fondamentalement, la circonstance qu'au regard du principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il résulte notamment de l'article 40, alinéa 2, de la Constitution, un arrêté royal ne peut confier à une institution rattachée au Parlement l'exécution d'une décision juridictionnelle.

Article 24

L'article 24 du projet entend insérer, dans l'article 95 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, une disposition qui se borne à rappeler une règle inscrite à l'article 30, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifiées par la loi du 17 février 2005.

L'article 24 sera dès lors omis du projet.

Article 25

Il y a lieu de revoir l'article 25 de manière à n'y mentionner que les dispositions pertinentes au regard de l'arrêté en projet.

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 Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.347/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 april 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig 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", heeft op 18 mei 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

I. Artikel 15ter, § 1, 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, zoals gewijzigd bij de wet van 17 februari 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 en 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, luidt als volgt :

"Indien een politieke partij door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantoon dat ze vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, en door de aanvullende protocollen bij dat verdrag die in België van kracht zijn, moet de dotatie die krachtens dit hoofdstuk aan de in artikel 22 bedoelde instelling wordt toegekend, zo de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State dat beslist, binnen de vijftien dagen door de Controlecommissie worden ingetrokken, ten belope van het bedrag waartoe de Raad van State heeft beslist.

De aanvraag die wordt ingediend door ten minste een derde van de leden van de Controlecommissie moet rechtstreeks aan de Raad van State worden gericht. Op straffe van niet-ontvankelijkheid wordt in de aldus toegezonden aanvraag melding gemaakt van de naam van de eisende partijen, de in artikel 22 bedoelde instelling waartegen de aanvraag gericht is, een beschrijving van de feiten en overeenstemmende tekenen alsmede van het recht of de rechten die werden bekrachtigd bij het in het vorige lid bedoelde Verdrag en waarvan wordt beweerd dat de aangeklaagde partij er kennelijk tegen gekant is. In de aanvraag worden voorts de natuurlijke personen en rechtspersonen vermeld die bij voornoemde

.../...

feiten betrokken zijn. De Koning kan bijkomende nadere regels vaststellen wat de inhoud van de aanvraag betreft. De Raad van State brengt, binnen zes maanden na de aanhangigmaking, een behoorlijk met redenen omkleed arrest uit en kan beslissen de dotatie die krachtens dit hoofdstuk aan de in artikel 22 bedoelde instelling wordt toegekend, in te trekken hetzij ten belope van het dubbele van het bedrag van de voor het stellen van die daad gefinancierde of gedane uitgaven, hetzij voor een periode die niet korter mag zijn dan drie maanden noch langer dan één jaar.

De Raad van State kan gelasten zijn arrest of een samenvatting daarvan via de kranten of op enigerlei andere wijze te publiceren of te verspreiden, ten laste van de instelling bedoeld bij artikel 22 waaraan een sanctie wordt opgelegd."

In het aldus gewijzigde artikel 15^{ter}, §§ 1 en 2, van de voormelde wet van 4 juli 1989, worden aldus bepaalde procedureregels aangegeven die de Koning dient na te leven in het kader van de machtiging die aan Hem wordt verleend. Er zijn vijf zulke regels :

- 1° In de aanvraag dient melding te worden gemaakt van de naam van de eisende partijen, namelijk ten minste een derde van de leden van de Controlecommissie, de in artikel 22 bedoelde instelling waartegen de aanvraag gericht is, een beschrijving van de feiten en overeenstemmende tekenen alsmede van het recht of de rechten die werden bekrachtigd bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en waarvan wordt beweerd dat de aangeklaagde partij er kennelijk tegen gekant is, alsook van de natuurlijke personen en rechtspersonen die bij voornoemde feiten betrokken zijn;
- 2° De aanvraag wordt toegewezen aan de algemene vergadering van de afdeling Administratie van de Raad van State;
- 3° De Raad van State spreekt zich binnen zes maanden na de aanhangigmaking uit;
- 4° Het arrest moet naar behoren met redenen omkleed zijn;
- 5° De Raad van State kan gelasten zijn arrest of een samenvatting daarvan via de kranten of op enigerlei andere wijze te publiceren of te verspreiden, ten laste van de instelling bedoeld in artikel 22 waaraan een sanctie wordt opgelegd.

Daarnaast worden bij de voormelde wet van 17 februari 2005 verscheidene bepalingen van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gewijzigd, inzonderheid de artikelen 16, 19 en 30 ervan ⁽¹⁾.

Zo volgt uit artikel 16, 7°, van die gecoördineerde wetten, zoals het bij de wet van 17 februari 2005 is ingevoegd, dat "de afdeling [Administratie] (bij wijze van arresten uitspraak) doet op ... de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15ter 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".

In artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, zijnerzijds, wordt het volgende bepaald :

"De aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 6°, kunnen voor de afdeling administratie worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald."

Voorts luidt artikel 30, § 4, van dezelfde gecoördineerde wetten, zoals die bepaling bij de voornoemde wet van 17 februari 2005 ingevoegd is, als volgt :

"De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15ter 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.

De artikelen 19, 21 en 21bis, voor zover zij betrekking hebben op het administratief dossier en op de tussenkomst ter ondersteuning van het beroep, zijn niet van toepassing op de procedures die gebaseerd zijn op voornoemd artikel 15ter.

Degenen die belang hebben bij de oplossing van de zaak kunnen erin tussenkomen als verdediger en het arrest waarin over de aanvraag uitspraak wordt gedaan, is vatbaar voor verzet, derdenverzet en herziening onder de voorwaarden als bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad."

⁽¹⁾ Artikel 16bis van de gecoördineerde wetten, zijnerzijds, wordt opgeheven.

Ten slotte rijst de vraag of voor het onderzoek van dit ontwerpbesluit als rechtsgrond ervan niet eveneens acht dient te worden geslagen op artikel 30, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvan het eerste lid als volgt luidt : "De rechtspleging welke in de bij de artikelen 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 en 36 bedoelde gevallen voor de afdeling administratie dient te worden gevolgd, wordt vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit."

Deze vraag dient ontkennend te worden beantwoord. Ervan uitgaan dat voor het ontworpen besluit een rechtsgrond te vinden is in artikel 30, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zou artikel 30, § 4, van diezelfde gecoördineerde wetten immers totaal nutteloos maken.

Logischerwijze kan voor het ontworpen besluit aldus niet tegelijk een rechtsgrond worden gevonden in een bepaling met algemene draagwijdte, zoals het voormelde artikel 30, § 1, en in een bijzondere bepaling, zoals het voormelde artikel 30, § 4, welke bepaling er net toe strekt, zij het impliciet, aan de Koning machtiging te verlenen tot het afwijken van de algemene regels vastgesteld krachtens artikel 30, § 1.

Tot besluit van hetgeen voorafgaat, dient te worden gesteld dat uit alle voormelde bepalingen - de nieuwe bepalingen of de bepalingen zoals ze bij de wet van 17 februari 2005 gewijzigd zijn - volgt dat met het oog op het vaststellen van de regels inzake termijnen en procedure waarop dit besluit betrekking heeft, de Koning ertoe gemachtigd is om :

- 1° nadere regels betreffende de inhoud van de aanvraag vast te stellen ter aanvulling van die vervat in artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989;
- 2° bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure te bepalen voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig het voormelde artikel 15^{ter};
- 3° bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden te bepalen voor de tussenkomst van degenen die belang hebben bij de oplossing van de zaak en daarin kunnen tussenkomen als verwerende partij, alsook de voorwaarden voor

.../...

verzet, derdenverzet en herziening van het arrest waarin over de aanvraag uitspraak wordt gedaan;

- 4° de datum te bepalen waarop de voormelde wet van 17 februari 2005 in werking treedt.

Die machtigingen dienen strikt te worden geïnterpreteerd, aangezien volgens artikel 160, eerste lid, van de Grondwet, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State worden bepaald door de wet, die evenwel aan de Koning de macht kan toekennen de rechtspleging te regelen "overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt".

Bovendien moet de Koning in beginsel de volgende bepalingen naleven :

- 1° de regels vervat in artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989, die hierboven in herinnering zijn gebracht;
- 2° de bepalingen van titel V van de gecoördineerde wetten betreffende de rechtspleging voor de afdeling Administratie van de Raad van State, met dien verstande evenwel dat de artikelen 19, 21 en 21^{bis}, van die wetten niet van toepassing zijn, maar enkel voorzover ze betrekking hebben op het administratief dossier en de tussenkomst ter ondersteuning van het beroep.

II. Ten aanzien van de hierboven gememoreerde beginselen en machtigingen doet de ontworpen regeling de volgende problemen rijzen.

1. Een eerste probleem dat het ontworpen besluit doet rijzen is het gevolg van de gezamenlijke bepalingen daarvan waarbij termijnen worden vastgesteld en stuiting van de termijnen wordt opgelegd voor het indienen van een verweerschrift en een memorie van tussenkomst (in hoofdzaak de artikelen 7 en 8 van het ontwerp), alsook schorsing van de procedure in sommige gevallen (artikel 16 en artikel 18, tweede tot vijfde lid, van het ontwerp).

Aldus bestaat het gevaar dat een aantal bepalingen, los van het feit dat de strekking ervan niet duidelijk is en de vraag rijst hoe die verschillende bepalingen zich

.../...

met elkaar zullen verdragen ⁽²⁾, het de Raad van State, in een overigens niet te verwaarlozen aantal gevallen, onmogelijk zullen maken de termijn van zes maanden vanaf de aanhangigmaking, in acht te nemen, die hem bij artikel 15ter, § 1, van de wet van 4 juli 1989, zoals gewijzigd bij de wet van 17 februari 2005, wordt toegekend om een uitspraak te doen.

Die termijn van zes maanden is weliswaar een termijn van orde, maar het staat niet aan de Koning om, wanneer hij voorziet in de tenuitvoerlegging van de betrokken wetsbepalingen, een procedure in te voeren die ertoe leidt dat die termijn overschreden wordt.

De gezamenlijke voornoemde bepalingen van het ontwerpen besluit die voorzien in de stuiting of schorsing van bepaalde termijnen binnen de procedure die in dat besluit wordt geregeld, moeten bijgevolg zo worden herzien dat de onderlinge samenhang ervan hersteld wordt, en belangrijker nog, dat het verloop van die procedure zo gefaseerd wordt dat de genoemde termijn van zes maanden kan worden nageleefd.

2. Een tweede probleem waartoe dit ontwerp van besluit aanleiding geeft, bestaat hierin dat de procedure die bij de ontworpen tekst geregeld wordt, op verscheidene punten moeilijk of helemaal niet verenigbaar is met een aantal bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat geldt voornamelijk voor :

- het ontbreken van de mogelijkheid voor de verzoekende partijen om een memorie van wederantwoord of een toelichtende memorie in te dienen, wat in strijd is met de artikelen 19, derde lid, en 21, van de gecoördineerde wetten;
- het ontbreken van de mogelijkheid voor de partijen om een laatste memorie in te dienen; uit artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State blijkt dat

⁽²⁾ Het verdient aanbeveling in het verslag aan de Koning de juiste strekking van het begrip stuiting van de termijnen te omschrijven ten opzichte van het begrip schorsing van de rechtspleging, met betrekking tot de vraag of na de stuiting de termijn opnieuw vanaf het begin begint te lopen, dan wel of de termijn weer verder loopt vanaf het punt dat hij had bereikt toen de aanleiding tot stuiten zich heeft voorgedaan.

op zijn minst de verwerende partij over de mogelijkheid beschikt om een laatste memorie in te dienen ⁽³⁾;

- het schrappen van de regel vervat in artikel 21*bis*, § 1, zesde lid, van de gecoördineerde wetten, die luidt als volgt : "De kamer waarbij de tussenkomst aanhangig gemaakt wordt, doet onverwijld uitspraak over de ontvankelijkheid daarvan, en bepaalt de termijn waarbinnen de tussenkomende partij haar middelen ten gronde kan uiteenzetten." ⁽⁴⁾;
- de regeling die wordt ingevoerd bij artikel 14 van het ontworpen besluit, die enerzijds inhoudt dat de auditeur verplicht wordt zijn verslag in te dienen voordat hij over de processtukken van de partijen beschikt, terwijl artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat dat verslag ingediend wordt nadat de voorafgaande maatregelen zijn uitgevoerd, en anderzijds inhoudt dat de rechtsdag bij de algemene vergadering vastgesteld wordt voordat de partijen hun memorie hebben kunnen indienen, wat geen zin heeft en waarmee voorbijgegaan wordt aan de opzet van de procedure georganiseerd door de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en de rechten van verdediging geschonden worden.

Die tegenstrijdigheden lijken niet opgelost te kunnen worden met het argument dat bij de wet van 4 juli 1989 een termijn van zes maanden wordt opgelegd aan de Raad van State om zijn arrest te wijzen.

⁽³⁾ Zie, wat betreft de kwestie dat artikel 21 van de gecoördineerde wetten de mogelijkheid inhoudt om een laatste memorie in te dienen, advies 36.172/4, dat op 4 december 2003 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is uitgebracht 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" (Gedr. St., Kamer, 2003/2004, nr. 51-217/1) alsook over de amendementen nrs. 1 tot 13 (Gedr. St., Kamer, 2003/2004, nrs. 51-217/2 tot 6), (Gedr. St., Kamer, 2003/2004, nr. 51-217/7, blz. 9).

⁽⁴⁾ Wat dat betreft, dient er weer op gewezen te worden dat krachtens het nieuwe artikel 30, § 4, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 21*bis* van die wetten niet van toepassing is op de aanvragen waarover het hier gaat, maar alleen wat betreft de tussenkomst ter ondersteuning van het beroep. Het blijft dus van toepassing wat betreft de tussenkomsten "als verdediger".

Enerzijds kan die termijn hoe dan ook de zinloze regeling die volgt uit artikel 14 van het ontwerp, niet rechtvaardigen.

Anderzijds lijkt een termijn van zes maanden in theorie inderdaad voldoende voor het indienen van een memorie van wederantwoord of van een toelichtende memorie ⁽⁵⁾, het indienen van een verzoekschrift tot tussenkomst, het door de algemene vergadering van de afdeling Administratie van de Raad van State vaststellen van een termijn die de als verwerende partij optredende tussenkomende partij krijgt om haar memorie van tussenkomst in te dienen, het indienen van het verslag van de auditeur, het indienen van een laatste memorie en het vaststellen van de rechtsdag zodra alle voorafgaande maatregelen zijn uitgevoerd.

3. Zoals de afdeling wetgeving heeft opgemerkt in haar advies 36.172/4, uitgebracht op 4 december 2003, 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, alsook over de amendementen nrs. 1 tot 13, vormt het bepalen van de partijen bij de zaak een wezenlijk onderdeel van de procedure.

In casu wordt in artikel 15^{ter}, § 1, tweede lid, van de wet van 4 juli 1989 bepaald wie de eisende partijen zijn, en wie de verwerende partij is.

Aldus zijn de eisende partijen de leden van de Controlecommissie die de aanvraag hebben ingediend, en die ten minste een derde van de leden van die commissie moeten uitmaken; de verwerende partij is "de in artikel 22 bedoelde instelling waartegen de aanvraag gericht is".

⁽⁵⁾ Waarbij in voorkomend geval de termijnen voor het indienen van een verweerschrift door de verwerende partijen worden beperkt, en eenzelfde termijn wordt vastgesteld voor het indienen van een memorie van wederantwoord of van een toelichtende memorie, en van de laatste memories.

Daarentegen zijn de in de aanvraag vermelde "natuurlijke personen en rechtspersonen die bij de feiten betrokken zijn", geen verwerende partijen, net zo min als de politieke partij - die overigens zelfs niet vermeld wordt in artikel 15ter, § 1, tweede lid, van de wet van 4 juli 1989 -, aangezien de aanvraag niet tegen hen is gericht.

Bijgevolg kan hun niet die hoedanigheid worden toegekend bij artikel 7 van het ontworpen besluit, zodat die natuurlijke personen en rechtspersonen en de betrokken politieke partij bijgevolg alleen "tot verweer" in de zaak kunnen tussenkomen.

4. Zoals vermeld in de voorgaande opmerking, vormt het bepalen van de partijen bij de zaak een wezenlijk onderdeel van de procedure. Alleen de wetgever is gerechtigd te bepalen wie deze partijen zijn.

Doordat de wetgever de partijen in de zaak heeft bepaald als zijnde ten minste een derde van de leden van de Controlecommissie, de instelling bedoeld in artikel 22 van de wet van 4 juli 1989 en de partijen die eventueel tussenkomen tot verweer en die belang hebben bij de zaak, komt het aan de Koning niet toe te bepalen dat de rechtspleging kan worden voortgezet wanneer een lid van de Commissie zijn hoedanigheid van lid verliest in de loop van het geding en niet meer voldaan is aan het minimumaantal verzoekers genoemd in artikel 15ter, § 1, tweede lid, of wanneer, indien een partij vóór de sluiting van de debatten overlijdt, de procedure wordt voortgezet zonder dat het geding hoeft te worden hervat.

Artikel 18, eerste lid, en artikel 22 van het ontworpen besluit, die voorzien in dergelijke regelingen, dienen bijgevolg te vervallen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Gelet op artikel 26 van het ontwerp, dient in de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin melding wordt gemaakt van artikel 10 van de wet van 17 februari 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van

.../...

12 januari 1973 en 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.

Artikelen 2 en 3

Artikel 2, eerste tot derde lid, en artikel 3 van het ontwerp strekken ertoe regels te bepalen betreffende de vorm en de termijn voor het indienen van de aanvraag.

De vraag rijst of de Koning in de voormelde wet van 4 juli 1989 of in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een machtiging aantreft om zulke regels te geven.

Wat de wet van 4 juli 1989 betreft, dient te worden opgemerkt dat de Koning alleen "bijkomende nadere regels (kan) vaststellen wat de inhoud van de aanvraag betreft". Hij is dus door deze bepaling niet gemachtigd om bijzondere regels inzake de termijn en de vormen voor de indiening van de aanvraag vast te stellen.

Wat betreft de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient er in de eerste plaats op te worden gewezen dat artikel 19, eerste lid, van deze wetten, dat de Koning machtigt om de vormen en de termijn voor het aanhangig maken van sommige aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen te bepalen, niet van toepassing is op de aanvragen bedoeld in artikel 16, 7°, van diezelfde wetten.

Voorts machtigt artikel 30, § 1, van de gecoördineerde wetten weliswaar de Koning ruimschoots om "de rechtspleging welke in de bij de artikelen 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 en 36 bedoelde gevallen voor de afdeling administratie dient te worden gevolgd", te regelen bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, wat kan worden begrepen in die zin dat daaronder de vormen en de termijn voor de indiening van de aanvraag begrepen is -, maar het ontworpen besluit kan geen rechtsgrond ontleenen aan deze bepaling, om de redenen die uiteengezet zijn bij algemene opmerking I.

Er moet dus nog worden onderzocht of artikel 30, § 4, van dezelfde gecoördineerde wetten een rechtsgrond kan opleveren voor de ontworpen bepalingen, in zoverre het de Koning machtigt om "de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989 [...]" te bepalen.

De aldus aan de Koning verleende machtiging heeft uitdrukkelijk alleen op de behandeling van de ingediende aanvragen betrekking. Doordat overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet de aan de Koning ter zake verleende machtigingen strikt behoren te worden geïnterpreteerd, kan deze machtiging bijgevolg niet a priori aldus worden begrepen dat ze de vaststelling van de regels inzake de termijn en de procedure voor de indiening van de aanvragen inhoudt.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 februari 2005, inzonderheid de verantwoording bij het amendement dat aanleiding heeft gegeven tot het voormelde nieuwe artikel 30, § 4 ⁽⁶⁾, blijkt evenwel dat de wetgever, door de Koning te machtigen de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig het voornoemde artikel 15^{ter} vast te stellen, de bedoeling heeft gehad Hem daardoor te machtigen een bijzondere termijn voor beroep vast te stellen.

De verantwoording bij artikel 5 van het genoemde amendement luidt immers aldus :

"De in artikel 30 aan te brengen wijzigingen vormen één van de hoekstenen van het voorstel. Artikel 5 wordt gekopieerd van de bepalingen van paragraaf 2, ingevoegd bij een wet van 18 april 2000.

1. Het voorstel machtigt de Koning *een bijzondere termijn voor beroep* vast te stellen. Bij de vaststelling van deze termijn zal rekening moeten worden gehouden met twee parameters:

a) de tijd die de eisers nodig hebben om hun klacht op te stellen en te staven;

b) de noodzaak om de gelijkheid aan strijdmiddelen van de partijen niet te verbreken en om snel een beslissing te bereiken, wat altijd de wil van de wetgever terzake geweest is, zoals blijkt uit artikel 15^{ter}, § 1, tweede lid.

[...]" ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Gedr. St., Kamer, 2003-2004, nr. 51-217/2, blz. 2 en 3.

⁽⁷⁾ Gedr. St., Kamer, 2003-2004, nr. 51-217/2, blz. 6.

In het licht van de parlementaire voorbereiding kan er dus van uit worden gegaan dat de bewoordingen "behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15*ter* van de wet van 4 juli 1989" de indiening van de betrokken aanvragen omvatten ⁽⁸⁾.

Ten slotte kan er op basis van een welwillende interpretatie van artikel 30, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van uit worden gegaan dat de onderzochte bepalingen geen probleem doen rijzen ten aanzien van de machtigingen die aan de Koning worden verleend bij artikel 15*ter* van de wet van 4 juli 1989 en bij artikel 30, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 7

Er wordt verwezen naar algemene opmerking II.1.

Artikel 8

Er wordt verwezen naar algemene opmerking II.1.

⁽⁸⁾ Tot staving van deze interpretatie: de omstandigheid dat artikel 4 van de wet van 17 februari 2005, dat tot gevolg heeft dat de aanvragen bedoeld in artikel 15*ter* van de wet van 4 juli 1989 niet vallen binnen het toepassingsgebied van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beantwoordt aan de wil van de wetgever "om elke dubbelzinnigheid te vermijden inzake de personen die de zaak aanhangig kunnen maken bij de Raad van State overeenkomstig artikel 15*ter*, (zodat) alleen de leden van de Controlecommissie kunnen handelen" (Gedr. St., Kamer, 2003-2004, nr. 51-217/2, blz. 6). Het doel dat met deze wijzigingsbepaling wordt nagestreefd is de toepassing van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van de hand te wijzen, in zoverre het eenieder die doet blijken van een benadeling of van een belang de mogelijkheid biedt om beroep in te stellen (zie in verband met dit punt het voormelde advies 36.172/4, (Gedr. St., Kamer, 2003-2004, nr. 51-217/7, blz. 4)). Het nagestreefde oogmerk was dus niet te beletten dat de Koning de vormen en de termijn voor de indiening van de in artikel 15*ter* bedoelde aanvragen kan bepalen.

Artikel 11

In de onderzochte bepaling wordt gesteld dat eenieder die een verzoekschrift of een memorie richt aan de Raad van State, "er het dossier bijvoegt dat hij bezit, samen met een inventaris van de stukken waaruit het is samengesteld".

Zoals deze bepaling geredigeerd is, kan ze worden uitgelegd in die zin dat ze aan de betrokken personen de verplichting oplegt om op eigen initiatief ieder stuk of document betreffende het betrokken geschil over te leggen, met inbegrip van de stukken en documenten die aan hun verweer afbreuk zouden kunnen doen en die ertoe zouden kunnen leiden dat de sanctie bedoeld in artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989 hen of hun belangen treft.

Een dergelijke verplichting, in zoverre ze de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partijen aanzienlijk beperkt, vormt een essentieel element van de procedure en zou krachtens artikel 160 van de Grondwet in voorkomend geval hoe dan ook alleen door de wetgever kunnen worden opgelegd ⁽⁹⁾.

Evenwel moet de voorliggende bepaling, volgens de gemachtigden van de Minister, niet begrepen worden in de hiervoor beschreven zin, daar het enkel de bedoeling is om de partijen te verplichten om bij hun procedurestukken de dossierstukken te voegen waarop zij hun bewijsvoering willen steunen, alsook een inventaris van die dossierstukken.

Aldus verstaan levert de voorliggende bepaling geen enkel probleem op.

Het zou derhalve beter zijn als die bepaling zou worden herzien, teneinde elke onduidelijkheid weg te werken wat de strekking van de regel betreft die deze bepaling beoogt in te voeren.

⁽⁹⁾ Gesteld dat een dergelijke regeling kan worden aanvaard uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel en van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Artikel 14

1. Er wordt verwezen naar algemene opmerking II.2.

2. Wat het derde lid betreft, vraagt de afdeling wetgeving zich af waarom de vaststelling van de zitting van de algemene vergadering van de afdeling Administratie niet eenvoudigweg wordt overgelaten aan de voorzitter van die vergadering.

Artikel 16

Er wordt verwezen naar algemene opmerking II.1.

Artikel 17

Artikel 17, eerste lid, van het ontwerp bepaalt zich ertoe te herinneren aan een regel die vervat is in artikel 15^{ter}, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 4 juli 1989, zoals het vervangen is bij de wet van 17 februari 2005.

Het komt de uitvoerende macht niet toe te herinneren aan een regel die reeds vervat is in een bepaling van wetgevende aard. Immers, enerzijds is zulk een memorering onnodig. Anderzijds kan daardoor de indruk ontstaan dat het de uitvoerende macht toekomt om deze regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid enkel bij de wetgever berust.

Het eerste lid dient derhalve te vervallen.

Artikel 18

Er wordt verwezen naar algemene opmerking II.1 en 5.

Artikelen 19, 20 en 21

De voorliggende bepalingen strekken ertoe de nadere regels te geven volgens welke tegen het door de Raad van State gewezen arrest verzet of derden-verzet kan worden gedaan, onderscheidenlijk een verzoek om herziening van dat arrest kan worden ingediend.

In elk van deze bepalingen wordt gesteld dat het desbetreffende beroep wordt ingesteld "bij verzoekschrift, gesteld overeenkomstig artikel 2", of "bij een overeenkomstig artikel 2 gesteld verzoekschrift".

Zoals de bepaling is gesteld, heeft ze inzonderheid ten gevolge dat een instelling als bedoeld in artikel 22 van de wet van 4 juli 1989, een politieke partij als bedoeld in artikel 15^{ter} van dezelfde wet, of een rechtspersoon of natuurlijk persoon betrokken bij de feiten bedoeld in datzelfde artikel 15^{ter}, die een van de beroepen in kwestie zou willen instellen, een verzoekschrift in moet dienen waarvan de inhoud die is welke bepaald wordt in artikel 2, vierde lid, van het ontwerp. Uit het oogpunt van de rechten van de verdediging, is deze inhoud evenwel niet aangepast aan de persoon zelf van de voornoemde mogelijke verzoekende partijen. Het is de afdeling wetgeving dan ook niet duidelijk waarom bijvoorbeeld een in artikel 22 van de wet van 4 juli 1989 bedoelde instelling in een verzoekschrift tot verzet gericht tegen een arrest van de Raad van State waarin de aan haar toegekende dotatie wordt ingetrokken, de middelen moet vermelden waaruit blijkt dat de desbetreffende handeling(en) een of meer handelingen zijn als bedoeld in artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989.

De voorliggende bepalingen leiden evenwel tot een soortgelijk resultaat.

Toen hun daarover vragen zijn gesteld, hebben de gemachtigden van de Minister geantwoord dat de verwijzing in artikel 2 van het ontwerp er enkel toe strekt ervoor te zorgen dat de verzoekschriften tot verzet, tot derdenverzet en tot herziening ingediend worden door middel van een verzoekschrift in de gewone vorm. Het is niet de bedoeling voor te schrijven dat die verzoekschriften de in artikel 2, vierde lid, van het ontwerp bepaalde inhoud van het verzoekschrift moeten hebben.

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

.../...

Artikel 22

Er wordt verwezen naar algemene opmerking II.5.

Artikel 23

Indien de tweede zin van de onderzochte bepaling er enkel toe strekt de regel in herinnering te brengen uit artikel 15^{ter}, § 1, eerste lid, in fine, van de wet van 4 juli 1989, dient hij te worden weggelaten, aangezien hij zich ertoe bepaalt in herinnering te brengen wat reeds voorgeschreven wordt door een bepaling van wetgevende aard.

Als diezelfde zin ertoe strekt een instelling van de wetgevende macht - de Controlecommissie - te belasten met de uitvoering van het arrest, dient hij eveneens te vervallen. De reden daarvan is niet alleen dat daarvoor geen door de wet verleende machtiging voorhanden is, maar fundamenteleler nog, de omstandigheid dat in het licht van het beginsel van de scheiding der machten, zoals inzonderheid blijkt uit artikel 40, tweede lid, van de Grondwet, een koninklijk besluit een instelling die onder het parlement ressorteert niet mag belasten met de uitvoering van een rechterlijke beslissing.

Artikel 24

Artikel 24 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 95 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State een bepaling in te voegen die zich ertoe bepaalt een regel te memoreren uit artikel 30, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals deze gewijzigd zijn bij de wet van 17 februari 2005.

Artikel 24 dient derhalve uit het ontwerp te worden geschrapt.

Artikel 25

Artikel 25 behoort zo te worden herzien dat er enkel de bepalingen in worden vermeld die relevant zijn in het licht van het ontworpen besluit.

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 Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS