

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.825/AG/4
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale et quatrième chambre de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 31 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur une proposition de loi "modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées en vue de permettre l'accès à certains mandats politiques" (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 51 1809/1), ainsi que sur les amendements n°s 1 à 11, 51 et 434 (Doc. parl., Chambre, 2004-2005 et 2005-2006, n°s 51 1809/2 à 5), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 20 février 2006 (quatrième chambre) et 7 mars 2006 (assemblée générale), a donné à cette dernière date l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

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 de la proposition et des amendements, 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, la proposition et les amendements appellent les observations ci-après.

La portée de la proposition de loi et des amendements

1. La proposition de loi tend à compléter l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées pour permettre aux militaires d'exercer les fonctions de conseiller communal et de membre d'un conseil de l'aide sociale. L'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est adapté en conséquence, en visant toutefois également les fonctions de "membre d'un organe territorial intracommunal" ⁽¹⁾.

2. Les amendements n^{os} 1 et 2 complètent la proposition en subordonnant l'accès aux fonctions visées à la condition que les militaires aient "obtenu une mise en disponibilité".

3.1. Les amendements n^{os} 3 à 5 proposent de remplacer l'article 15 de la loi précitée du 14 janvier 1975 et d'y insérer des articles 15*bis* et 15*ter*.

3.2. Par rapport au texte actuel de l'article 15, les modifications suivantes sont proposées par l'amendement n° 3 :

1°) Le paragraphe 1^{er} est maintenu, qui énonce le principe de l'interdiction de se livrer à des activités politiques au sein de l'armée et de participer de manière active et publique à la vie politique, assortie de la possibilité d'affiliation à un parti politique

⁽¹⁾ La même disposition vise également, en écho au texte actuel de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 14 janvier 1975, les fonctions "d'expert, de conseiller communal ou de membre d'un centre d'étude" d'un parti politique.

sans que d'autres fonctions que celles "d'expert, de conseiller ou de membre d'un centre d'étude" ne leur soient autorisées. Concernant l'interdiction de participer à la vie politique, la précision selon laquelle cette règle vaut "même en dehors du service" est précisée par le texte suivant : "même en dehors des périodes pendant lesquelles des prestations au sein des Forces armées sont fournies".

- 2°) Le paragraphe 2 énonce, par dérogation aux règles qui précèdent, que les militaires du cadre actif peuvent, "en dehors des périodes pendant lesquelles des prestations au sein des Forces armées sont fournies, se porter candidat aux mandats provinciaux et communaux belges" que la disposition énumère "et les exercer". Il s'agit des mandats de "président du conseil provincial", de "membre de la députation permanente", de "bourgmestre", d'"échevin", de "président d'un conseil de l'aide sociale", de "président d'un organe territorial intracommunal", de "toute autre fonction exécutive dans un organe lié à la province ou à la commune", de "membre d'un conseil provincial", de "membre d'un conseil communal", de "membre d'un conseil de l'aide sociale" et de "membre d'un organe territorial intracommunal".
- 3°) Le paragraphe 3 tend à autoriser les militaires du cadre de réserve "à exercer des activités et des mandats politiques pour autant que le service le permette et qu'ils aient lieu en dehors des périodes de prestations au sein des Forces armées".
- 4°) La règle, figurant actuellement au paragraphe 2 de l'article 15, selon laquelle "les militaires doivent toujours s'abstenir dans le cadre de leur activité politique de porter la tenue militaire et de faire état de leur qualité militaire", est déplacée au paragraphe 4 de cette disposition et est complétée par une phrase qui autorise néanmoins les militaires à "mentionner leur profession, comme reprise au registre national des personnes physiques".

3.3. L'article 15*bis* proposé fixe les conditions mises au droit de se porter candidat aux fonctions énumérées à l'article 15, § 2, nouveau et de les exercer ⁽²⁾. Il faut (1°) avoir informé le ministre "de l'intention de se porter candidat", (2°) "ne pas être candidat militaire du cadre actif" et (3°) "ne représenter aucun parti politique auquel la

⁽²⁾ Voir, ci-avant, le n° 3.2, 2°.

dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges". Le ministre "doit" en outre "suspendre le droit visé à l'article 15, § 2, si l'engagement politique du militaire a pour conséquence que le militaire ne puisse respecter ses devoirs fixés à l'article 9" ⁽³⁾, selon des modalités et une procédure que le Roi est habilité à déterminer.

3.4. L'article 15^{ter} proposé règle les cas et les conditions de la mise en congé politique des militaires exerçant les fonctions politiques visées par l'article 15 en projet. Il organise des éléments de procédure de l'octroi de ce congé et habilite le Roi à en déterminer les modalités d'exécution.

Il prévoit également que l'exercice d'un mandat ne donnant pas lieu à un congé politique ne peut empêcher le militaire concerné de "participer aux activités dans le cadre de la mise en condition et de la mise en oeuvre des Forces armées".

3.5. L'amendement n° 6, outre une modification de forme, complète l'article 20 de la loi précitée du 14 janvier 1975, pour faire exception aux incompatibilités prévues par les articles 18 et 19 de la loi en faveur des militaires mettant en oeuvre leur droit de se porter candidat aux mandats politiques visés par l'article 15, § 2, proposé et de les exercer ⁽⁴⁾.

3.6. L'amendement n° 7 tend à compléter l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public, pour rendre applicable aux militaires mis en congé politique l'article 4 de cette loi.

⁽³⁾ L'article 9 de la loi précitée du 14 janvier 1975 dispose :
"Les militaires doivent, en toutes circonstances :
1° servir le pays avec conscience et courage, au besoin au péril de leur vie;
2° accomplir consciencieusement toutes les obligations de service qui leur sont imposées par la Constitution, les dispositions législatives ou réglementaires ainsi que par les règlements, instructions et ordres applicables aux forces armées;
3° être respectueux du chef de l'État, des pouvoirs constitutionnels et des institutions de l'État;
4° éviter de compromettre l'honneur ou la dignité de leur état et de leur fonction;
5° s'abstenir de se livrer à toute activité qui est en opposition avec la Constitution et les lois du peuple belge".

⁽⁴⁾ Voir, ci-avant, le n° 3.2, 2°.

3.7. L'amendement n° 8 vise à compléter l'article 6 de la loi du 20 mai 1994 relative à la mise en oeuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, qui énonce les cas de position en non-activité des militaires, pour y mentionner aussi ceux qui se trouvent en congé politique.

4. L'amendement n° 9 sous-amende l'amendement n° 3 pour :

- supprimer à l'article 15, § 2, proposé ⁽⁵⁾ les mots ", en dehors des périodes pendant lesquelles des prestations au sein des Forces armées sont fournies, ";
- faire commencer le paragraphe 4 proposé de l'article 15 ⁽⁶⁾ par la phrase suivante : "Les militaires doivent s'abstenir de toute activité politique durant les heures de service".

5. Les amendements n°s 10 et 11 sous-amendent l'amendement n° 7 ⁽⁷⁾ en vue d'abroger l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 10 janvier 1974.

6. L'amendement n° 51 sous-amende l'amendement n° 4 ⁽⁸⁾ en manière telle que, dans la version néerlandaise de l'article 15bis, alinéa 1^{er}, en projet, le mot "wordt" est remplacé par le mot "is". Il tend, selon la justification apportée par ses auteurs, à ce que l'appréciation portant sur la question de savoir si le militaire concerné représente un parti politique auquel la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges "s'effectue au moment où le candidat présente sa candidature au ministre".

⁽⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁾ Voir, ci-avant, le n° 3.2, 4°.

⁽⁷⁾ Voir, ci-avant, le n° 3.6.

⁽⁸⁾ Voir, ci-avant, le n° 3.3.

7. L'amendement n° 434 sous-amende l'amendement n° 4 ⁽⁹⁾ pour y remplacer, à l'article 15*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, la condition, figurant au 3°, de "ne représenter aucun parti politique auquel la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges" par celle de "ne représenter aucun parti politique dont les principes sont contraires au règlement de discipline, plus particulièrement à l'article 9, droits et devoirs des militaires".

Observations générales

I. La compétence du législateur fédéral

A. Les principes

8. L'article 182 de la Constitution dispose :

"Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires."

Il résulte de cette disposition qu'en principe il appartient au législateur fédéral de déterminer le statut des militaires et de régler à cette occasion leurs "droits et obligations."

9. Cette disposition doit néanmoins être lue en tenant compte des dispositions de la Constitution, des lois et des lois spéciales qui déterminent les compétences des communautés et des régions.

L'article 182 de la Constitution n'implique donc pas que le législateur fédéral soit resté compétent à l'égard des militaires pour établir, dans toutes les matières qui relèvent des compétences des communautés et des régions, leurs droits et obligations. Cette disposition implique bien que le législateur fédéral, dans l'exercice de sa compétence en matière militaire en général et de sa compétence pour établir le statut des militaires en particulier, peut adopter des dispositions pouvant avoir une incidence indirecte sur l'exercice des droits et libertés octroyés par les communautés et les régions dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

⁽⁹⁾ Voir, ci-avant, le n° 3.3.

B. La répartition des compétences en ce qui concerne l'exercice des droits politiques d'une part et les incompatibilités et l'exercice des activités politiques d'autre part

10. À la lumière de ces principes, il est nécessaire de rappeler la répartition des compétences en ce qui concerne, d'une part, la reconnaissance des droits politiques et, d'autre part, les incompatibilités et les limites à l'exercice des activités politiques.

a. En ce qui concerne l'exercice des droits politiques

11. L'article 8, alinéa 2 de la Constitution dispose en la matière :

"La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits."

Cette disposition doit être lue en concordance avec la répartition des compétences en matière d'accès et d'éligibilité aux emplois publics et aux mandats politiques. Les conditions d'accès et d'éligibilité aux fonctions publiques et aux mandats politiques relèvent, dans le respect notamment de la Constitution ⁽¹⁰⁾, des législateurs compétents pour les organes concernés par ces fonctions.

12. En l'espèce, les autorités concernées sont les provinces, les communes, les centres publics d'action sociale et les organes territoriaux intracommunaux visés par l'article 41, alinéas 2 à 4, de la Constitution. Pour ces autorités, les législateurs compétents déterminent, en application de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, les conditions nécessaires à l'exercice des droits politiques, notamment à celui de se présenter aux fonctions en cause.

⁽¹⁰⁾ Voir les articles 64 et 69 de la Constitution en ce qui concerne les conditions d'éligibilité des membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

13. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, alinéa 1^{er}, 4°, alinéa 1^{er}, et 11°, de la loi spéciale de la 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sous la réserve d'exceptions non pertinentes en l'espèce, les matières attribuées aux Régions flamande et wallonne comprennent :

"[e]n ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales [...];

[...]

4° l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux [...];

[...]

11° les conditions et le mode suivant lesquels les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution, peuvent être créés" ⁽¹¹⁾.

Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

14. Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, les matières attribuées aux Communautés française et flamande sont :

"[e]n matière d'aide aux personnes :

[...]

⁽¹¹⁾ Il résulte de cette disposition, lue à la lumière de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, spécialement de son arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003 (B.12.6), que l'usage du mot "loi" dans des dispositions constitutionnelles antérieures aux révisions constitutionnelles attribuant des compétences aux communautés ou aux régions, n'a pu faire obstacle au transfert de compétence opéré par cette disposition, telle qu'elle y a été insérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, et que le mot "loi" doit donc éventuellement être lu, en fonction de la répartition des compétences, comme visant aussi les décrets communautaires ou les règles régionales visées à l'article 134 de la Constitution. Cette considération s'applique à l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, qui correspond à l'article 4, alinéa 2, de la Constitution adoptée le 7 février 1831 : sur le renvoi à la loi, cette disposition n'a pas été modifiée depuis 1831, sauf en ce qui concerne les conditions de nationalité mises à l'exercice de certains droits politiques (révision constitutionnelle du 11 décembre 1998); ce dernier élément est sans pertinence pour les questions à l'examen dans le présent avis.

- 2° La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale [...]".

Les règles organiques ainsi visées incluent celles portant sur la constitution et la composition des organes des centres publics d'action sociale, ce qui comporte la détermination des conditions mises à l'accès aux fonctions exercées au sein de ces organes.

Cette disposition est rendue applicable à la Communauté germanophone par l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

15. En vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, dans les matières personnalisables, auxquelles appartiennent celles relatives à l'aide sociale, les Communautés française et flamande ne sont compétentes sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'

"à l'égard des institutions [...] qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté".

Dans cette région linguistique, les centres publics d'action sociale sont organisées sur la base d'un statut bilingue et ne relèvent donc pas de la compétence des communautés. En vertu de l'article 135 de la Constitution et des articles 60, alinéa 4, et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les matières personnalisables, en ce compris la législation organique des centres publics d'action sociale, y ont été attribuées à la Commission communautaire commune.

16. Dans la région de langue française, "l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale [précitée du 8 août 1980]", en ce compris l'aide sociale et la législation organique des centres publics d'action sociale, a été transférée par la Communauté française à la Région wallonne par l'article 3, 7°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et au décret de la Région wallonne n° II du 22 juillet 1993 portant le même intitulé.

Le transfert de compétence en ce qui concerne l'aide aux personnes a été opéré également à l'égard de la Commission communautaire française mais il est sans pertinence en ce qui concerne la législation organique des centres publics d'action sociale de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour les raisons exprimées ci-avant, sous le n° 15.

17. En outre, s'agissant des centres publics d'action sociale, il y a lieu de tenir compte d'une exception pertinente pour l'examen des règles de répartition des compétences dans la matière envisagée par les textes à l'examen. Il s'agit de celle figurant à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, d), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, aux termes de laquelle les communautés, ou, compte tenu de ce qui a été exposé sous les n^{os} 15 et 16 ci-avant, la Commission communautaire commune dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne dans la région de langue française ne sont pas compétentes dans les matières régies par

"[l]es règles relatives aux centres publics d'aide sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fourons, inscrites dans les articles 6, § 4, 11, § 5, 18^{ter}, 27, § 4, et 27^{bis}, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale et dans la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux".

Pour la présente affaire, cette exception n'est pertinente que pour la Communauté flamande et la Région wallonne puisqu'aux termes de l'article 17^{bis}, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, inséré par l'article 11 de la loi du 9 août 1988, dite de pacification⁽¹²⁾,

"le Roi arrête les modalités relatives à [l']élection [des membres du conseil de l'aide sociale des communes périphériques visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des

⁽¹²⁾ L'intitulé exact de cette loi est le suivant : loi portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législative et les conseils provinciaux.

langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 ⁽¹³⁾, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons], par analogie avec la procédure prévue dans la loi électorale communale, pour l'élection des conseillers communaux",

et que les communes ainsi visées ne sont situées que dans la région linguistique à l'égard de laquelle soit la Communauté flamande soit la Région wallonne est compétente.

Il résulte de cette disposition que c'est à l'autorité fédérale, le Roi en l'espèce, qu'il revient de régler les conditions d'éligibilité aux fonctions de membre du conseil de l'aide sociale dans les huit communes ainsi visées.

18. À l'occasion de l'exercice de sa compétence fondé sur l'article 182 de la Constitution pour régler "les droits et les obligations des militaires", le législateur fédéral doit respecter les compétences régionales et communautaires mentionnés ci-avant. En vertu des dispositions énoncées ci-avant, sous les n^{os} 12 à 17, le statut des mandataires politiques concernés par les textes à l'examen ne relève pas de l'autorité fédérale mais, conformément à l'exposé qui en est fait ci-avant, de celle des régions, des Communautés flamande et germanophone ou de la Commission communautaire commune.

Il en résulte que le règlement de l'accès et de l'éligibilité à des fonctions politiques relève :

- au sein des provinces, des communes et des organes territoriaux intracommunaux : de la compétence des régions;
- au sein des centres publics d'action sociale, sous la réserve de la compétence fédérale pour les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, de Comines-Warneton et de Fourons :
 - . pour la région de langue néerlandaise : de la Communauté flamande;

⁽¹³⁾ Sont ainsi concernées les communes, dotées d'un statut propre, de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem.

- . pour la région de langue française : de la Région wallonne;
- . pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale : de la Commission communautaire commune;
- . pour la région de langue allemande : de la Communauté germanophone.

b. La répartition des compétences en ce qui concerne les incompatibilités et l'exercice d'activités politiques

19. Outre la répartition des compétences en matière de droits politiques, il y a lieu de rappeler la répartition des compétences en ce qui concerne les incompatibilités et l'exercice d'activités politiques.

b.1. En ce qui concerne les incompatibilités

20. Les règles relatives aux conditions d'accès et d'éligibilité à des mandats politiques doivent être distinguées de celles relatives aux incompatibilités.

Les conditions d'accès et d'éligibilité à des fonctions politiques sont celles mises par le législateur au droit de solliciter les suffrages des électeurs ou de demander aux autorités compétentes d'être nommé ou désigné à ces fonctions.

L'incompatibilité est l'interdiction faite au titulaire d'une fonction de la cumuler avec une ou plusieurs autres qui pourraient en compromettre l'exercice ⁽¹⁴⁾.

Comme l'expose le professeur J. Velu,

"[i]l ne faut pas confondre l'incompatibilité et l'inéligibilité. L'inéligibilité constitue un obstacle juridique à l'élection elle-même. L'incompatibilité ne crée pas un empêchement à l'élection : l'élection est valable mais le candidat élu ne peut cumuler les deux fonctions incompatibles : il doit opter pour l'une ou pour l'autre" ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ J. Velu, *Droit public*, t. I^{er}, Bruxelles, 1986, n° 323, p. 485.

⁽¹⁵⁾ J. Velu, *op. cit.*, n° 323, pp. 485 et 486.

Par définition, une incompatibilité concerne en principe une même personne mais en tant qu'elle est susceptible d'exercer au moins deux fonctions.

21. Ce sont les autorités ⁽¹⁶⁾ compétentes en ce qui concerne chacune des fonctions concernées qui sont habilitées à régler les incompatibilités qu'elles estiment devoir prévoir à leur égard, les règles s'appliquant donc, le cas échéant, de manière cumulative. Les sanctions et les autres mesures attachées aux incompatibilités par chaque autorité doivent rester circonscrites aux fonctions à l'égard desquelles elles sont compétentes; elles ne peuvent avoir d'effet sur celles avec lesquelles les fonctions sont considérées comme incompatibles. Ce sont donc les seuls législateurs compétents pour fixer le statut d'incompatibilité des fonctions politiques qui peuvent également, à l'égard de ces seules fonctions qu'elles sont habilitées à organiser, adopter ces sanctions et autres mesures, telles que des sanctions disciplinaires ou des mesures de suspension.

En application de ce qui précède, il appartient à l'autorité compétente pour déterminer le statut de membres du personnel de la fonction publique d'énoncer les règles d'incompatibilité avec d'autres fonctions ⁽¹⁷⁾; de même, c'est au législateur habilité à organiser le statut des titulaires de fonctions politiques de régler les incompatibilités de ces fonctions avec d'autres.

En l'espèce, les conclusions suivantes peuvent en être tirées.

22. En vertu de l'article 182 de la Constitution, le législateur fédéral est demeuré compétent pour régler le statut et, par voie de conséquence, les incompatibilités des militaires. Il appartient en conséquence au législateur fédéral de décider que l'exercice d'une fonction militaire est incompatible avec l'exercice de mandats politiques en général, ou avec l'exercice de certains mandats politiques en particulier.

⁽¹⁶⁾ Ces autorités sont en principe le pouvoir législatif, sauf en matière de fonction publique générale, pour laquelle le pouvoir exécutif est en principe compétent (voir notamment les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, l'article 87, §§ 1^{er} et 3, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'article 54, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 31 décembre 1983 et les articles 40, § 1^{er}, et 79, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989).

⁽¹⁷⁾ Voir par exemple, pour une application de cette règle, l'arrêt n° 74/92, du 18 novembre 1992, de la Cour d'arbitrage, B.2.2 et B.2.3.

23. À l'occasion de l'exercice de cette compétence, le législateur doit être attentif à concevoir cette incompatibilité comme une "incompatibilité dans l'exercice de la fonction militaire" et non comme une "incompatibilité dans l'exercice du mandat politique". Il appartient en effet exclusivement aux assemblées législatives compétentes pour la réglementation relative aux mandats concernés de déterminer les incompatibilités dans l'exercice de ces mandats.

b.2. En ce qui concerne l'exercice d'activités politiques

24. Il y a lieu enfin d'examiner la répartition des compétences en matière d'exercice des activités politiques.

La compétence d'établir des limites à l'exercice d'activités politiques n'est ni reconnue expressément au législateur fédéral ni octroyée aux communautés et aux régions.

Dans l'exercice d'activités politiques, le citoyen met en oeuvre des droits et des libertés qui sont garantis par le titre II de la Constitution.

Ainsi l'article 19 de la Constitution dispose que

"[...] la liberté de manifester ses opinions en toute matière [est garantie], sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés."

L'article 26 de la Constitution dispose :

"Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans arme, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police."

L'article 27 de la Constitution dispose :

"Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive."

.../...

Les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la Convention européenne des droits de l'homme) et les articles 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantissent également les libertés d'expression, de réunion et d'association. L'article 25, a), du Pacte précité garantit aussi à tout citoyen le droit, "sans restrictions déraisonnables", "de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis".

25. Ces dispositions n'ont pas pour objet cependant de répartir les compétences entre l'État, les communautés et les régions en ce qui concerne les garanties relatives aux droits et aux libertés ainsi reconnus. Il résulte en effet de la jurisprudence de Cour d'arbitrage ⁽¹⁸⁾ et d'avis du Conseil d'État ⁽¹⁹⁾ que les droits fondamentaux et les libertés ne sont pas des matières en soi qui sont réservées au législateur fédéral mais qu'il appartient à chaque législateur d'assurer la protection de ces droits dans sa sphère de compétence.

⁽¹⁸⁾ Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9; voir aussi Cour d'arbitrage, n° 124/99, 25 novembre 1999, B.4.4 en ce qui concerne le droit à la liberté d'information et la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs; Cour d'arbitrage, n° 124/2000, 29 novembre 2000, B.4.2, en ce qui concerne la création d'un Conseil flamand de la radio et de la télévision :

"La consécration de droits et libertés fondamentaux par la Constitution et les traités internationaux ne signifie en aucune manière qu'en tant que telle la réglementation de ces droits et libertés n'appartiendrait qu'à l'autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes".

⁽¹⁹⁾ Conseil d'État, chambres réunies, avis n° 25.131/VR des 18 novembre 1996 et 13 mai 1997 sur une proposition devenue le décret du 17 mars 1998 "houdende regeling van de vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen", *St.*, Vl. Parl., 1995, 118/2; voir aussi l'avis n° 27.375/3 du 3 février 1998, sur une proposition de décret "houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen", *St.*, Vl. Parl., 1995, n° 82/9; Conseil d'État, assemblée générale, avis n° 30.993/AG du 14 janvier 2003 sur une proposition devenue le décret du 18 juillet 2003 "houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, wat de invoering betreft van het recht op informatie via radio en televisie en houdende instelling van een recht van antwoord en een recht van mededeling ten aanzien van radio en televisie", *St.*, Vl. Parl., 2002-2003, n° 52/2.

26. Ceci implique d'une part que le législateur fédéral, dans l'exercice de sa compétence sur l'armée en général et sur le statut des militaires en particulier, doit respecter les droits et libertés mentionnés plus haut mais qu'il peut également, d'autre part, fixer des limites à l'exercice de ces droits et libertés, pour autant, tout au moins, que soient respectées les conditions mises à ces limitations par la Constitution et les traités internationaux.

27. La conséquence en est que, même si le législateur fédéral n'est pas compétent pour régler les conditions d'accès et d'éligibilité à une série de mandats politiques locaux, il peut, dans le cadre de sa compétence en matière militaire, fixer, le cas échéant, des limites aux activités politiques qui sont autorisées aux militaires, étant entendu que ces limites doivent répondre aux conditions qui résultent de la Constitution et des traités internationaux.

28. Dans la mesure où la limite des activités politiques des militaires concerne leur candidature à un mandat politique, cette restriction, pour rester conforme à la répartition des compétences rappelée plus haut ⁽²⁰⁾, ne peut toutefois pas être formulée comme une condition d'accès ou d'éligibilité à l'un des mandats politiques concernés.

Il revient en effet exclusivement au législateur fédéral, dans le cadre de l'exercice de sa compétence en matière militaire en général et en ce qui concerne le statut des militaires en particulier, de déterminer quelles activités politiques ne peuvent être considérées comme compatibles avec les obligations des militaires.

Ceci implique, d'une part, que le législateur fédéral ne peut interdire aux militaires de se présenter à l'élection à un mandat politique pour lequel les régions ou les communautés sont exclusivement compétentes en ce qui concerne les conditions d'accès et d'éligibilité, mais, d'autre part, que le législateur fédéral pourrait bien décider qu'un militaire qui se présente à l'élection à pareil mandat politique ne répond plus aux conditions d'exercice d'une fonction militaire, en manière telle qu'il pourrait être mis fin à cette fonction. Ce faisant, pas davantage que pour la détermination d'une

⁽²⁰⁾ Voir les n^{os} 8 à 18.

incompatibilité, le législateur fédéral n'empiète pas sur la compétence régionale ou communautaire à l'égard de ces mandats. Dans l'état actuel de la législation, en cas de violation de l'article 15 de la loi précitée du 14 janvier 1975, une action disciplinaire peut être entamée à l'encontre du militaire concerné sur la base des articles 21 et suivants de la même loi.

D. Examen de la proposition de loi et des amendements à la lumière de la répartition des compétences

29. Il résulte de ce qui précède que les conclusions suivantes peuvent être tirées en ce qui concerne la compatibilité de la proposition et des amendements soumis aux Conseil d'État avec la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions.

30. Les textes à l'examen ont pour objet principal de modifier le régime applicable aux droits et aux obligations des militaires en ce qui concerne l'exercice de certaines activités politiques, spécialement celui de se présenter à des fonctions politiques et de les exercer, et de modifier le régime d'incompatibilités entre l'état de militaire et celui de titulaire de ces fonctions. D'autres dispositions envisagent les effets de l'exercice de ces fonctions sur le statut des militaires concernés, notamment en matière de congé politique et de pensions.

31. Les dispositions ne sont pas rédigées, de manière générale, comme réglant des conditions mises à l'accès ou à l'éligibilité aux fonctions visées. Les dispositions élargissant le droit des militaires d'exercer des activités politiques comme candidats à certains mandats sont donc admissibles au titre des compétences fédérales, sous la réserve qui sera exprimée plus loin sous le n° 33. Sous la même réserve, elles n'empiètent donc pas sur les compétences des régions, des communautés et de la Commission communautaire commune en ce qui concerne la législation organique applicable aux communes, aux provinces, aux organes intracommunaux et aux centres publics d'action sociale, ainsi qu'aux personnes exerçant des mandats politiques en leur sein ou qui y sont candidates. Ces collectivités fédérées, chacune pour ce qui la concerne, restent par ailleurs compétentes pour fixer les conditions d'accès et d'éligibilité aux fonctions visées par les textes à l'examen ainsi que le statut des personnes qui les exercent.

32. Les dispositions levant partiellement les incompatibilités quant à l'exercice de certaines fonctions relèvent de la compétence du législateur fédéral dès lors qu'elles portent sur le statut des militaires ⁽²¹⁾. Dans l'ensemble, elles ne soulèvent donc pas de difficultés au regard des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

33. Toutefois, l'article 15*bis*, alinéas 2 et 4, de la loi précitée du 14 janvier 1975, proposé par l'amendement n° 4 tend, selon des modalités et une procédure à fixer par le Roi, à permettre au ministre de la Défense, à l'égard du militaire ne remplissant pas la condition qu'elle énonce, non pas de le suspendre en sa qualité de militaire mais de suspendre le droit même de se porter candidat et d'exercer les fonctions visées, matière qui relève de la compétence des assemblées législatives des régions, des communautés et de la Commission communautaire commune, respectivement compétents pour assurer l'effectivité des règles qu'elles adoptent en ce qui concerne l'accès et l'éligibilité aux fonctions visées et les conditions d'exercice de ces fonctions.

34. En conclusion sur ce point, à l'exception de l'article 15*bis*, alinéas 2 et 4, de la loi précitée du 14 janvier 1975, proposé par l'amendement n° 4, les textes à l'examen relèvent de la compétence du législateur fédéral.

En conséquence, l'article 15*bis*, alinéas 2 et 4, proposé de la loi précitée du 14 janvier 1975 ne sera plus examiné dans la suite de l'avis.

II. En ce qui concerne l'interdiction de la discrimination

35. La proposition et les amendements qui sont soumis au Conseil d'État doivent également être examinés au regard de l'interdiction de la discrimination, qui est garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution.

⁽²¹⁾ Voir toutefois le n° 33, ci-après.

Les droits principalement en cause sont les libertés d'expression, de réunion et d'association, garantis par les articles 19, 26 et 27 de la Constitution, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁽²²⁾.

36. L'intention des auteurs de la proposition et des amendements consiste principalement à assouplir l'interdiction faite par l'article 15, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi précitée du 14 janvier 1975, de participer de manière active ou publique à la vie politique.

37. Dans le passé, la Cour d'arbitrage a estimé que l'interdiction générale faite aux membres du personnel du cadre actif de la gendarmerie de "manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques" était justifiée, et ce à la lumière de l'objectif consistant à

"garantir un service de police efficace dont l'impartialité soit incontestable, au bénéfice des autorités et des citoyens, en vue de protéger le bon fonctionnement de la démocratie" ⁽²³⁾.

Ceci n'empêche pas qu'il appartient au législateur fédéral d'examiner chaque fois si une telle interdiction générale reste nécessaire pour atteindre l'objectif fixé et qu'il peut en outre prendre en compte la nécessité de garantir un autre objectif - la participation de tous les citoyens à la vie politique - d'une manière plus efficace.

38. Selon la proposition, le fait de présenter sa candidature à l'exercice des mandats locaux de conseiller communal, de membre du conseil de l'aide sociale et de membre d'un organe intracommunal ne serait plus contraire aux devoirs des militaires.

⁽²²⁾ Voir plus, haut, le n° 24; voir aussi l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁽²³⁾ Cour d'arbitrage, n° 62/93, 15 juillet 1993, B.3.5.

Les amendements établissent toutefois une distinction entre différents partis politiques pour lesquels les militaires sont susceptibles de se présenter et qu'ils "représentent" dans les organes concernés. L'assouplissement de l'interdiction de principe de participer à la vie politique ne vaudrait pas, respectivement, à l'égard des partis politiques :

- auxquels la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges (article 15*bis*, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi précitée du 14 janvier 1975, proposé par les amendements n^{os} 4 et 51);
- dont les principes sont contraires au règlement de discipline (article 15*bis*, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi précitée du 14 janvier 1975, proposé par l'amendement n° 434).

Ces amendements contiennent une différence de traitement :

- d'une part entre les militaires, quant à leur possibilité d'introduire leur candidature pour des partis politiques en vue de l'exercice d'un mandat politique local, compte tenu du risque de sanction disciplinaire auquel ils s'exposent;
- d'autre part entre ces partis politiques mêmes, quant à leur possibilité d'attirer des militaires en vue d'une candidature pour des mandats politiques locaux et de l'exercice de pareils mandats.

39. Selon une jurisprudence constante, la Cour d'arbitrage énonce comme suit les conditions d'application des articles 10 et 11 de la Constitution :

"Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.."

.../...

40. Dans le passé, le Conseil d'État a considéré :

"S'il est en effet un domaine dans lequel une inégalité est mal supportée, c'est bien celui de l'organisation d'une compétition électorale" ⁽²⁴⁾.

Il en résulte que le contrôle des amendements mentionnés ci-avant au regard de l'interdiction de la discrimination doit être exercé de manière stricte.

A. En ce qui concerne la différence de traitement portant sur les partis auxquels "la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges"

41. Les amendements n^{os} 4 et 51 concernent les partis auxquels "la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges".

a. La portée des amendements

42. En premier lieu, deux observations méritent d'être faites en ce qui concerne les amendements n^{os} 4 et 51.

43. L'expression "parti [...] auquel la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges" doit être précisée. Bien que cela ne résulte pas directement du texte des amendements n^{os} 4 et 51, ceux-ci doivent probablement être lus en combinaison avec l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989. Il résulte de cette lecture combinée que ces amendements concernent des militaires qui sont candidats pour des partis politiques et qui "représentent" des partis politiques auxquels la dotation publique a été retirée pour avoir violé l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989. En d'autres mots, il s'agit, selon le texte de cette disposition, de partis politiques qui,

"par [leur] propre fait ou par celui de [leurs] composantes, de [leurs] listes, de [leurs] candidats, ou de [leurs] mandataires élus, montre[nt] de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants [leur] 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".

⁽²⁴⁾ Conseil d'État, avis 23.522/9, du 26 octobre 1994 sur une proposition devenue la loi du 10 avril 1995 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1113/3, pp. 1 à 12.

La formulation de la disposition à l'examen gagnerait en clarté si elle visait directement l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989. Pareil procédé éviterait aussi les incidences, le cas échéant involontaires, sur la portée du texte proposé d'une modification de la loi précitée du 4 juillet 1989 pour y insérer d'autres causes de privation de la dotation publique des partis politiques. On peut se demander d'ailleurs si, selon la formulation proposée, l'hypothèse d'une privation de la dotation publique sur la base d'une violation de l'article 15^{bis} de la loi précitée du 4 juillet 1989 n'est pas, elle aussi, visée.

44. L'article 15^{bis}, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi précitée du 14 janvier 1975, proposé par les amendements n^{os} 4 et 51, dispose que, parmi les conditions mises au droit conféré aux militaires d'exercer les mandats visés à l'article 15, § 2, de la même loi, proposé par l'amendement n° 3, figure celle de

"ne représenter aucun parti politique auquel la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de siège".

Dans la version néerlandaise de l'amendement n° 51, le mot "wordt" est remplacé par le mot "is", la justification étant celle-ci :

"L'appréciation s'effectue au moment où le candidat présente sa candidature au ministre".

On n'aperçoit pas en quoi la modification proposée dans le dispositif de l'amendement emporte la conséquence voulue selon sa justification. Son texte sera examiné en partant de la considération selon laquelle il porte sur l'ensemble des droits visés par l'article 15, § 2, proposé de la loi précitée du 14 janvier 1975 auxquels renvoie l'article 15^{bis}, alinéa 1^{er}, 3°, proposé de la même loi, c'est-à-dire tant le droit de présenter sa candidature que celui d'exercer le mandat.

b. La justification de la différence de traitement dans les amendements n^{os} 4 et 51

b.1. La justification de la différence de traitement

45. Une différence de traitement n'est justifiée que lorsqu'elle poursuit un objectif légal et admissible. Dans la justification de l'amendement n° 4, qui contient une différence de traitement en ce qui concerne les partis auxquels "la dotation publique a été retirée pour une raison autre que la perte de sièges", il est exposé que "[c]ette disposition doit permettre de préserver la crédibilité et l'image des Forces armées". Cet objectif est incontestablement un objectif d'intérêt général.

46. Dans l'arrêt précité n° 62/93 du 15 juillet 1993, s'agissant du statut du personnel du cadre actif de la gendarmerie, la Cour d'arbitrage a admis qu'

"[a]fin de garantir le fonctionnement des institutions vitales pour un État démocratique de droit ainsi que les droits des citoyens, il peut être nécessaire d'imposer certaines limitations à la liberté d'expression, plus particulièrement en vue d'assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre"⁽²⁵⁾.

Même si, toujours en ce qui concerne ce corps, une interdiction totale de toute activité politique, portant même sur des prises de positions et des activités politiques qui n'ont pas un "caractère nettement public", voire sur la simple affiliation à un parti politique, est jugée disproportionnée par la Cour⁽²⁶⁾, celle-ci admet dans l'arrêt précité la constitutionnalité, au regard de la liberté d'expression, de la disposition statutaire qui prévoit que les membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie "s'abstiennent, en toutes circonstances, de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques", qui ne sont pas "nettement publiques", et ce eu égard

"à l'objectif visé, qui est de garantir un service de police efficace dont l'impartialité soit incontestable, au bénéfice des autorités et des citoyens, en vue de protéger le bon fonctionnement de la démocratie"⁽²⁷⁾.

Ces considérations peuvent être appliquées aux Forces armées, dont le statut est réglé, comme celui de l'ex-gendarmerie et de l'actuel service de police intégré, structuré à deux niveaux, en vertu du titre VI de la Constitution, consacré à "la force publique". Il est admissible que soit attendue des militaires une loyauté à l'ordre démocratique, vu leur position et leur rôle particulier dans la défense du territoire et de l'ordre constitutionnel.

⁽²⁵⁾ Cour d'arbitrage, n° 62/93, 15 juillet 1993, B.3.5.

⁽²⁶⁾ *Ibid.*, B.3.3, B.3.5 et B.3.6.

⁽²⁷⁾ *Ibid.*, B.3.5.

47. En relation avec ce qui précède, il y a lieu de renvoyer également à l'article 11, paragraphe 2, *in fine*, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose :

"Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État."

Au sujet de cette disposition, E. Brems et Y. Haeck écrivent ce qui suit :

"Deze uitzondering lijkt in hoofdzaak ingegeven door de zorg om het neutrale karakter, de objectiviteit en de integriteit van de organen waartoe de personen in kwestie behoren, naar buiten toe te vrijwaren. Ambtenaren en leden van de gewapende machten die in de staat de orde en de veiligheid dienen te vrijwaren moeten boven iedere verdenking van partijdigheid staan in de uitoefening van hun functie, wat meteen een beperking van hun rechten van politieke actie verantwoordt" ⁽²⁸⁾.

b.2. Le moyen employé : la différence de traitement, reposant sur des critères objectifs et pertinents

48. La question se pose toutefois de savoir si l'impossibilité pour les militaires d'être candidats à un mandat politique et d'exercer celui-ci pour des partis politiques auxquels la dotation publique a été retirée sur la base de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989 constitue un moyen adéquat pour atteindre l'objectif dont il est question ci-avant, et plus précisément si le critère de distinction utilisé est objectif et pertinent.

49. Pour cette appréciation, il y a lieu de tenir compte des éléments suivants.

⁽²⁸⁾ E. Brems et Y. Haeck, "Artikel 11 - Vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging", in J. Vande Lanotte et Y. Haeck, *Handboek EVRM*, Deel 2, Artikelsgewijze commentar, volume II, Antwerpen, Intersentia, p. 34, n° 61.

Si les garanties déduites de l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le droit à des élections libres ne s'appliquent pas aux élections locales mais exclusivement à celles qui portent sur "le choix du corps législatif", les restrictions mises à l'exercice d'activités politiques locales doivent être analysées comme des ingérences dans la liberté d'expression,

"et en particulier [du] droit de communiquer des informations et des idées à des tiers dans le contexte politique"⁽²⁹⁾.

Il est inutile de rappeler que le pluralisme dans le débat politique et le rôle des partis politiques en la matière constituent des éléments fondamentaux dans un régime démocratique. Sur ces questions, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme s'est exprimée notamment comme suit :

"87. [...] La Cour a [...] confirmé à plusieurs reprises le rôle primordial que jouent les partis politiques dans un régime démocratique en bénéficiant des libertés et droits reconnus par l'article 11 ainsi que par l'article 10 de la Convention.

[...] [E]lle a indiqué qu'elle attachait du poids, plus encore qu'au libellé de l'article 11, au fait que les partis politiques représentaient une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie [...]. Eu égard en effet au rôle des partis politiques, toute mesure prise à leur encontre affecte à la fois la liberté d'association et, partant, l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit [...].

De par leur rôle, les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, ont en outre la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. Par leurs projets de modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leur capacité de réaliser ces projets une fois arrivés au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organisations intervenant dans le domaine politique.

⁽²⁹⁾ Cour eur. dr. h., Ahmed e.a., 2 septembre 1998, § 41. Dans le même arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme expose que la "notion de régime véritablement démocratique s'applique tout autant au niveau local qu'au niveau national" (§ 52). Sur la considération selon laquelle l'article 3 du premier Protocole constitue une *lex specialis* pour ce qui est de l'exercice des droits politiques par rapport à l'article 10 de la Convention, voir Cour eur. dr. h., Hirst, 6 octobre 2005, § 89. Quant au lien, en ces matières entre les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention, voir notamment Cour eur. dr. h., Grande Chambre, Refah Partisi, 13 février 2003, §§ 87 et 88.

88. Par ailleurs, la Cour a déjà noté que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres [du 30 janvier 1998,] [...], §§ 42 et 43).

89. Selon la Cour, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts Handyside c. Royaume-Uni du 7 décembre 1976, [...], § 49, et Jersild c. Danemark du 23 septembre 1994, [...], § 37). En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent aussi prétendre à la protection de l'article 10 de la Convention (arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres précité, pp. 20-21, § 43)".

Néanmoins, toujours selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme,

"un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Parti socialiste et autres c. Turquie du 25 mai 1998, [...], §§ 46 et 47, et Lawless c. Irlande (fond) du 1^{er} juillet 1961, [...], § 7)⁽³⁰⁾.

De telles considérations peuvent valoir également à l'égard des personnes concourant à la présence de pareils partis politiques; elles prennent un poids particulier lorsqu'il s'agit de militaires, compte tenu toujours de leur position et de leur rôle particulier dans la défense du territoire et de l'ordre constitutionnel.

L'arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001 de la Cour d'arbitrage a donné l'occasion à cette dernière juridiction d'appliquer ces principes à l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989 :

"Ce qui ressort de l'ensemble des travaux préparatoires [de l'article 15^{ter}] est essentiellement la considération légitime selon laquelle une démocratie doit pouvoir se défendre avec énergie, et en particulier ne pas permettre que des libertés politiques, qui lui sont propres et qui la rendent vulnérable, soient utilisées afin de

⁽³⁰⁾ Cour eur. dr. h., Yazar e.a., 9 avril 2002, § 49.

la détruire. Mais si la nature des principes en cause peut justifier ainsi des mesures radicales, elle commande en même temps que de telles mesures soient limitées à la protection du caractère démocratique du régime, et non étendues dans l'idée contestable que toute option politique adoptée par une démocratie ou par un ensemble de démocraties deviendrait de ce fait essentielle à la démocratie. Il importe par conséquent que les dispositions en cause soient interprétées strictement et non comme permettant de priver de moyens financiers (dont le législateur a reconnu la nécessité puisqu'il les a lui-même prévus en même temps qu'il a restreint la possibilité d'en obtenir d'autres) un parti qui aurait seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans un de ses protocoles reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou qui aurait émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces instruments internationaux. L'«hostilité» ne peut se comprendre dans ce contexte que comme une incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment, une incitation à commettre des violences et à s'opposer aux règles susdites); il appartient en outre aux hautes juridictions dont dépend la mesure en cause de vérifier que l'objet de cette hostilité est bien un principe essentiel au caractère démocratique du régime. La condamnation du racisme et de la xénophobie constitue incontestablement un de ces principes car de telles tendances, si elles étaient tolérées, présenteraient, entre autres dangers, celui de conduire à discriminer certaines catégories de citoyens sous le rapport de leurs droits, y compris de leurs droits politiques, en fonction de leurs origines. Si les termes de la loi attaquée devaient être interprétés plus largement, il faudrait conclure que le législateur aurait porté aux libertés et à la démocratie une atteinte disproportionnée au projet de les défendre, qui seul peut justifier la mesure prise" ⁽³¹⁾.

50. Il convient encore d'ajouter que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à la condition, en premier lieu, que les moyens utilisés à cet effet soient à tous points de vue légaux et démocratiques et, en second lieu, que le changement proposé soit lui-même compatible avec les principes démocratiques fondamentaux ⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, B.4.7.2. Voir aussi le même arrêt, B.4.7.3 et B.4.7.4.

⁽³²⁾ Cour eur. dr. h., *Refah Partisi*, 31 juillet 2001, § 47; *Yazar e.a.*, 9 avril 2002, § 49; Grande Chambre, *Refah Partisi*, 13 février 2003, § 98; voir aussi, *Parti socialiste e.a.*, 25 mai 1998, § 47.

51. Il résulte de l'interprétation conforme à la Constitution et de l'interprétation conforme à la Convention européenne des droits de l'homme données par la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, à l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989 que les amendements n^{os} 4 et 51 empêchent exclusivement les militaires d'être candidats et d'exercer un mandat politique pour des partis politiques qui sont "hostiles" à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles additionnels en manière telle qu'ils "incit[ent] à violer une norme juridique en vigueur (notamment une incitation à commettre des violences et à s'opposer aux règles susdites)"; en outre, "l'objet de cette hostilité [doit être] un principe essentiel au caractère démocratique du régime" ⁽³³⁾.

52. En renvoyant implicitement à l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989, compte tenu de l'interprétation restrictive, conforme à la Constitution, donnée par la Cour d'arbitrage à cette disposition par son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, la différence de traitement résultant des amendements n^{os} 4 et 51 peut être considérée comme objective et pertinente eu égard à l'objectif poursuivi.

Le législateur fédéral peut en effet considérer qu'il est justifié, pour "permettre de préserver la crédibilité et l'image des Forces armées", que des militaires, compte tenu des devoirs qui sont les leurs, ne puissent envisager l'exercice de mandats politiques ou exercer pareils mandats pour un parti auquel la dotation publique a été retirée sur la base de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989, interprété comme exposé ci-avant.

53. Il doit être rappelé également que l'application de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989 est confiée à l'assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration. Sur l'intervention du Conseil d'État en la matière, l'arrêt n° 10/2001 de la Cour d'arbitrage relève qu'il s'agit de l'une des garanties offertes aux partis éventuellement concernés :

"[C]ette sanction ne peut être infligée que par le Conseil d'État, haute juridiction dont l'existence est consacrée par l'article 160 de la Constitution, sur la plainte de cinq membres au moins de la Commission de contrôle. Il appartient au

⁽³³⁾ Voir l'arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001 précité de la Cour d'arbitrage.

Conseil d'État d'apprécier s'il est satisfait aux conditions prévues par la loi et, le cas échéant, de déterminer une sanction proportionnée à la gravité des faits invoqués, compte tenu des circonstances dans lesquelles ils se sont produits" ⁽³⁴⁾

En outre, l'arrêté royal du 31 août 2005 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 organise la publicité de la procédure devant le Conseil d'État. Ainsi, spécialement, son article 7, alinéa 3, prescrit au greffier en chef du Conseil d'État de faire publier au *Moniteur belge*, en français, en néerlandais et en allemand, un avis indiquant le nom des requérants et l'objet de la requête et, aux termes de son alinéa 4, cet avis signale que toute personne peut prendre connaissance de la requête en s'adressant au greffe du Conseil d'État. Il appartient alors aux mandataires indirectement concernés de prendre les mesures nécessaires auprès de leur parti par hypothèse mis en cause pour faire valoir leur argumentation pour que celle-ci puisse être soumise au Conseil d'État. De plus, si le mandataire est mis en cause comme étant à l'origine des faits donnant lieu à la saisine du Conseil d'État, l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 31 août 2005 commande au greffier en chef du Conseil d'État de lui notifier la requête introductive, ce qui permet à cette personne d'intervenir en défense devant la juridiction.

Les garanties ainsi fournies apparaissent suffisantes pour éviter qu'interprétée à la lumière de l'arrêt précité n° 10/2001 de la Cour d'arbitrage, la cause d'incompatibilité puisse résulter d'une décision arbitraire et disproportionnée au regard des droits fondamentaux en cause, spécialement des libertés d'expression et d'association, et ce même si la décision juridictionnelle à l'origine de l'incompatibilité ne frappe pas l'intéressé directement mais le parti politique au nom duquel il exerce ses droits politiques.

54. En ce qui concerne l'appréciation de la pertinence du critère de distinction, il y a lieu enfin de faire observer ce qui suit. Toutes les personnes se présentant aux mandats communaux et provinciaux visés par l'article 15, § 2, proposé de la loi précitée du 14 janvier 1975 ne le font pas nécessairement au nom de formations politiques

⁽³⁴⁾ *Ibid.*, B.4.7.5. Voir aussi le même arrêt, B.4.5. Le B.4.6, reproduit plus haut, évoque aussi la garantie de l'intervention du Conseil d'État.

représentées au Parlement fédéral et susceptibles en conséquence d'être soumises aux mesures prévues par l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989. La vie politique locale n'est en outre pas nécessairement structurée autour de partis politiques existant au niveau fédéral. Il n'est donc pas pertinent de viser exclusivement les partis qui perdent leur dotation publique sur la base de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989. D'autres partis qui n'ont pas droit à une dotation sur la base de cette disposition peuvent en effet également "montrer leur hostilité" à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles additionnels. De pareils partis peuvent aussi "incit[er] à violer une norme juridique en vigueur (notamment [inciter] à commettre des violences et à s'opposer aux règles susdites)".

55. Pour être compatibles avec l'interdiction de la discrimination, le champ d'application des amendements n^{os} 4 et 51 doit être étendu à tous les partis politiques qui, tout au moins en fonction de l'influence qu'ils pourraient avoir, représentent une menace réelle pour l'État de droit et qui ne répondent pas aux critères mentionnés à l'article 15^{ter} de la loi précitée du 14 janvier 1975. Il appartient en outre au législateur de garantir un traitement non arbitraire aux partis qui ne disposent pas d'une dotation publique.

b.3. Les effets de la différence de traitement

56. Un dernier élément doit être examiné dans le cadre du contrôle du respect de l'interdiction de la discrimination : il s'agit de vérifier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés - la différence de traitement - et l'objectif poursuivi.

57. Il résulte de l'arrêt précité n° 10/2001 du 7 février 2001 de la Cour d'arbitrage que le retrait entier ou partiel de la dotation publique à des partis politiques sur la base d'une interprétation conforme à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989 n'est pas discriminatoire au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.

58. En l'espèce, il ne s'agit pas seulement de la suppression entière ou partielle de la dotation publique de partis politiques mais bien de l'impossibilité faite aux militaires de poser leur candidature pour un mandat politique local et d'exercer ce mandat pour un parti politique. Un pareil effet de la différence de traitement est incontestablement plus lourd que celui dont la Cour d'arbitrage a dû tenir compte dans son arrêt précité n° 10/2001 du 7 février 2001.

59. Le Conseil d'État considère néanmoins que cette différence de traitement, qui serait la conséquence de l'adoption des amendements n°s 4 et 51, peut résister au contrôle du respect du principe de proportionnalité.

60. Ainsi qu'il est déjà apparu des n°s 23, 28, 31 et 32 du présent avis, les amendements n°s 4 et 51 n'ont pas pour effet - et ne pourraient d'ailleurs avoir pour effet, compte tenu de la répartition des compétences exposée plus haut - que le droit de se présenter à des élections et d'exercer un mandat est refusé en tant que tel aux militaires. Ces amendements impliquent exclusivement que les militaires qui souhaitent se présenter à des élections et exercer un mandat pour les partis visés s'exposent à une sanction disciplinaire. Le fait que cette impossibilité n'affecte pas le droit politique en tant que tel, mais bien l'exercice de la fonction militaire, est un élément important de l'appréciation de la proportionnalité.

61. En outre, comme il a été exposé plus haut ⁽³⁵⁾, à la lumière des devoirs spécifiques des militaires sur la base de l'article 9 de la loi précitée du 4 juillet 1989 et compte tenu des missions confiées aux Forces armées, notamment le maintien de l'ordre public ⁽³⁶⁾, il n'est pas déraisonnable de partir de la considération selon laquelle il n'est pas possible d'être en même temps militaire et de militer de manière active - en participant à des élections et en exerçant un mandat - pour un parti qui "montre son hostilité" à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles additionnels, au sens

⁽³⁵⁾ Voir le n° 46.

⁽³⁶⁾ Voir l'article 3 de la loi du 20 mai 1994 relative à la mise en oeuvre des Forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver.

donné par l'arrêt précité n° 10/2001 du 7 février 2001 de la Cour d'arbitrage. Il est admissible que soit attendue des militaires une loyauté à l'ordre démocratique, vu leur position et leur rôle particulier dans la défense du territoire et de l'ordre constitutionnel.

62. S'agissant de la proportionnalité, il convient enfin d'émettre encore une importante réserve. Selon les dispositions des amendements n°s 4 et 51, il suffirait qu'un parti ait été privé de sa dotation publique pour que, sans limite de temps, la restriction faite au militaire du droit de présenter sa candidature ou la cause d'incompatibilité persiste. Pareille mesure est disproportionnée et ne tient pas compte de ce qu'un parti condamné par le Conseil d'État en raison de son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique peut, après cette condamnation, avoir renoncé à pareille politique et ne plus se trouver dans la situation d'être à nouveau susceptible de faire l'objet de pareille mesure.

En outre, il y a lieu d'insister sur le fait que, sur la base de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989, un parti ne peut perdre sa dotation publique que

"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."

Ceci implique qu'un parti politique au sujet duquel le Conseil d'État a constaté qu'il "montrait son hostilité" à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles additionnels, au sens de l'article 15^{ter} de la loi précitée du 4 juillet 1989, tel qu'interprété par la Cour d'arbitrage par son arrêt précité 10/2001 du 7 février 2001, ne perd pas, à l'expiration de la période résultant de l'arrêt du Conseil d'État, son droit à la dotation publique sur la base des articles 15 et 15^{bis} de la même loi.

Pour obéir au principe de proportionnalité, l'incompatibilité prévue par les amendements n°s 4 et 51 entre une fonction militaire et l'exercice d'une fonction politique ne peut avoir une durée plus longue que celle correspondant au montant qui résulte de l'arrêt du Conseil d'État. On ne voit en effet pas comment il serait possible de justifier la différence de traitement d'un parti qui non seulement a le droit de participer aux élections mais qui en outre est à nouveau financé par l'autorité. Il serait discriminatoire que l'exercice de fonctions politiques pour un parti bénéficiant par ailleurs du financement public soit une cause d'incompatibilité.

.../...

B. En ce qui concerne la différence de traitement portant sur les partis dont les principes sont contraires au règlement de discipline

63. L'amendement n° 434 crée une différence de traitement à l'égard des partis "dont les principes sont contraires au règlement de discipline, plus particulièrement à l'article 9".

a. La portée de l'amendement

64. L'amendement n° 434 tend à sous-amender l'amendement n° 4 pour y remplacer le 3° de l'article 15bis proposé de la loi précitée du 14 janvier 1975 par le texte suivant :

"3° ne représenter aucun parti politique dont les principes sont contraires au règlement de discipline, plus particulièrement à l'article 9, droits et devoirs des militaires" ⁽³⁷⁾.

65. L'article 9 de la loi précitée du 14 janvier 1975, dispose :

"Les militaires doivent, en toutes circonstances :

- 1° servir le pays avec conscience et courage, au besoin au péril de leur vie;
- 2° accomplir consciencieusement toutes les obligations de service qui leur sont imposées par la Constitution, les dispositions législatives ou réglementaires ainsi que par les règlements, instructions et ordres applicables aux forces armées;
- 3° être respectueux du chef de l'État, des pouvoirs constitutionnels et des institutions de l'État;
- 4° éviter de compromettre l'honneur ou la dignité de leur état et de leur fonction;
- 5° s'abstenir de se livrer à toute activité qui est en opposition avec la Constitution et les lois du peuple belge".

⁽³⁷⁾ Les mots "droits et devoirs des militaires" à la fin de ce texte sont inutiles et devraient être omis.

b. La justification de l'amendement

b.1. La justification de la différence de traitement

66. Dans la justification de l'amendement 434, il est exposé qu'

"[u]n militaire doit remplir en tout temps les droits et devoirs qui sont liés à l'exercice de la fonction militaire en vue de garantir le bon fonctionnement des Forces armées belges".

67. L'amendement tend en conséquence à garantir le respect des devoirs reposant sur les militaires sur la base du serment prêté en application de l'article 9 de la loi précitée du 14 janvier 1975. Il s'agit là incontestablement d'un objectif admissible, qui peut justifier la différence de traitement.

b.2. Le moyen employé : la différence de traitement, reposant sur des critères objectifs et pertinents

68. La question se pose de savoir si les critères utilisés sont suffisamment objectifs et pertinents.

69. Dans la mesure où les "devoirs des militaires" inscrits à l'article 9 de la loi précitée du 14 janvier 1975 sont visés par l'amendement pour distinguer les partis politiques entre eux, il s'agit d'un critère qui n'est que partiellement pertinent. En effet, le règlement de discipline des Forces armées et la loi précitée du 14 janvier 1975 qui le régit ne s'adressent, par nature, qu'aux militaires agissant individuellement. La référence faite par la disposition à l'examen à des principes d'un parti politique qui seraient contraires à ce règlement paraît donc inadéquate. Tel est le cas par exemple de l'article 9, 1°, 2° et 4°, de la loi précitée.

70. Les 3° et 5° de l'article 9 peuvent en revanche faire l'objet de la référence contenue dans l'article 15bis proposé de la même loi s'ils sont compris, par analogie, comme visant les partis politiques défendant des principes contraires à ces dispositions.

71. Pour l'appréciation de la question de savoir si un parti politique est "respectueux du chef de l'État, des pouvoirs constitutionnels et des institutions de l'État" ⁽³⁸⁾, il y a lieu toutefois de tenir compte de l'élément suivant : un parti politique a le droit, comme il a été établi plus haut, de mener campagne en faveur d'un changement des fondements constitutionnels de l'État et des structures existantes de celui-ci ⁽³⁹⁾; en conséquence, pareille attitude ne peut être considérée en soi comme un manque de respect à l'égard "du chef de l'État, des pouvoirs constitutionnels et des institutions de l'État".

72. En tout état de cause, l'article 9, 3° et 5°, de la loi précitée du 4 juillet 1989 doit être interprété de manière restrictive, à la lumière d'une lecture analogique de l'arrêt n° 10/2001 de la Cour d'arbitrage, qui empêcherait que soit sanctionné le militaire dont le parti défendrait des opinions qui ne seraient pas en accord avec les fondements politiques des institutions constitutionnelles de l'État belge; cette lecture autoriserait en revanche les sanctions fondées sur une activité politique véritablement hostile à ces institutions, c'est-à-dire comportant une incitation à violer les règles en vigueur, notamment une incitation à commettre des violences ou à s'opposer, par son attitude, à ces règles ⁽⁴⁰⁾.

73. Il n'en reste pas moins que, conformément à ce qui a été exposé plus haut, sous le n° 53, l'intervention d'une juridiction - ou à tout le moins d'une instance offrant des garanties d'indépendance - devrait précéder toute mesure de limitation des droits, pour les militaires concernés, d'exercer les droits politiques visés à l'article 15, § 2, proposé de la loi précitée du 14 janvier 1975, ce qui paraît incompatible avec l'amendement n° 434.

Celui-ci confère en effet au seul ministre un large pouvoir d'appréciation.

⁽³⁸⁾ Article 9, 3°, de la loi précitée du 14 janvier 1975.

⁽³⁹⁾ Voir, plus haut, le n° 50.

⁽⁴⁰⁾ Voir l'arrêt n° 10/2001 précité de la Cour d'arbitrage, B.4.7.2.

Tel qu'il est conçu et tel qu'il s'intègre dans l'ordonnancement juridique actuel, l'amendement n'est donc, sur ce point, pas compatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination.

b.3. Les effets de la différence de traitement

74. En tout état de cause, il y aurait lieu de tenir compte des considérations exprimées plus haut, sous le n° 62, quant à la proportion à établir entre la durée de la violation constatée dans le chef du parti politique concerné et celle de la restriction faite au militaire du droit de présenter sa candidature ou de l'incompatibilité qui le frapperait.

Observations particulières

La proposition de loi (Doc. n° 51-1809/1)

75. L'insertion, à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 14 janvier 1975 précitée ⁽⁴¹⁾, des mots "de conseiller communal, de membre d'un conseil de C.P.A.S." entre les mots "remplir d'autres fonctions que celles" et les mots "d'expert, de conseiller ou de membre d'un centre d'étude", crée une confusion entre deux types d'activités politiques fondamentalement différentes.

L'exercice de mandats politiques, tels que ceux de membre d'un conseil communal ou d'un conseil de C.P.A.S., ne peut en effet être considéré comme assimilable à l'exercice de fonctions au sein d'un parti politique, au même titre que celles d'expert, de conseiller, ou de membre d'un centre d'études. Il peut même se concevoir en dehors de toute affiliation à un parti politique.

La modification envisagée par l'article 2 de la proposition trouvera dès lors mieux sa place à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 14 janvier 1975 précitée ou dans un nouvel alinéa inséré dans le paragraphe 1^{er} de cette disposition.

⁽⁴¹⁾ Article 2 de la proposition.

76. L'article 3 de la proposition vise à modifier l'article 18 de la loi précitée du 14 janvier 1975, de manière à y préciser que les activités politiques autorisées par l'article 15 de la même loi ne doivent pas être exercées à titre gratuit.

L'article 3 de la proposition vise également, et contrairement à son article 2, l'exercice des mandats de membre d'un organe territorial intracommunal.

Les auteurs de la proposition examineront si, en mentionnant "un organe territorial intracommunal", ils entendent bien viser, non seulement le conseil de district, mais aussi le bureau et le président du district. Sauf justification adéquate, une pareille différence de traitement avec les personnes souhaitant exercer une fonction comme échevin, comme bourgmestre d'une commune, comme membre du bureau permanent ou comme président d'un C.P.A.S. paraît non admissible au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Si l'intention des auteurs consiste à ne viser que le conseil de district, le texte devrait être amendé en ce sens.

77. Par ailleurs, compte tenu du changement de dénomination pouvant affecter les différents organes communaux susceptibles d'être visés, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de les mentionner de manière générique, par référence à leur mode de composition ou leurs fonctions; par exemple, l'actuel conseil communal pourrait être désigné comme étant l'assemblée communale élue, l'actuel collège des bourgmestre et échevins serait dénommé l'organe exécutif collégial de la commune ⁽⁴²⁾, etc.

Ces observations, qui doivent être étendues aux références faites aux organes provinciaux, valent, *mutatis mutandis*, pour l'amendement n° 3.

⁽⁴²⁾ Il résulte par exemple du décret de la Région wallonne du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, spécialement de ses articles 14 et 56, alinéa 5, qu'en Région wallonne, la notion de "collège des bourgmestre et échevins" sera remplacée par celle de "collège communal" à partir du 8 octobre 2006.

Les amendements n^{os} 1 et 2 (Doc. n° 51-1809/2)

78. Les amendements n^{os} 1 et 2 tendent à limiter l'exercice des mandats politiques visés par la proposition de loi examinée aux seuls militaires mis en disponibilité.

Tel qu'il est rédigé, l'amendement n° 1 conduit à imposer la condition d'avoir obtenu une mise en disponibilité tant pour les fonctions d'expert, de conseiller ou de membre d'un service d'étude, déjà actuellement autorisées, que pour les mandats de conseiller communal ou de membre d'un conseil de C.P.A.S., alors que cette condition n'était pas initialement prévue en ce qui concerne les fonctions précitées.

La lecture de la justification donnée à cet amendement ne permet pas de vérifier que telle est bien l'intention de son auteur.

79. À l'article 18 proposé de la loi précitée du 14 janvier 1975, l'insertion des mots "pour autant qu'il s'agisse de militaires ayant obtenu une mise en disponibilité" entre les mots "conseil de C.P.A.S." et les mots "de membre d'un organe territorial intracommunal" conduit à se demander si cette exigence concerne les mandats de conseiller communal et de conseiller de C.P.A.S. ou uniquement celui de membre d'un conseil de C.P.A.S.

L'intention des auteurs de l'amendement devrait être clarifiée.

L'amendement n° 5 (Doc. n° 51-1809/3)

80. L'amendement n° 5 vise à insérer dans la loi du 14 janvier 1975 précitée un article 15^{ter}, qui organise la mise en congé politique des militaires pour l'exercice des mandats visés à l'article 15 de la loi, tel que remplacé par l'amendement n° 3.

Le système que cet amendement vise à mettre en place est différent de celui prévu par la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics :

- l'article 15^{ter} proposé ne prévoit qu'une alternative entre un congé politique obligatoire à plein temps et une absence de congé politique, alors que la loi du 18 septembre 1986, précitée, se fonde sur une distinction entre congés politiques facultatifs et congés politiques d'office et sur une gradation de la durée des congés politiques selon l'importance des prestations liées aux différents mandats politiques concernés;
- l'article 15^{ter} proposé met les militaires bénéficiaires d'un congé politique en position de non-activité, contrairement à la loi du 18 septembre 1986 précitée;
- l'article 15^{ter}, § 2, proposé, pour l'exercice des mandats visés à l'article 15, § 2, 8° à 11°, tel que remplacé par l'amendement n° 3, met les militaires qu'il vise en congé politique d'office et à plein temps.

Le législateur devrait, dans les travaux préparatoires, justifier ces différences eu égard à l'état de militaire qui est concerné par le texte.

Amendement n° 7 (Doc. n° 51-1809/3)

81. L'amendement n° 7 vise à introduire dans la proposition examinée un article 6 modifiant l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et périodes assimilés à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public. Cette modification a pour but de rendre applicable aux militaires mis en congé politique le seul article 4 de cette loi.

On n'aperçoit pas la raison d'être de cette modification. L'article 4 de la loi du 10 janvier 1974 précitée ne concerne en effet que des périodes de congé non rémunérées assimilées à de l'activité de service - et donc prises en compte pour le calcul de la pension -, ce qui ne semble pas être le cas du congé politique que l'article 15^{ter} proposé vise à créer.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
	J.-C. SCHOLSEM,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME,	présidents de chambre,
	Y. KREINS,	
	D. ALBRECHT,	
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de législation,
	M. RIGAUX,	
	J. VELAERS,	
	H. BOSLY,	
	G. KEUTGEN,	
	M. TISON	
Monsieur	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par MM. B. WEEKERS et Y. CHAUFFOUREAUX, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.825/AV/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer en algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 31 januari 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht met het oog op de toelating tot bepaalde politieke mandaten" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1809/001), alsook over de amendementen nrs 1 tot 11, 51 en 434 (Parl. St., Kamer, zittingen 2004-2005 en 2005-2006, nrs 51 1809/002 tot 005)", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 februari 2006 (vierde kamer) en 7 maart 2006 (algemeen vergadering), op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, 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 voorstel en de amendementen, 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.

Strekking van het wetsvoorstel en van de amendementen

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe artikel 15, § 1, derde lid, van de wet van 14 februari 1975 houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht aan te vullen om de militairen in staat te stellen het ambt van gemeenteraadslid en van lid van de raad voor maatschappelijk welzijn uit te oefenen. Artikel 18, § 1, eerste lid, wordt dienovereenkomstig aangepast. Daarbij is evenwel eveneens sprake van het ambt van "lid van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan" ⁽¹⁾.

2. De amendementen nrs. 1 en 2 vullen het voorstel aan door de toegang tot de genoemde ambten te koppelen aan de voorwaarde dat de militairen "een indisponibiliteitstelling hebben bekomen".

3.1. In de amendementen nrs. 3 tot 5 wordt voorgesteld artikel 15 van de genoemde wet van 14 januari 1975 te vervangen en er de artikelen 15*bis* en 15*ter* in te voegen.

⁽¹⁾ In dezelfde bepaling is eveneens sprake, om in te spelen op de huidige tekst van artikel 15, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 14 januari 1975, van de ambten van "deskundige, gemeenteraadslid of lid van een studiecentrum" van een politieke partij.

3.2. Ten opzichte van de huidige tekst van artikel 15 worden in amendement nr. 3 de volgende wijzigingen voorgesteld :

- 1°) Paragraaf 1 wordt gehandhaafd. Daarin is het beginsel opgenomen dat het militairen verboden is zich in te laten met politieke activiteiten in het leger en actief of publiek deel te nemen aan het politieke leven. Wel is voorzien in de mogelijkheid om lid te worden van een politieke partij, zonder dat ze andere ambten dan die van "deskundige, raadgever of lid van een studiecentrum" mogen uitoefenen. In verband met het verbod om deel te nemen aan het politieke leven, wordt de vermelding dat deze regel "zelfs buiten de dienst" geldt, nader omschreven met de volgende tekst : "zelfs buiten de periodes waarin prestaties in de schoot van de Krijgsmacht worden geleverd".
- 2°) Paragraaf 2 bepaalt, in afwijking van de bepalingen die voorafgaan, dat militairen van het actief kader, "buiten de periodes waarin prestaties in de schoot van de Krijgsmacht worden geleverd", zich kandidaat [kunnen] stellen voor de Belgische provinciale en gemeentelijke mandaten", die in deze bepaling worden opgesomd, "en deze [kunnen] uitoefenen". Het gaat om de mandaten van "voorzitter van de provincieraad", "lid van de bestendige deputatie", "burgemeester", "schepen", "voorzitter van een raad voor maatschappelijk welzijn", "voorzitter van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan", "elke andere uitvoerende functie in een aan de provincie of de gemeente gebonden orgaan", "provincieraadslid", "lid van een gemeenteraad", "lid van een raad voor maatschappelijk welzijn", en "lid van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan".
- 3°) Paragraaf 3 strekt ertoe dat militairen van het reservekader gerechtigd worden "politieke activiteiten en mandaten uit te oefenen voorzover de dienst het toelaat en [...] zij plaats hebben buiten de perioden waarin prestaties in de schoot van de Krijgsmacht worden geleverd".
- 4°) De bepaling die thans vervat is in paragraaf 2 van artikel 15, volgens welke "de militairen zich in het kader van hun politieke activiteit, [altijd] ervan [moeten] onthouden de militaire kledij te dragen en gewag te maken van hun militaire hoedanigheid", wordt paragraaf 4 van deze bepaling en wordt aangevuld met een zin waarbij de militairen evenwel "hun beroep, zoals opgenomen in het Rijksregister van de natuurlijke personen, [mogen] vermelden".

3.3. Het ontworpen artikel 15*bis* stelt de voorwaarden vast die verbonden zijn aan het recht om zich kandidaat te stellen voor de ambten opgesomd in het nieuwe artikel 15, § 2, en om deze uit te oefenen ⁽²⁾. De voorwaarden zijn : (1°) de minister geïnformeerd te hebben "van de intentie om zich kandidaat te stellen", (2°) "geen kandidaat-militair van het actief kader zijn" en (3°) "geen politieke partij vertegenwoordigen aan wie de openbare dotatie wordt ontnomen voor een andere reden dan het verlies van zetels". Bovendien "moet" de minister "het recht, bedoeld in artikel 15, § 2, schorsen indien het politieke engagement van de militair voor gevolg heeft dat de militair zijn plichten bepaald in artikel 9 niet kaan nakomen" ⁽³⁾, volgens nadere regels en de procedure die de Koning gemachtigd is te bepalen.

3.4. Het voorgestelde artikel 15*ter* regelt de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder militairen die de in het ontworpen artikel 15 vermelde politieke ambten uitoefenen met politiek verlof worden gezonden. Het regelt eveneens elementen van de procedure voor de toekenning van dat verlof en machtigt de Koning om de nadere uitvoeringsregels ervan te bepalen.

Het bepaalt eveneens dat de uitoefening van een mandaat waarvoor geen politiek verlof wordt toegekend, de betrokken militair niet mag beletten "deel te nemen aan activiteiten in het kader van de paraatstelling en de aanwending van de Krijgsmacht".

3.5. Amendement nr. 6 vult, naast een vormwijziging waarin het voorziet, artikel 20 van de eerdergenoemde wet van 14 januari 1975 aan, om een uitzondering te maken op de onverenigbaarheden bepaald in de artikelen 18 en 19 van de wet ten voordele van militairen die hun recht uitoefenen om zich kandidaat te stellen voor de politieke mandaten genoemd in het voorgestelde artikel 15, § 2, en om deze uit te oefenen ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Zie, hierboven, nr. 3.2, 2°.

⁽³⁾ Artikel 9 van de voornoemde wet van 14 januari 1975 bepaalt :
"De militairen moeten, onder alle omstandigheden :
1° het land moedig en gewetensvol dienen, zo nodig op gevaar van hun leven;
2° nauwgezet alle dienstverplichtingen vervullen die hun worden opgelegd door de Grondwet, door wets- en verordeningsbepalingen alsook door de reglementen, onderrichtingen en bevelen die op de krijgsmacht toepassing vinden;
3° eerbiedig zijn tegenover het Staatshoofd, de grondwettelijke machten en de instellingen van de Staat;
4° alles vermijden wat afbreuk kan doen aan de eer of de waardigheid van hun staat en van hun ambt;
5° zich onthouden van zich in te laten met enige werkzaamheid die in strijd is met de Grondwet en de wetten van het Belgische volk".

⁽⁴⁾ Zie, hierboven, nr. 3.2, 2°.

3.6. Amendement nr. 7 strekt ertoe artikel 1, tweede lid, van de wet van 10 januari 1974 tot regeling van de in aanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas, aan te vullen, om artikel 4 van deze wet ook te laten gelden voor met politiek verlof gezonden militairen.

3.7. Amendement nr. 8 beoogt de aanvulling van artikel 6 van de wet van 20 mei 1994 betreffende de aanwending van de Krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en de standen waarin de militair zich kan bevinden, waarin de standen "in non-activiteit" van de militairen worden vermeld, om er ook melding in te maken van militairen die met politiek verlof gezonden zijn.

4. Amendement nr. 9 is een subamendement op amendement nr. 3 en heeft tot doel :

- in het voorgestelde artikel 15, § 2 ⁽⁵⁾, de woorden ", buiten de periodes waarin prestaties in de schoot van de Krijgsmacht worden geleverd, "weg te laten;
- de voorgestelde paragraaf 4 van artikel 15 ⁽⁶⁾ te laten beginnen met de volgende zin : "De militairen moeten zich onthouden van elke politieke activiteit gedurende de diensturen".

5. De amendementen nrs. 10 en 11 vormen een subamendement op amendement nr. 7 ⁽⁷⁾ en strekken ertoe artikel 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 10 januari 1974 op te heffen.

⁽⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁾ Zie, hierboven, nr. 3.2, 4°.

⁽⁷⁾ Zie, hierboven, nr. 3.6.

6. Amendement nr. 51 vormt een subamendement op amendement nr. 4⁽⁸⁾ en heeft tot doel in de Nederlandse versie van het ontworpen artikel 15*bis*, eerste lid, het woord "wordt" te vervangen door het woord "is". Het strekt ertoe, volgens de verantwoording van de stellers ervan, de beoordeling over de vraag of de betrokken militair een politieke partij vertegenwoordigt waarvan de openbare dotatie is ontnomen om een andere reden dan het verlies van zetels te laten geschieden "op het moment dat de kandidaat zijn kandidatuur voorlegt aan de minister".

7. Amendement nr. 434 vormt een subamendement op amendement nr. 4⁽⁹⁾ en heeft tot doel in het ontworpen artikel 15*bis*, eerste lid, de voorwaarde vermeld in onderdeel 3°, namelijk "geen politieke partij vertegenwoordigen aan wie de openbare dotatie wordt ontnomen voor een andere reden dan het verlies van zetels" te vervangen door de voorwaarde "geen politieke partij vertegenwoordigen waarvan de principes in strijd zijn met het tuchtreglement, meer bepaald artikel 9, plichten en rechten van militairen".

Algemene opmerkingen

I. De bevoegdheid van de federale wetgever

A. De beginselen

8. Artikel 182 van de Grondwet bepaalt :

"De wet bepaalt op welke wijze het leger wordt aangeworven. Zij regelt eveneens de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen."

Uit deze bepaling volgt dat het in beginsel aan de federale wetgever toekomt het statuut van de militairen te bepalen en bij die gelegenheid hun "rechten en verplichtingen" te regelen.

⁽⁸⁾ Zie, hierboven, nr. 3.3.

⁽⁹⁾ Zie, hierboven, nr. 3.3.

9. Die bepaling dient evenwel gelezen te worden in samenhang met de bepalingen van de Grondwet, de wetten en de bijzondere wetten die de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

Artikel 182 van de Grondwet impliceert dan ook niet dat de federale wetgever ten aanzien van militairen bevoegd is gebleven om in alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, hun rechten en plichten vast te stellen. De bepaling impliceert wel dat de federale wetgever in de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake de Krijgsmacht in het algemeen en van zijn bevoegdheid om het statuut van de militairen te bepalen in het bijzonder, bepalingen kan uitvaardigen die onrechtstreeks een weerslag kunnen hebben op de uitoefening van de rechten en vrijheden, die door de gemeenschappen en gewesten, in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheid worden toegekend .

B. De bevoegdheidsverdeling inzake de uitoefening van politieke rechten enerzijds en de onverenigbaarheden en de uitoefening van politieke activiteiten anderzijds

10. In het licht van deze beginselen is het nodig te herinneren aan de bevoegdheidsverdeling inzake enerzijds de toekenning van politieke rechten en anderzijds de onverenigbaarheden en de grenzen aan de uitoefening van politieke activiteiten.

a. Wat de uitoefening van politieke rechten betreft

11. Artikel 8, lid 2, van de Grondwet bepaalt ter zake :

"De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen."

Deze bepaling dient in onderling verband te worden gelezen met de bevoegdheidsverdeling inzake de toegang tot en de verkiesbaarheid voor openbare ambten en politieke mandaten. De voorwaarden voor toegang tot en verkiesbaarheid voor openbare ambten en politieke mandaten ressorteren, inzonderheid met inachtneming van de Grondwet ⁽¹⁰⁾, onder de wetgevers die bevoegd zijn voor de organen waarmee die ambten verband houden.

⁽¹⁰⁾ Zie de artikelen 64 en 69 van de Grondwet wat betreft de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

12. In het onderhavige geval zijn de betrokken overheden de provincies, de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de binnengemeentelijke territoriale organen, bedoeld in artikel 41, tweede tot vierde lid, van de Grondwet. Voor deze overheden bepalen de bevoegde wetgevers, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van politieke rechten, inzonderheid van het recht om zich voor de bewuste ambten kandidaat te stellen.

13. Luidens artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste lid, 4°, eerste lid, en 11°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen omvatten, onder voorbehoud van uitzonderingen die in dezen niet relevant zijn, de aangelegenheden die aan het Vlaams Gewest en aan het Waals Gewest toegewezen zijn :

"[w]at de ondergeschikte besturen betreft :

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen [...] :

[...]

4° de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen [...];

[...]

11° de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, kunnen worden opgericht" ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Uit deze bepaling, gelezen in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, inzonderheid zijn arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003 (B.12.6), blijkt dat het gebruik van het woord "wet" in grondwetsbepalingen die dateren van vóór de grondwetsherzieningen waarbij aan de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegdheden worden toegekend, niet in de weg heeft kunnen staan aan de bevoegdheidsoverdracht die door deze bepaling tot stand is gebracht, zoals ze er ingevoegd is bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, en dat het woord "wet", volgen de bevoegdheidsverdeling, dus in voorkomend geval zo dient te worden uitgelegd dat het eveneens betrekking heeft op de gemeenschapsdecreten of op de regelen van de Gewesten waarvan sprake is in artikel 134 van de Grondwet. Deze beschouwing geldt ook voor artikel 8, tweede lid, van de Grondwet, dat overeenstemt met artikel 4, tweede lid, van de op 7 februari 1831 goedgekeurde Grondwet : wat de verwijzing naar de wet betreft, is deze bepaling sedert 1831 niet gewijzigd, behalve inzake de nationaliteitsvoorwaarden verbonden aan de uitoefening van bepaalde politieke rechten (grondwetsherziening van 11 december 1998); dit laatste element is niet relevant voor de aangelegenheden die in het onderhavige advies worden onderzocht.

Deze bepaling wordt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing verklaard bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

14. Luidens artikel 5, § 1, II, 2°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de aangelegenheden die aan de Franse en de Vlaamse Gemeenschap toegewezen zijn de volgende :

"Wat de bijstand aan personen betreft :

[...]

2° Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [...]".

De aldus genoemde organieke regels omvatten de regels betreffende de oprichting en samenstelling van de organen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wat het bepalen inhoudt van de voorwaarden voor toegang tot de ambten die in deze organen worden uitgeoefend.

Deze bepaling wordt op de Duitstalige Gemeenschap van toepassing verklaard bij artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

15. Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet zijn de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, in persoonsgebonden aangelegenheden, waartoe de aangelegenheden van maatschappelijk welzijn behoren, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad slechts bevoegd

"ten aanzien van de instellingen [...] die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap".

In dit taalgebied hebben de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een tweetalige status en vallen dus niet onder de bevoegdheid van de gemeenschappen. Krachtens artikel 135 van de Grondwet en de artikelen 60, vierde lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, zijn

.../...

de persoonsgebonden aangelegenheden, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, er toegewezen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

16. In het Franse taalgebied is "de bijstand aan personen, bedoeld in artikel 5, § 1, II, van de [voormelde] bijzondere wet [van 8 augustus 1980]", met inbegrip van het maatschappelijk welzijn en de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, door de Franse Gemeenschap overgedragen aan het Waals Gewest. Dit gebeurde bij artikel 3, 7°, dat gemeenschappelijk is aan het decreet II d.d. 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie en aan het decreet II d.d. 22 juli 1993 van het Waals Gewest betreffende de overheveling van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

De bevoegdheid betreffende de bijstand aan personen is eveneens aan de Franse Gemeenschapscommissie overgedragen, maar zulks is, om de redenen die hiervoor, onder nr. 15, uiteengezet zijn, irrelevant wat betreft de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

17. Wat betreft de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dient voorts rekening te worden gehouden met een voor het onderzoek van de bevoegdheidsverdelende regels pertinente uitzondering in de aangelegenheid waarop de voorliggende teksten betrekking hebben. Het gaat om de uitzondering in artikel 5, § 1, II, 2°, d), van de voormelde wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan de gemeenschappen of, gelet op hetgeen hiervoor onder de nummers 15 en 16 uiteengezet is, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en het Waals Gewest in het Franse taalgebied, niet bevoegd zijn voor de aangelegenheden die vallen onder

"[d]e regelingen met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten bedoeld in artikelen 6 en 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, die opgenomen zijn in de artikelen 6, § 4, 11, § 5, 18ter, 27, § 4, en 27bis, § 1, laatste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976

.../...

betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen".

Voor de onderhavige zaak is die uitzondering alleen pertinent voor de Vlaamse Gemeenschap en het Waals Gewest, aangezien artikel 17*bis*, derde lid, van de voormelde wet van 8 juli 1976, ingevoegd bij artikel 11 van de voormelde wet van 9 augustus 1988, pacificatiewet genoemd, als volgt luidt ⁽¹²⁾ :

"De Koning stelt de nadere regels vast voor [de] verkiezing [van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van de randgemeenten, bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 ⁽¹³⁾, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren], naar analogie van de procedure bedoeld in de gemeentekieswet voor de verkiezing van de gemeenteraadsleden",

en aangezien de gemeenten waarnaar aldus verwezen wordt alleen gelegen zijn in het taalgebied waarvoor hetzij de Vlaamse Gemeenschap, hetzij het Waals Gewest bevoegd is.

Uit die bepaling volgt dat het aan de federale overheid, in casu aan de Koning, staat om de verkiesbaarheidsvoorwaarden te regelen voor de functie van lid van de raad voor maatschappelijk welzijn in de acht gemeenten waarnaar aldus wordt verwezen.

⁽¹²⁾ Het exacte opschrift van deze wet luidt als volgt : wet tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen.

⁽¹³⁾ Aldus wordt die regeling toepasselijk gemaakt op de gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem, die met een eigen regeling begiftigd zijn.

18. Bij de uitoefening van de bevoegdheid om op grond van artikel 182 van de Grondwet "de rechten en plichten van de militairen" te regelen, dient de federale wetgever de hiervoor vermelde bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen te eerbiedigen. Krachtens de bepalingen waarnaar hiervoor onder de nummers 12 tot 17 wordt verwezen, valt het statuut van de politieke ambtsdragers waarop de voorliggende tekst betrekking heeft, niet onder de bevoegdheid van de federale overheid, maar overeenkomstig de uiteenzetting die hiervoor gegeven is, onder de bevoegdheid van de gewesten, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Daaruit volgt dat de regeling van de toegang tot en de verkiesbaarheid voor politieke functies :

- in de provincies, de gemeenten en de binnengemeentelijke territoriale organen een bevoegdheid van de gewesten is;
- in de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onder voorbehoud van de federale bevoegdheid voor de gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel, Wezenbeek-Oppem, Komen-Waasten en Voeren :
 - . voor het Nederlandse taalgebied een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap is;
 - . voor het Franse taalgebied een bevoegdheid van het Waals Gewest is;
 - . voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad een bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is;
 - . voor het Duitstalige gebied een bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap is.

b. De bevoegdheidsverdeling inzake onverenigbaarheden en inzake de uitoefening van politieke activiteiten

19. Naast de bevoegdheidsverdeling inzake de politieke rechten, dient ook de bevoegdheidsverdeling inzake onverenigbaarheden en inzake de uitoefening van politieke activiteiten in herinnering te worden gebracht.

b.1. Wat de onverenigbaarheden betreft

20. De regels voor de voorwaarden om toegang te krijgen tot en verkiesbaar te zijn voor politieke mandaten, dienen te worden onderscheiden van de regels voor onverenigbaarheden.

De voorwaarden betreffende de toegang tot en de verkiesbaarheid voor politieke functies zijn die welke de wetgever heeft verbonden aan het recht om te dingen naar de stemmen van de kiezers of om aan de bevoegde overheid te vragen om in die functies benoemd of aangesteld te worden.

De onverenigbaarheid is het verbod dat aan de titularis van een functie wordt opgelegd om deze te cumuleren met een of meer andere functies die de uitoefening van die eerstgenoemde functie in het gedrang zouden kunnen brengen ⁽¹⁴⁾.

Professor J. Velu heeft terzake gesteld :

"[i]l ne faut pas confondre l'incompatibilité et l'inéligibilité. L'inéligibilité constitue un obstacle juridique à l'élection elle-même. L'incompatibilité ne crée pas un empêchement à l'élection : l'élection est valable mais le candidat élu ne peut cumuler les deux fonctions incompatibles : il doit opter pour l'une ou pour l'autre" ⁽¹⁵⁾.

Per definitie heeft een onverenigbaarheid in beginsel betrekking op een en dezelfde persoon, voorzover die geroepen is om op zijn minst twee functies uit te oefenen.

⁽¹⁴⁾ J. Velu, Droit public, deel I, Brussel, 1986, nr. 323, blz. 485.

⁽¹⁵⁾ J. Velu, op. cit., nr. 323, blz. 485 en 486.

21. Het zijn de overheden ⁽¹⁶⁾ die bevoegd zijn voor elk van de betrokken functies die gerechtigd zijn de onverenigbaarheden te regelen die ze menen te kunnen aanzien te moeten voorschrijven, welke regels dan ook in voorkomend geval cumulatief van toepassing zijn. Sancties en andere maatregelen die elke overheid in verband met onverenigbaarheden treft, moeten beperkt blijven tot de functies waarvoor ze bevoegd zijn; ze mogen geen gevolgen hebben voor de functies waarmee de functie in kwestie onverenigbaar wordt geacht. Het zijn dan ook alleen de wetgevers die bevoegd zijn om de onverenigbaarheid met politieke functies te bepalen die tevens bevoegd zijn om, wat betreft de functies die ze gerechtigd zijn te organiseren, sancties en andere maatregelen uit te vaardigen, zoals tuchtstraffen en schorsingsmaatregelen.

Met toepassing van hetgeen voorafgaat, staat het aan de overheid die bevoegd is om het statuut te bepalen van de personeelsleden van de overheidsdiensten om de regels betreffende de onverenigbaarheid met andere functies vast te stellen ⁽¹⁷⁾; zo ook staat het aan de wetgever die ertoe gemachtigd is het statuut van de titularissen van politieke functies te bepalen om de onverenigbaarheden van die functies met andere functies te regelen.

In casu kunnen hieruit de volgende conclusies worden getrokken.

22. Krachtens artikel 182 van de Grondwet is de federale wetgever bevoegd gebleven om het statuut en, bijgevolg, de onverenigbaarheden van militairen te regelen. Het behoort dan ook tot de bevoegdheid van de federale wetgever om te bepalen dat de uitoefening van een militaire bediening onverenigbaar is met de uitoefening van politieke mandaten in het algemeen, of met de uitoefening van bepaalde politieke mandaten in het bijzonder.

⁽¹⁶⁾ Die overheden zijn in principe de wetgevende macht, uitgenomen wat ambtenarenzaken in het algemeen betreft, waarvoor in beginsel de uitvoerende macht bevoegd is (zie inzonderheid de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, artikel 87, §§ 1 en 3, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 54, eerste lid, van de voormelde wet van 31 december 1980 en de artikelen 40, § 1, en 79, § 3, tweede lid, van de voormelde wet van 12 januari 1989).

⁽¹⁷⁾ Zie bijvoorbeeld, voor een toepassing van die regel, arrest nr. 74/92 d.d. 18 november 1992 van het Arbitragehof, B.2.2. en B.2.3.

23. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dient de federale wetgever er zorg voor te dragen dat hij deze onverenigbaarheid bepaalt als een "onverenigbaarheid met de uitoefening van de militaire bediening" en niet als een "onverenigbaarheid met de uitoefening van het politiek mandaat". Het komt immers uitsluitend aan de wetgevende vergaderingen die bevoegd zijn voor de regelgeving inzake de desbetreffende mandaten toe om de onverenigbaarheden met de uitoefening ervan te bepalen.

b.2. Wat de uitoefening van politieke activiteiten betreft

24. Ten slotte dient de bevoegdheidsverdeling inzake de uitoefening van politieke activiteiten te worden onderzocht.

De bevoegdheid om grenzen te stellen aan de uitoefening van politieke activiteiten is in de Grondwet noch uitdrukkelijk aan de federale wetgever voorbehouden, noch uitdrukkelijk toegekend aan de gemeenschappen of de gewesten.

Bij de uitoefening van politieke activiteiten maakt de burger gebruik van rechten en vrijheden die in titel II van de Grondwet worden gewaarborgd.

Zo bepaalt artikel 19 van de Grondwet dat

"[...] de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten [is] gewaarborgd, behoudens de bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheden worden gepleegd."

Artikel 26 van de Grondwet bepaalt :

"De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlof te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven."

Artikel 27 van de Grondwet bepaalt :

"De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen."

.../...

Ook de artikelen 10 en 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna te noemen : Europees Verdrag voor de rechten van de mens of E.V.R.M.) en de artikelen 19, 21 en 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging. Bij artikel 25, a), van het voormelde Internationaal Verdrag wordt voorts aan elke burger het recht toegekend om, "zonder onredelijke beperkingen", "deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers".

25. Deze bepalingen beogen niet de bevoegdheid inzake het waarborgen van de erin toegekende rechten en vrijheden te verdelen onder de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof ⁽¹⁸⁾ en uit adviezen van de Raad van State ⁽¹⁹⁾ volgt immers dat de fundamentele rechten en vrijheden geen aangelegenheid op zich zijn die aan de federale wetgever is voorbehouden, doch dat het aan elke wetgever

⁽¹⁸⁾ Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.9; zie ook Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4. i.v.m. het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen; Arbitragehof, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2. i.v.m. de oprichting van een Vlaamse Kijk- en Luisterraad :

"Het feit dat de Grondwet en de internationale verdragen fundamentele rechten en vrijheden erkennen, betekent geenszins dat de regeling ervan als dusdanig enkel de federale overheid zou toekomen. Het staat aan elke overheid de inachtneming ervan te waarborgen door ze te concretiseren wanneer zij haar bevoegdheid uitoefent".

⁽¹⁹⁾ Raad van State, verenigde kamers, advies nr. 25.131/VR van 18 november 1996 en 13 mei 1997, over een voorstel dat het decreet van 17 maart 1998 geworden is "houdende regeling van de vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen", *St.*, Vl. Parl., 1995, nr. 118/2; zie ook advies nr. 27.375/3 van 3 februari 1998, over een voorstel van decreet "houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen", *St.*, Vl. Parl., 1995, nr. 82/9; Raad van State, algemene vergadering, advies nr. 30.993/AV van 14 januari 2003 over een voorstel dat het decreet geworden is van 18 juli 2003 "houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, wat de invoering betreft van het recht op informatie via radio en televisie en houdende instelling van een recht van antwoord en een recht van mededeling ten aanzien van radio en televisie", *St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 52/2."

staat om binnen de eigen bevoegdheidssfeer de bescherming van deze rechten te waarborgen.

26. Dit impliceert dat de federale wetgever, in de uitoefening van zijn bevoegdheid voor de Krijgsmacht in het algemeen en voor het statuut van militairen in het bijzonder, enerzijds de hiervoren vermelde rechten en vrijheden dient te eerbiedigen, doch anderzijds dat hij ook beperkingen kan stellen op de uitoefening van deze rechten en vrijheden, voorzover althans voldaan is aan de voorwaarden die in de Grondwet en in internationale verdragen zijn bepaald voor het beperken ervan .

27. Dit heeft tot gevolg dat, ook al is de federale wetgever niet bevoegd om de voorwaarden voor de toegang tot en de verkiesbaarheid voor een aantal lokale politieke mandaten te regelen, hij in voorkomend geval wel in het kader van zijn bevoegdheid voor de Krijgsmacht grenzen kan stellen aan de politieke activiteiten die aan militairen zijn toegestaan, met dien verstande dat deze grenzen moeten beantwoorden aan de voorwaarden die in de Grondwet en in internationale verdragen zijn gesteld.

28. Voor zover de beperking van de politieke activiteiten van militairen betrekking heeft op hun kandidatuur voor een politiek mandaat, kan deze beperking, om in overeenstemming te zijn met de hiervoren in herinnering gebrachte bevoegdheidsverdeling ⁽²⁰⁾, evenwel niet worden geformuleerd als een voorwaarde voor toegang tot of verkiesbaarheid voor één van de betrokken politieke mandaten.

Het komt de federale wetgever immers uitsluitend toe om in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid voor de Krijgsmacht in het algemeen en voor het statuut van militairen in het bijzonder, te bepalen welke politieke activiteiten niet in overeenstemming kunnen worden geacht met de plichten van militairen.

Dit impliceert enerzijds dat de federale wetgever militairen niet kan verbieden zich verkiesbaar te stellen voor een politiek mandaat waarvoor uitsluitend de gewesten of de gemeenschappen bevoegd zijn om de verkiesbaarheidsvoorwaarden te bepalen, doch anderzijds dat de federale wetgever wel kan bepalen dat een militair die

⁽²⁰⁾ Zie nr. 8 tot nr. 18.

zich verkiesbaar stelt voor een politiek mandaat, niet langer voldoet aan de voorwaarden om een militaire bediening uit te oefenen, zodat er een einde kan worden gemaakt aan die bediening. Net zomin als voor het bepalen van onverenigbaarheid, doet de federale wetgever zodoende afbreuk aan de bevoegdheid van gewesten of gemeenschappen voor deze mandaten. Bij de huidige stand van de wetgeving kan in geval van schending van artikel 15 van de voormelde wet van 14 januari 1975 tegen de betrokken militair een tuchtvordering worden ingesteld op de grondslag van de artikelen 21 en volgende van dezelfde wet.

D. Onderzoek van het wetsvoorstel en van de amendementen in het licht van de bevoegdheidsverdeling

29. Uit wat voorafgaat blijkt dat de volgende besluiten kunnen worden getrokken wat betreft de overeenstemming van het aan de Raad van State voorgelegde voorstel en amendementen met de verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

30. De voorliggende teksten strekken er vooral toe de regelgeving te wijzigen die geldt voor de rechten en plichten van militairen inzake het uitoefenen van bepaalde politieke activiteiten, inzonderheid het kandidaat zijn voor politieke functies en het uitoefenen ervan. De voorliggende teksten strekken tevens tot het wijzigen van de regelgeving inzake onverenigbaarheden tussen de militaire bediening en andere functies. Andere bepalingen hebben betrekking op de gevolgen van de uitoefening van die functies op de militaire bediening, inzonderheid wat het politiek verlof en het pensioen betreft.

31. De bepalingen zijn, over het algemeen, niet opgesteld als een regeling van de voorwaarden voor de toegang tot of de verkiesbaarheid voor de desbetreffende functies. De bepalingen over de uitbreiding van het recht van militairen om politieke activiteiten uit te oefenen als kandidaat voor bepaalde mandaten, zijn dan ook aanvaardbaar omdat ze vallen onder de federale bevoegdheid, onder het voorbehoud dat hierna onder nr. 33 zal worden gemaakt. Onder hetzelfde voorbehoud doen ze dan ook geen afbreuk aan de bevoegdheden van de gewesten, de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor de organieke wetgeving die van toepassing is op de gemeenten, de provincies, de binnengemeentelijke organen en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsook op de personen die daarin een politiek mandaat uitoefenen of kandidaat zijn voor zulk een mandaat. Die deeltentiteiten blijven overigens, ieder wat haar betreft, bevoegd om de voorwaarden te bepalen voor de

.../...

toegang tot en de verkiesbaarheid voor de functies waarop de voorliggende teksten betrekking hebben en om het statuut vast te stellen van de personen die ze uitoefenen.

32. De bepalingen waarbij de onverenigbaarheden betreffende de uitoefening van bepaalde functies ten dele worden opgeheven, vallen onder de bevoegdheid van de federale wetgever, aangezien ze betrekking hebben op het statuut van de militairen ⁽²¹⁾. Algemeen gesproken doen ze dus geen vragen rijzen uit het oogpunt van de regels voor de verdeling van de bevoegdheid onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

33. Artikel 15*bis*, tweede en vierde lid, van de voormelde wet van 14 januari 1975, dat voorgesteld wordt in amendement nr. 4, strekt er evenwel toe om, volgens nadere regels en een procedure die door de Koning moeten worden bepaald, om de Minister van Landsverdediging de mogelijkheid te geven om ten aanzien van de militair die niet voldoet aan de daarin vermelde voorwaarde, de schorsing uit te spreken, niet van zijn hoedanigheid van militair, maar van het recht zelf om kandidaat te zijn voor de betrokken functies en deze uit te oefenen. Die aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die bevoegd zijn om de doelmatigheid te waarborgen van de regels die zij uitvaardigen inzake de toegang tot en de verkiesbaarheid voor de beoogde functies en inzake de voorwaarden voor de uitoefening ervan.

34. Wat dit punt betreft dient tot besluit te worden gesteld dat met uitzondering van artikel 15*bis*, tweede en vierde lid, van de voormelde wet van 14 januari 1975, dat voorgesteld wordt in amendement nr. 4, de voorliggende teksten tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

Bijgevolg zal het voorgestelde artikel 15*bis*, tweede en vierde lid, van de voormelde wet van 14 januari 1975 verderop in dit advies niet meer worden onderzocht.

⁽²¹⁾ Zie evenwel nr. 33, hierna.

II. Wat betreft het discriminatieverbod

35. Het wetsvoorstel en de amendementen die aan de Raad van State zijn voorgelegd dienen tevens te worden beoordeeld in het licht van het discriminatieverbod, dat in artikel 10 en 11 van de Grondwet wordt gewaarborgd.

De rechten waar het vooral om gaat, zijn de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging, die gewaarborgd worden bij de artikelen 19, 26 en 27 van de Grondwet, de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 19, 21 en 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ⁽²²⁾.

36. De bedoeling van de indieners van het voorstel en van de amendementen bestaat hoofdzakelijk in het versoepelen van het verbod uitgevaardigd door artikel 15, § 1, vierde lid, van de voormelde wet van 14 januari 1975 om actief of publiek deel te nemen aan het politieke leven.

37. In het verleden heeft het Arbitragehof het algemene verbod voor personeelsleden van het actief kader van de rijkswacht om "uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten" verantwoord bevonden in het licht van de doelstelling :

"een efficiënte politiedienst te waarborgen waarvan de onpartijdigheid onbetwistbaar is, ten dienste van de overheden en de burgers, om de goede werking van de democratie te handhaven" ⁽²³⁾.

Dit neemt niet weg dat de wetgever steeds opnieuw dient te beoordelen of een dergelijk algemeen verbod nog steeds nodig is om het gestelde doel te bereiken en dat hij daarenboven van oordeel kan zijn dat het nodig is om een andere doelstelling - de deelname van alle burgers aan het politieke leven - op een meer efficiënte wijze te waarborgen.

⁽²²⁾ Zie hiervoren, nr. 24; zie eveneens artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

⁽²³⁾ Arbitragehof, nr. 62/93, 15 juli 1993, B.3.5.

38. Volgens het voorstel zou het kandidaat zijn voor en de uitoefening van de lokale mandaten van gemeenteraadslid, OCMW-raadslid en lid van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan, niet langer strijdig zijn met de verplichtingen van militairen.

De amendementen maken echter een onderscheid tussen de verschillende politieke partijen, waarvoor militairen zich kandidaat kunnen stellen en die ze in de desbetreffende organen "vertegenwoordigen". De versoepeling van het principiële verbod om deel te nemen aan het politieke leven zou respectievelijk niet gelden voor politieke partijen :

- waaraan de openbare dotatie is ontnomen om een andere reden dan het verlies van zetels (artikel 15*bis*, eerste lid, 3°, van de voormelde wet van 14 januari 1975, voorgesteld in de amendementen nr. 4 en nr. 51);
- waarvan de principes in strijd zijn met het tuchtreglement (artikel 15*bis*, eerste lid, 3°, van de voormelde wet van 14 januari 1975, voorgesteld in amendement nr. 434);

Deze amendementen houden een ongelijke behandeling in :

- enerzijds van militairen wat de mogelijkheid betreft om zich voor politieke partijen kandidaat te stellen met het oog op het uitoefenen van een lokaal politiek mandaat, gelet op het gevaar voor een tuchtstraf waaraan ze zich blootstellen;
- anderzijds van die politieke partijen zelf wat hun mogelijkheid betreft om militairen aan te trekken die zich kandidaat zouden stellen voor lokale politieke mandaten en de uitoefening van zulke mandaten.

39. Volgens een vaste rechtspraak stelt het Arbitragehof in verband met de voorwaarden voor toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet :

"De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

.../...

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen : het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel."

40. In het verleden heeft de Raad van State gesteld :

"Indien er inderdaad één domein is waarin een ongelijkheid moeilijk kan worden aanvaard, dan is het bij de organisatie van verkiezingen" ⁽²⁴⁾.

Vandaar dat de toetsing van de hiervoren vermelde amendementen aan de verschillende elementen van het discriminatieverbod strikt dient te worden verricht.

A. Wat betreft de ongelijke behandeling van de partijen "aan wie de openbare dotatie wordt ontnomen om een andere reden dan het verlies van zetels"

41. De amendementen nr. 4 en nr. 51 hebben betrekking op partijen "aan wie de openbare dotatie wordt ontnomen om een andere reden dan het verlies van zetels".

a. Draagwijdte van de amendementen

42. In de eerste plaats moeten twee opmerkingen worden gemaakt over de amendementen nr. 4 en nr. 51.

43. De formulering "partijen aan wie de openbare dotatie wordt/is ontnomen om een andere reden dan het verlies van zetels" dient te worden gepreciseerd. Alhoewel zulks niet uitdrukkelijk blijkt uit de tekst van de amendementen nr. 4 en nr. 51, dienen deze vermoedelijk in onderling verband te worden gelezen met artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989. Uit dit in onderling verband lezen volgt dat die amendementen betrekking

⁽²⁴⁾ Advies Raad van State, afdeling Wetgeving, 26 oktober 1994 over een voorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, 1113/3, blz. 1 tot 12.

hebben op militairen die kandidaat zijn voor politieke partijen en die politieke partijen "vertegenwoordigen" waaraan de openbare dotatie is ontnomen wegens schending van artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 4 juli 1989. Met andere woorden, het gaat volgens de tekst van die bepaling om politieke partijen die :

"door eigen toedoen of door toedoen van hun componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantonen dat ze vijandig staan 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 dit Verdrag die in België van kracht zijn".

De onderzochte bepaling zou duidelijker geformuleerd zijn als daarin rechtstreeks zou worden verwezen naar artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989. Door aldus te werk te gaan, zou ook voorkomen worden dat zich, in voorkomend geval onvrijwillige, gevolgen voordoen voor de reikwijdte van de voorgestelde tekst in geval van wijziging van de voormelde wet van 4 juli 1989 teneinde daarin andere redenen op te nemen om aan politieke partijen hun openbare dotatie te ontnemen. De vraag rijst overigens of, volgens de voorgestelde bewoordingen, niet eveneens verwezen wordt naar het geval dat de openbare dotatie aan een politieke partij ontnomen wordt wegens schending van artikel 15^{bis} van de voormelde wet van 4 juli 1989.

44. Het in de amendementen nr. 4 en nr. 51 voorgestelde artikel 15^{bis}, eerste lid, 3°, van de voornoemde wet van 14 januari 1975, bepaalt dat één van de voorwaarden waarop aan militairen het recht wordt verleend om de mandaten uit te oefenen genoemd in het in amendement nr. 3 voorgestelde artikel 15, § 2, van dezelfde wet de volgende is :

"geen politieke partij vertegenwoordigen aan wie de openbare dotatie wordt/is ontnomen voor een andere reden dan het verlies van zetels".

In de Nederlandse versie van amendement nr. 51 wordt het woord "wordt" vervangen door het woord "is". De reden die daarvoor wordt opgegeven is deze :

"De appreciatie gebeurt op het moment dat de kandidaat zijn kandidatuur voorlegt aan de minister."

Het is niet duidelijk in welk opzicht de wijziging voorgesteld in het dispositief van het amendement het gevolg teweegbrengt dat men volgens de verantwoording ervan wenst te bereiken. De tekst zal onderzocht worden uitgaande van de overweging dat hij slaat op alle rechten genoemd in het voorgestelde artikel 15, § 2, van de voornoemde wet van 14 januari 1975, waarnaar het voorgestelde artikel 15*bis*, eerste lid, 3°, van dezelfde wet verwijst, dat wil zeggen zowel het recht om zich kandidaat te stellen als het recht om het mandaat uit te oefenen.

b. Verantwoording van de ongelijke behandeling in de amendementen nr. 4 en nr. 51

b.1. Verantwoording van de ongelijke behandeling

45. Een ongelijke behandeling is slechts verantwoord wanneer zij een wettig en geoorloofd doel nastreeft. In de toelichting bij amendement nr. 4, dat een ongelijke behandeling inhoudt van de partijen "aan wie de openbare dotatie wordt ontnomen om een andere reden dan het verlies van zetels", wordt als verantwoording gegeven dat aldus de "geloofwaardigheid en het imago van de Krijgsmacht gevrijwaard blijven". Deze doelstelling is ongetwijfeld een doelstelling van algemeen belang.

46. In het vermelde arrest nr. 62/93 van 15 juli 1993 over het statuut van het personeel van het actief kader van de rijkswacht, heeft het Arbitragehof aangenomen dat

"om de werking van de instellingen die voor de democratische rechtsstaat van vitaal belang zijn, alsook de rechten van de burgers te waarborgen, [...] het nodig [kan] zijn bepaalde beperkingen op te leggen aan de vrijheid van meningsuiting, meer bepaald om de naleving van het recht en de handhaving van de orde te verzekeren" ⁽²⁵⁾.

Het Arbitragehof vindt, nog altijd wat dit korps betreft, dat een volledig verbod van iedere politieke activiteit, dat zelfs geldt voor politieke stellingnamen en activiteiten die geen "uitgesproken openbaar karakter" hebben, of voor de loutere aansluiting bij een politieke partij, buitensporig is. ⁽²⁶⁾ Het aanvaardt in het voornoemde arrest echter, de

⁽²⁵⁾ Arbitragehof, nr. 62/93, 15 juli 1993, B.3.5.

⁽²⁶⁾ *Ibid.*, B.3.3, B.3.5 en B.3.6

grondwettigheid, wat de vrijheid van meningsuiting betreft, van de rechtspositionele bepaling die voorschrijft dat personeelsleden van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht "er zich in alle omstandigheden [van] [moeten] [...] onthouden openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten", die niet "uitgesproken openbaar" zijn, en dit gelet op

"het gestelde doel, namelijk het waarborgen van een efficiënte politiedienst waarvan de onpartijdigheid onbetwistbaar is, ten dienste van de overheden en de burgers, om de goede werking van de democratie te handhaven" ⁽²⁷⁾.

Deze overwegingen kunnen toegepast worden op de Krijgsmacht, waarvan de rechtspositie, net zoals die van de voormalige rijkswacht en de huidige geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, geregeld is krachtens titel VI van de Grondwet, gewijd aan de "gewapende macht". Van militairen mag, gezien hun positie en hun bijzondere taak bij de verdediging van het grondgebied en de grondwettelijke orde, loyaliteit worden verwacht ten aanzien van de democratische orde.

47. Er dient in dit verband ook gewezen te worden op artikel 11, tweede lid, in fine, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat bepaalt :

"Dit artikel verbiedt niet dat wettige beperkingen worden aangebracht in de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht, van de politie of van het ambtelijk apparaat."

Met betrekking tot deze bepaling schrijven E. Brems en Y. Haeck :

"Deze uitzondering lijkt in hoofdzaak ingegeven door de zorg om het neutrale karakter, de objectiviteit en de integriteit van de organen waartoe de personen in kwestie behoren, naar buiten toe te vrijwaren. Ambtenaren en leden van de gewapende machten die in de staat de orde en de veiligheid dienen te vrijwaren moeten boven iedere verdenking van partijdigheid staan in de uitoefening van hun functie, wat meteen een beperking van hun rechten van politieke actie verantwoordt" ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ *Ibid.*, B.3.5.

⁽²⁸⁾ E. Brems en Y. Haeck, "Artikel 11. Vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging", in J. Vande Lanotte en Y. Haeck, *Handboek EVRM*, Deel 2, Artikelsgewijze commentaar, deel II, Antwerpen, Intersentia, p. 34, nr. 61.

b.2. Het gebruikte middel : ongelijke behandeling, gebaseerd op objectieve en pertinente criteria

48. De vraag rijst echter of de onmogelijkheid voor militairen om kandidaat te zijn voor een politiek mandaat en om dat mandaat uit te oefenen voor politieke partijen waaraan de openbare dotatie is ontnomen op basis van artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 4 juli 1989 een adequaat middel is om het hiervoren geformuleerde doel te bereiken, en meer bepaald of het gebruikte onderscheidingscriterium objectief en pertinent is.

49. Om dat te beoordelen moet rekening gehouden worden met de volgende gegevens.

Ook al gelden de waarborgen uit artikel 3 van het eerste aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens inzake het recht op vrije verkiezingen niet voor lokale verkiezingen, maar alleen voor die welke betrekking hebben op "het kiezen van de wetgevende macht", moeten beperkingen aan de uitoefening van lokale politieke activiteiten beschouwd worden als inmengingen in de vrijheid van meningsuiting,

"et en particulier [du] droit de communiquer des informations et des idées à des tiers dans le contexte politique" ⁽²⁹⁾.

Er hoeft niet aan herinnerd te worden dat pluralisme in het politieke debat en de rol van de politieke partijen terzake, wezenlijke elementen zijn van een democratisch stelsel. De Grote Kamer van het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft daarover inzonderheid het volgende gezegd :

"87. [...] La Cour a [...] confirmé à plusieurs reprises le rôle primordial que jouent les partis politiques dans un régime démocratique en bénéficiant des libertés et droits reconnus par l'article 11 ainsi que par l'article 10 de la Convention.

⁽²⁹⁾ EHRM, Ahmed e.a., 2 september 1998, § 41. In hetzelfde arrest zet het Europees Hof voor de rechten van de mens uiteen : "la notion de régime véritablement démocratique s'applique tout autant au niveau local qu'au niveau national" (§ 52). Zie, wat betreft de overweging dat artikel 3 van het eerste Protocol een *lex specialis* vormt wat betreft de uitoefening van politieke rechten ten aanzien van artikel 10 van het Verdrag, EHRM, Hirst, 6 oktober 2005, § 89. Zie, wat betreft het verband in dezen tussen de artikelen 10 (vrije meningsuiting) en 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) van het Verdrag, inzonderheid EHRM, Grote Kamer, Refah Partisi, 13 februari 2003, §§ 87 en 88.

[...] [E]lle a indiqué qu'elle attachait du poids, plus encore qu'au libellé de l'article 11, au fait que les partis politiques représentaient une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie [...]. Eu égard en effet au rôle des partis politiques, toute mesure prise à leur encontre affecte à la fois la liberté d'association et, partant, l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit [...].

De par leur rôle, les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, ont en outre la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. Par leurs projets de modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leur capacité de réaliser ces projets une fois arrivés au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organisations intervenant dans le domaine politique.

88. Par ailleurs, la Cour a déjà noté que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres* [du 30 janvier 1998,] [...], §§ 42 et 43).

89. Selon la Cour, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, [...], § 49, et *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994, [...], § 37). En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent aussi prétendre à la protection de l'article 10 de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, pp. 20-21, § 43)".

Dat neemt niet weg dat, nog steeds volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens dat :

"[u]n parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (zie, *mutatis mutandis*, de arresten *Parti socialiste e.a. tegen Turkije* van 25 mei 1998, [...], §§ 46 en 47, en *Lawless tegen Ierland* (ten principale) van 1 juli 1961, [...], § 7)" ⁽³⁰⁾.

Zulke overwegingen kunnen ook opgaan voor personen die de aanwezigheid van zulke politieke partijen versterken; ze krijgen extra gewicht wanneer het gaat om militairen, nog steeds gezien hun positie en hun bijzondere rol bij de verdediging van het grondgebied en de grondwettelijke orde.

⁽³⁰⁾ EHRM, *Yazar e.a.*, 9 april 2002, § 49.

Arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 van het Arbitragehof heeft dit hof de gelegenheid geboden deze principes toe te passen op artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 4 juli 1989 :

"Uit het geheel van de parlementaire voorbereiding [van artikel 15^{ter}] komt in hoofdzaak de wettige overweging tot uiting volgens welke een democratie zich met energie moet kunnen verdedigen en in het bijzonder niet mag toestaan dat politieke vrijheden, die haar eigen zijn en haar kwetsbaar maken, worden aangewend om haar te vernietigen. Ook al kan de aard van de in het geding zijnde beginselen aldus radicale maatregelen verantwoorden, dan nog gebiedt die aard tegelijkertijd dat dergelijke maatregelen beperkt worden tot de bescherming van het democratische karakter van het regime en niet worden uitgebreid volgens de betwistbare idee dat elke politieke optie die door een democratie of door een geheel van democratieën wordt aangenomen daardoor essentieel zou worden voor de democratie. Bijgevolg is het belangrijk dat de in het geding zijnde bepalingen strikt worden geïnterpreteerd en niet op dusdanige wijze dat zij toestaan dat financiële middelen (waarvan de wetgever de noodzaak heeft erkend vermits hij zelf erin heeft voorzien en tegelijkertijd de mogelijkheid heeft beperkt om er andere te verkrijgen) worden onttrokken aan een partij die enkel zou hebben voorgesteld dat een of andere regel in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of in een van de protocollen daarbij een nieuwe interpretatie krijgt of wordt herzien, of die kritiek zou hebben geuit op de filosofische of ideologische vooronderstellingen van die internationale instrumenten. "Vijandig" kan in die context enkel worden begrepen als een aanzetting tot schending van een vigerende rechtsnorm (onder meer het aanzetten tot het plegen van geweld en het verzet tegen de genoemde regels); het komt bovendien de hoge rechtscolleges waarvan de in het geding zijnde maatregel afhangt toe te onderzoeken of het voorwerp van die vijandigheid wel degelijk een beginsel is dat essentieel is voor het democratische karakter van het regime. De veroordeling van racisme en vreemdelingenhaat vormt ontegenzeggelijk zulk een beginsel want dergelijke tendensen zouden, mochten zij worden gedoogd, onder andere gevaren, ertoe leiden dat zij bepaalde categorieën van burgers, in verband met hun rechten, met inbegrip van hun politieke rechten, op basis van hun afkomst zouden discrimineren. Mochten de bewoordingen van de aangevochten wet ruimer worden geïnterpreteerd, zou men dienen te besluiten dat de wetgever op de vrijheden en de democratie een inbreuk zou hebben gepleegd die onevenredig is met het opzet om ze te verdedigen, dat overigens de enige verantwoording vormt voor de genomen maatregel" ⁽³¹⁾.

50. Er zij nog vermeld dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens een politieke partij een wijziging mag nastreven van de wetgeving of zelfs van de wettelijke of grondwettelijke structuren van de Staat, mits zij dat, ten eerste doet met middelen die in elk opzicht legaal en democratisch zijn, en ten tweede de voorgestelde wijziging zelf in overeenstemming is met de democratische beginselen ⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, B.4.7.2. Zie ook hetzelfde arrest, B.4.7.3 en B.4.7.4.

⁽³²⁾ EHRM, Refah Partisi, 31 juli 2001, § 47; Yazar e.a., 9 april 2002, § 49; Grote Kamer, Refah Partisi, 13 februari 2003, § 98; zie ook Parti socialiste e.a., 25 mei 1998, § 47.

51. Uit de Grondwets - een E.V.R.M. - conforme interpretatie van artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989, zoals het Arbitragehof die heeft gegeven in zijn arrest nr. 10/2001, volgt dat de amendementen nr. 4 en nr. 51 militairen uitsluitend verhinderen kandidaat te zijn en een politiek mandaat uit te oefenen voor politieke partijen die derwijze "vijandig" staan tegenover het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen dat zij "aanzetten tot schending van een vigerende rechtsnorm (onder meer het aanzetten tot het plegen van geweld en verzet tegen de genoemde regels)"; daarenboven dient deze vijandigheid betrekking te hebben op een "beginsel dat essentieel is voor het democratische karakter van het regime" ⁽³³⁾.

52. Gelet op de impliciete verwijzing naar artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989 en gelet op de restrictieve Grondwetsconforme interpretatie die het Arbitragehof aan deze bepaling heeft gegeven in zijn arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001, kan de ongelijke behandeling die volgt uit de amendementen nr. 4 en nr. 51, beschouwd worden als objectief en pertinent in het licht van het nagestreefde doel.

De federale wetgever kan immers van oordeel zijn dat het voor de "geloofwaardigheid en het imago van de Krijgsmacht" verantwoord is dat militairen, gelet op de plichten die op hen rusten, de uitoefening van politieke mandaten niet kunnen nastreven of zulke mandaten niet kunnen uitoefenen voor een partij waaraan de openbare dotatie is ontnomen op grond van artikel 15^{ter} van de meergenoemde wet van 4 juli 1989, in de uitlegging die er hiervoren aan is gegeven.

53. Er zij ook in herinnering gebracht dat de toepassing van artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989 is toevertrouwd aan de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Administratie. Met betrekking tot het optreden van de Raad van State in dezen wordt in arrest nr. 10/2001 van het Arbitragehof erop gewezen dat het gaat om één van de waarborgen geboden aan de eventueel betrokken partijen :

"[d]ie sanctie [kan] enkel worden opgelegd door de Raad van State, hoog rechtscollege waarvan het bestaan is bevestigd in artikel 160 van de Grondwet, op klacht van ten minste vijf leden van de Controlecommissie. Het staat aan de Raad van

⁽³³⁾ Zie het voornoemde arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 van het Arbitragehof.

State om te oordelen of aan de wettelijke vereisten is voldaan en om in voorkomend geval een sanctie te bepalen in evenredigheid tot de ernst van de aangevoerde feiten en rekening houdend met de omstandigheden waarin zij zich voordeden" ⁽³⁴⁾.

Bovendien wordt in het koninklijk besluit van 31 augustus 2005 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, de openbaarheid van de procedure bij de Raad van State geregeld. Zo schrijft meer bepaald artikel 7, derde lid, daarvan voor dat de hoofdgriffier van de Raad van State in het *Belgisch Staatsblad* een bericht laat publiceren in het Frans, het Nederlands en het Duits, waarin de naam van de verzoekers en het onderwerp van het verzoekschrift worden vermeld. In het vierde lid daarvan staat dat dit bericht meedeelt dat eenieder ter griffie van de Raad van State inzage kan nemen van het verzoekschrift. Het staat dan ook aan de onrechtstreeks betrokken mandatarissen de nodige maatregelen te nemen bij hun in voorkomend geval in opspraak gebrachte partij om hun argumentatie te doen gelden, opdat deze aan de Raad van State kan worden voorgelegd. Indien een mandataris in opspraak wordt gebracht omdat hij aan de basis zou liggen van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot het adiëren van de Raad van State, gelast artikel 7, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 31 augustus 2005 de hoofdgriffier van de Raad van State daarenboven om hem het inleidend verzoekschrift ter kennis te brengen, zodat deze persoon als verweerder kan optreden vóór het rechtscollege.

Aldus worden voldoende waarborgen geboden om te voorkomen dat de regelgeving over de onverenigbaarheid, die moet worden geïnterpreteerd in het licht van het voornoemde arrest nr. 10/2001 van het Arbitragehof, zou worden toegepast op een willekeurige en een, uit het oogpunt van de in het geding zijnde fundamentele rechten, inzonderheid de vrijheid van meningsuiting en van vereniging, onevenredige wijze, zelfs al raakt de jurisdictionele beslissing die aan de basis ligt van de onverenigbaarheid de betrokkene niet rechtstreeks, maar de politieke partij namens welke hij zijn politieke rechten uitoefent.

⁽³⁴⁾ *Ibid.*, B.4.7.5. Zie ook hetzelfde arrest, B.4.5. In B.4.6, dat hierboven wordt weergegeven, komt de waarborg van het optreden van de Raad van State ook ter sprake.

54. Inzake de beoordeling van de pertinentie van het onderscheidingscriterium zijn ten slotte nog het volgende opgemerkt. Wie zich kandidaat stelt voor de gemeentelijke en provinciale mandaten genoemd in het voorgestelde artikel 15, § 2, van de voornoemde wet van 14 januari 1975, doet dit niet noodzakelijk namens politieke formaties die vertegenwoordigd zijn in het federale parlement, en waarop bijgevolg de maatregelen voorgeschreven in artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 4 juli 1989 kunnen worden toegepast. Het lokale politieke leven is bovendien niet noodzakelijk gestructureerd rond politieke partijen die op het federale niveau bestaan. Het is dan ook niet pertinent om uitsluitend te verwijzen naar partijen die hun dotatie verliezen op de grondslag van artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989. Ook andere partijen die geen recht hebben op een dotatie op basis van die bepaling kunnen immers "vijandig staan" ten aanzien van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen. Ook zulke partijen kunnen "aanzetten tot schending van een vigerende rechtsnorm (onder meer aanzetten tot het plegen van geweld en tot verzet tegen de genoemde regels)".

55. Willen ze zich verdragen met het verbod op discriminatie, dan moet de werkingssfeer van de amendementen nr. 4 en nr. 51 worden uitgebreid tot alle politieke partijen die althans volgens de invloed die ze zouden kunnen hebben een echte bedreiging vormen voor de rechtsstaat en die niet voldoen aan de maatstaven genoemd in artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 14 januari 1975. Daarenboven is het zaak van de wetgever een niet-willekeurige behandeling te waarborgen voor partijen die over geen openbare dotatie beschikken.

b.3. De gevolgen van de ongelijke behandeling

56. Een laatste element moet in het kader van de toetsing van de naleving van het discriminatieverbod worden onderzocht : het gaat er om na te gaan of er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen - de ongelijke behandeling - en het beoogde doel.

57. Uit het voormelde arrest van het Arbitragehof nr. 10/2001 van 7 februari 2001 volgt dat het geheel of gedeeltelijk intrekken van de openbare dotatie van politieke partijen op basis van een Grondwets- en E.V.R.M.- conforme interpretatie van artikel 15^{ter} van de voornoemde wet van 4 juli 1989, geen discriminatie is in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

58. In casu gaat het niet slechts om de hele of gedeeltelijke intrekking van de openbare dotatie van politieke partijen, maar wel om het ontnemen aan militairen van de mogelijkheid om zich kandidaat te stellen voor een lokaal politiek mandaat en om dat mandaat uit te oefenen voor een politieke partij. Zulk een gevolg van de ongelijke behandeling is ongetwijfeld zwaarder dan het gevolg waarmee het Arbitragehof rekening heeft moeten houden in zijn voormelde arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001.

59. Desalniettemin is de Raad van State van oordeel dat deze ongelijke behandeling, die het gevolg zou zijn van de goedkeuring van de amendementen nr. 4 en nr. 51, de toets aan het evenredigheidsbeginsel kan doorstaan.

60. Zoals reeds is gebleken uit de nrs. 23, 28, 31 en 32 van dit advies hebben de amendementen nr. 4 en nr. 51 niet tot gevolg - en kunnen zij, gelet op de hierboven geschetste bevoegdheidsverdeling ook niet tot gevolg hebben - dat het recht om kandidaat te zijn bij verkiezingen en een mandaat uit te oefenen als zodanig wordt ontzegd aan militairen. Deze amendementen impliceren uitsluitend dat militairen die voor de genoemde partijen voor verkiezingen willen opkomen en een mandaat uitoefenen, zich blootstellen aan een tuchtstraf. Het feit dat dit verbod geen afbreuk doet aan het politieke recht als zodanig, doch wel aan de uitoefening van de militaire bediening, is een belangrijk element in de beoordeling van de evenredigheid.

61. Daarbij komt dat, zoals hierboven is uitgelegd ⁽³⁵⁾, het in het licht van de specifieke plichten van militairen op basis van artikel 9 van de voornoemde wet van 4 juli 1989 en gelet op de taken van de Krijgsmacht, inzonderheid de handhaving van de openbare orde ⁽³⁶⁾, niet onredelijk is ervan uit te gaan dat men niet tegelijkertijd militair kan zijn en actie kan voeren - door deel te nemen aan verkiezingen en een mandaat uit te oefenen - voor een partij die "vijandig" staat tegenover het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen in de zin zoals aangegeven in het eerder vermelde arrest 10/2001 van 7 februari 2001 van het Arbitragehof. Van militairen mag, gezien hun positie en hun bijzondere taak bij de verdediging van het grondgebied en van de grondwettelijke orde, loyaliteit worden verwacht ten aanzien van de democratische orde.

62. Met betrekking tot de evenredigheid behoort ten slotte nog een belangrijk voorbehoud te worden gemaakt. Luidens de bepalingen van de amendementen nr. 4 en nr. 51 zou het volstaan dat aan een partij haar openbare dotatie ontnomen is, om zonder enige tijdsbeperking aan militairen het recht te ontzeggen zich voor die partij kandidaat te stellen. Ook de onverenigbaarheid zou zonder tijdsbeperking blijven voort bestaan. Zulk een maatregel is buitensporig en houdt er geen rekening mee dat een partij die door de Raad van State veroordeeld is wegens haar vijandigheid ten aanzien van de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag die in België van kracht zijn, na die veroordeling afgezien kan hebben van zulk een politiek en zich niet meer in de situatie bevindt dat tegen haar opnieuw zulk een maatregel kan worden getroffen.

Daarenboven dient te worden benadrukt dat een partij op grond van artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989 slechts haar openbare dotatie kan verliezen.

"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."

⁽³⁵⁾ Zie nr. 46.

⁽³⁶⁾ Zie artikel 3 van de wet van 20 mei 1994 betreffende de aanwending van de Krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en de standen waarin de militair zich kan bevinden.

Dit impliceert dat een politieke partij die, volgens de vaststelling van de Raad van State "vijandig" staat tegenover het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen, in de zin van artikel 15^{ter} van de voormelde wet van 4 juli 1989, zoals geïnterpreteerd door het Arbitragehof in zijn voormelde arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001, bij het verstrijken van de periode die in het arrest van de Raad van State in aanmerking is genomen, niet haar recht op een openbare dotatie, op grond van de artikelen 15 en 15^{bis} van dezelfde wet, verliest.

Om in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel mag de in de amendementen nr. 4 en nr. 51 bepaalde onverenigbaarheid van een militaire functie en de uitoefening van een politieke functie, niet langer duren dan de duur die overeenstemt met het bedrag dat in het arrest van de Raad van State is bepaald. Het is immers niet in te zien hoe men de ongelijke behandelingen zou verantwoorden van een politieke partij die niet alleen het recht heeft deel te nemen aan verkiezingen, maar die daarenboven door de overheid weer wordt gefinancierd. Het zou discriminerend zijn dat de uitoefening van politieke ambten voor een partij die overigens overheidsfinanciering geniet, een onverenigbaarheidsgrond zou zijn.

B. Wat betreft de ongelijke behandeling van de partijen waarvan de principes in strijd zijn met het tuchtreglement.

63. Amendement nr. 434 creëert een ongelijke behandeling van de partijen "waarvan de principes in strijd zijn met het tuchtreglement, meer bepaald met artikel 9".

a. Draagwijdte van het amendement

64. Amendement nr. 434 strekt ertoe amendement nr. 4 te subamenderen, om daarin onderdeel 3° van het voorgestelde artikel 15^{bis} te vervangen door de volgende bepaling :

"3° geen politieke partij vertegenwoordigen waarvan de principes in strijd zijn met het tuchtreglement, meer bepaald artikel 9, plichten en rechten van militairen"⁽³⁷⁾.

⁽³⁷⁾ De woorden "plichten en rechten van militairen" aan het einde van de bepaling zijn overbodig en moeten vervallen.

65. Artikel 9 van de voornoemde wet van 14 januari 1975 bepaalt het volgende :

"De militairen moeten, onder alle omstandigheden :

- 1° het land moedig en gewetensvol dienen, zo nodig op gevaar van hun leven;
- 2° nauwgezet alle dienstverplichtingen vervullen die hun worden opgelegd door de Grondwet, door wets- en verordeningsbepalingen alsook door de reglementen, onderrichtingen en bevelen die op de krijgsmacht toepassing vinden;
- 3° eerbiedig zijn tegenover het Staatshoofd, de grondwettelijke machten en de instellingen van de Staat;
- 4° alles vermijden wat afbreuk kan doen aan de eer of de waardigheid van hun staat en van hun ambt;
- 5° zich onthouden van zich in te laten met enige werkzaamheid die in strijd is met de Grondwet en de wetten van het Belgische volk."

b. Verantwoording van het amendement

b.1. Verantwoording van de ongelijke behandeling

66. In de verantwoording bij amendement nr. 434 wordt bepaald dat

"een militair te allen tijde de rechten en plichten moet vervullen die zijn verbonden aan de uitoefening van het militair ambt met het oog op de goede werking van de Belgische krijgsmacht."

67. Het amendement strekt er bijgevolg toe te waarborgen dat militairen de plichten nakomen die op hen rusten als gevolg van de eed die ze ingevolge artikel 9 van de voormelde wet van 14 januari 1975 hebben afgelegd. Ongetwijfeld gaat het hier om een geoorloofd doel, dat ongelijke behandeling kan verantwoorden.

b.2. Het gebruikte middel : ongelijke behandeling, gebaseerd op objectieve en pertinente criteria

68. De vraag rijst of de gehanteerde criteria voldoende objectief en pertinent zijn.

69. In de mate dat de "plichten van de militairen", die in artikel 9 van de voormelde wet van 14 januari 1975 zijn ingeschreven, in het amendement worden genoemd om politieke partijen van elkaar te onderscheiden, gaat het om een criterium dat slechts ten dele pertinent is. Immers, het tuchtreglement van de Krijgsmacht en de voornoemde wet van 14 januari 1975 waarin dit vervat is gelden uiteraard alleen voor individueel handelende militairen. De verwijzing in de voorliggende bepaling naar principes van een politieke partij die in strijd zouden zijn met dat reglement, lijkt dus niet deugdelijk. Dat geldt met name voor artikel 9, 1°, 2°, en 4°, van de voornoemde wet.

70. Naar de onderdelen 3° en 5° van artikel 9 kan daarentegen wel worden verwezen in het voorgestelde artikel 15bis van dezelfde wet, indien ze bij analogie zo begrepen worden dat ze betrekking hebben op politieke partijen die principes voorstaan die in strijd zijn met die bepalingen.

71. Bij de beoordeling of een politieke partij "eerbiedig is tegenover het Staatshoofd, de grondwettelijke machten en de instellingen van de Staat" ⁽³⁸⁾, dient evenwel rekening te worden gehouden met het volgende element : een politieke partij heeft het recht, zoals hiervoren is gesteld, om wijziging na te streven van de constitutionele grondslagen van de Staat en van de bestaande structuren daarvan ⁽³⁹⁾; bijgevolg kan zulk een houding op zich niet beschouwd worden als een gebrek aan eerbied "voor het Staatshoofd, de grondwettelijke machten en de instellingen van de Staat."

72. Hoe dan ook, artikel 9, 3° en 5°, van de voornoemde wet van 4 juli 1989 moet beperkend uitgelegd worden, in het licht van een analoge lezing van arrest nr. 10/2001 van het Arbitragehof. Die lezing verhindert dat een militair, wiens partij standpunten zou voorstaan die niet stroken met de politieke grondslagen van de grondwettelijke instellingen van de Belgische Staat, gestraft zou worden. Die lezing staat daarentegen wel sancties toe wegens een politieke activiteit die werkelijk vijandig staat tegenover die instellingen, dat wil zeggen, die aanzet tot het schenden van de geldende regels, inzonderheid tot het plegen van geweld of tot een houding van verzet tegen die regels ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ Artikel 9, 3°, van de voormelde wet van 14 januari 1973.

⁽³⁹⁾ Zie hierboven nr. 50.

⁽⁴⁰⁾ Zie het voornoemde arrest nr. 10/2001 van het Arbitragehof, B.4.7.2.

73. Dat neemt niet weg, zoals hierboven onder nr. 53 is uiteengezet, dat de tussenkomst van een rechtscollege - of op zijn minst een instantie die waarborgen biedt inzake onafhankelijkheid - zou moeten voorafgaan aan elke beperking van het recht van de betrokken militairen om de politieke rechten uit te oefenen bedoeld in het voorgestelde artikel 15, § 2, van de voornoemde wet van 14 januari 1975. Het amendement nr. 434 lijkt daarmee niet verenigbaar.

Dit amendement verleent immers een ruime beoordelingsbevoegdheid aan de minister alleen.

Zoals het amendement is opgevat en zoals het ingepast wordt in de huidige rechtsorde, is het op dat punt dus niet verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel en het niet-discriminatiebeginsel.

b.3. De gevolgen van ongelijke behandeling

74. Er zou hoe dan ook rekening gehouden moeten worden met de overwegingen die hierboven onder nr. 62 zijn gemaakt over de verhouding die in acht genomen moet worden tussen de duur van de schending die bij de betrokken politieke partij is vastgesteld en de duur van de beperking opgelegd aan de militair wat betreft zijn recht om zich kandidaat te stellen of de duur van de onverenigbaarheid die voor hem geldt.

Bijzondere opmerkingen

Wetsvoorstel (Doc nr. 51-1809/1)

75. De invoeging in artikel 15, § 1, derde lid, van de voormelde wet van 14 januari 1975 ⁽⁴¹⁾ van de woorden "gemeenteraadslid, OCMW-raadslid" tussen de woorden " vervullen van die van" en de woorden "deskundige, raadgever of lid van een studiecentrum", schept verwarring tussen twee totaal verschillende types van politieke activiteit.

⁽⁴¹⁾ Artikel 2 van het voorstel.

De uitoefening van politieke mandaten, zoals die van gemeenteraadslid of OCMW-raadslid, kan niet, zoals de functie van deskundige, raadgever of lid van een studiecentrum, worden gelijkgesteld met de uitoefening van een ambt binnen een politieke partij. De uitoefening van een dergelijk mandaat is immers zelfs denkbaar buiten enig lidmaatschap van een politieke partij om.

De wijziging voorgenomen bij artikel 2 van het voorstel hoort derhalve veeleer thuis in artikel 15, § 1, vierde lid, van de voornoemde wet van 14 januari 1975 of in een nieuw lid, dat wordt ingevoegd in paragraaf 1 van deze bepaling.

76. Artikel 3 van het voorstel strekt ertoe artikel 18 van de eerdergenoemde wet van 14 januari 1975 te wijzigen, om erin te preciseren dat de bij artikel 15 van dezelfde wet toegestane activiteiten niet kosteloos behoeven te worden uitgeoefend.

Artikel 3 van het voorstel heeft eveneens betrekking, in tegenstelling tot artikel 2 ervan, op de uitoefening van het ambt van lid van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan.

De indieners van het voorstel moeten onderzoeken of ze, met de vermelding "een binnengemeentelijk territoriaal orgaan", wel degelijk niet alleen de districtsraad bedoelen, maar eveneens het districts bureau en de districts voorzitter. Behoudens een gepaste verantwoording lijkt een dergelijk verschil in behandeling met de personen die een ambt van schepen, burgemeester van een gemeente, lid van het vast bureau of OCMW-voorzitter wensen uit te oefenen, niet aanvaardbaar in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Indien het de bedoeling van de indieners van het voorstel is alleen de districtsraad te vermelden, zou de tekst in die zin moeten worden gewijzigd.

77. Aangezien de verschillende gemeentelijke organen die beoogd worden, een andere benaming kunnen krijgen, rijst bovendien de vraag of het niet verkieslijk zou zijn ze in het algemeen te vermelden, door te verwijzen naar hun samenstelling of hun functie. De huidige gemeenteraad bijvoorbeeld zou kunnen worden aangeduid als de verkozen gemeentevergadering. Het huidige college van burgemeester en schepenen zou het uitvoerend collegiaal orgaan van de gemeente ⁽⁴²⁾ kunnen worden genoemd, enz.

⁽⁴²⁾ Uit het decreet van het Waals Gewest van 8 december 2005 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, inzonderheid uit de artikelen 14 en 56, vijfde lid, ervan, blijkt dat in het Waals Gewest het begrip "college van burgemeester en schepenen" zal worden vervangen door het begrip "gemeentecollege" vanaf 8 oktober 2006.

Deze opmerkingen, die moeten worden uitgebreid tot de verwijzingen naar de provinciale organen, gelden *mutatis mutandis* voor amendement nr. 3.

De amendementen nr. 1 en nr. 2 (Doc nr. 51-1809/2)

78. De amendementen nr. 1 en nr. 2 strekken ertoe de uitoefening van de politieke mandaten waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft, te beperken tot alleen de militairen die in disponibiliteit zijn gesteld.

Zoals amendement nr. 1 gesteld is, leidt het ertoe dat de voorwaarde een indisponibiliteitsstelling te hebben gekregen, opgelegd wordt zowel voor het ambt van deskundige, raadgever of lid van een studiedienst, ambten welke nu reeds toegestaan zijn, als voor de mandaten van gemeenteraadslid of lid van een OCMW-raad, terwijl die voorwaarde oorspronkelijk niet gold voor de voormelde ambten.

De lezing van de verantwoording die bij dat amendement wordt gegeven, laat niet toe na te gaan of dat wel de bedoeling van de indiener ervan is.

79. Dat in het voorgestelde artikel 18 van de voormelde wet van 14 januari 1975 de woorden "voor zover het gaat om militairen die een indisponibiliteitsstelling hebben bekomen" worden ingevoegd tussen de woorden "OCMW-raadslid" en de woorden "lid van een binnengemeentelijk", doet de vraag rijzen of dat vereiste geldt voor de mandaten van gemeenteraadslid en OCMW-raadslid of alleen voor dat van OCMW-raadslid.

De bedoeling van de indieners van het amendement zou moeten worden verduidelijkt.

Amendement nr. 5 (Doc nr. 51-1809/3)

80. Amendement nr. 5 strekt ertoe in de voormelde wet van 14 januari 1975 een artikel 15^{ter} in te voegen tot regeling van het politiek verlof van militairen voor de uitoefening van de mandaten waarvan sprake is in artikel 15 van de wet, zoals dat artikel vervangen wordt bij amendement nr. 3.

Het systeem dat door dit amendement wordt ingevoerd, verschilt van datgene dat is opgenomen in de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten :

- het voorgestelde artikel 15^{ter} voorziet alleen in de keuze tussen een verplicht voltijds politiek verlof en een afwezigheid wegens politiek verlof, terwijl de regelgeving in de wet van 18 september 1986 steunt op een onderscheid tussen facultatieve politieke verloven en ambtshalve politieke verloven en op een gradatie van de duur van de politieke verloven naargelang van het belang van de prestaties die met de onderscheiden betrokken politieke mandaten verbonden zijn;
- anders dan de voormelde wet van 18 september 1986 stelt het voorgestelde artikel 15^{ter} de militairen die met politiek verlof zijn op non-activiteit;
- het voorgestelde artikel 15^{ter}, § 2, zendt de daarin bedoelde militairen, voor de uitoefening van de mandaten waarvan sprake is in artikel 15, § 2, 8° tot 11°, zoals vervangen bij amendement nr. 3, ambtshalve en voltijds met politiek verlof.

De wetgever zou in de parlementaire voorbereiding deze verschillen moeten verantwoorden t.a.v. de staat van militair waarop de tekst betrekking heeft.

Amendement nr. 7 (Doc nr. 51-1809/3)

81. Amendement nr. 7 strekt ertoe in het voorliggende voorstel een artikel 6 in te voegen tot wijziging van artikel 1, tweede lid, van de wet van 10 januari 1974 tot regeling van de in aanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas. Deze wijziging heeft tot doel om alleen artikel 4 van die wet toepasselijk te verklaren op militairen die met politiek verlof zijn gezonden.

De bestaansreden van die wijziging valt niet in te zien. Artikel 4 van de voormelde wet van 10 januari 1974 heeft namelijk alleen betrekking op periodes van onbezoldigd verlof die met dienstactiviteit worden gelijkgesteld - en dus in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioen -, wat blijkbaar niet het geval is met het politiek verlof dat het voorgestelde artikel 15^{ter} beoogt in te voeren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
	J.-C. SCHOLSEM,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME,	kamervoorzitters,
	Y. KREINS,	
	D. ALBRECHT,	
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	M. RIGAUX	
	J. VELAERS,	
	H. BOSLY,	
	G. KEUTGEN,	
	M. TISON,	
de Heer	M. FAUCONIER,	toegevoegdgriffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. WEEKERS en Y. CHAUFFOUREAUX, auditeurs.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

M. FAUCONIER

R. ANDERSEN