CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.904/AG
du 13 août 2013

sur

une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2970/1)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.904/AV
van 13 augustus 2013

over

een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2970/1)

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(*)] sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle' (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, n° 53-2970/1).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 6 et 13 août 2013. L'assemblée générale était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Paul LEWALLE, Jacques JAUMOTTE, Geert DEBERSAQUES, Luc CAMBIER, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Marc RIGAUX, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section et Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2013.

*

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, 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.

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof' (Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2970/1).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 6 en 13 augustus 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, 3amervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT, 3amervoorzitter, Paul LEWALLE, Jacques JAUMOTTE, Geert DEBERSAQUES, Luc CAMBIER, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Jan VELAERS, Marc RIGAUX, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

De verslagen waren uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 augustus 2013.

*

[(*)] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 à la proposition, 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 appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

1. La proposition de loi spéciale a pour objet de conférer une nouvelle compétence à la Cour constitutionnelle lui permettant de contrôler la légalité des décisions de la Commission de contrôle qui infligent une ou plusieurs sanctions à des candidats élus pour siéger à la Chambre des représentants, en raison d'infractions en matière de dépenses électorales, visées à l'article 14/1, proposé, 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' (ci-après « la loi du 4 juillet 1989 ») [1].

La présente proposition de modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle' (ci-après « la loi spéciale du 6 janvier 1989 »), à l'examen, doit être lue en combinaison avec la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution [2] dont elle pourvoit à l'exécution, et avec la proposition de loi 53.905/AG.

---

[1] Voir la proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 'relative au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le code électoral' *(Doc. Parl*., Chambre, 2012-2013, n° 53-2972/1), au sujet de laquelle l'avis 53.905/AG a été donné ce jour, ci après : « proposition de loi 53.905/AG ».

[2] Il convient de constater qu'il ressort de la demande d'avis introduite par le Président de la Chambre des représentants qu'il y existe deux propositions de révision de l'article 142 de la Constitution :

1° la première proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (*Doc*. p*arl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2971/1) porte sur la consultation populaire régionale (voir également la proposition d'insertion d'un nouvel article 39*bis*, proposé, dans la Constitution (*Doc. parl.,* Chambre, 2012-2013, n° 53-2966/1) et la proposition de loi spéciale 'portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2968/1), au sujet de laquelle l'avis 53.903/AG a été donné ce jour) ;

2° la deuxième proposition de révision de l'article 142 de la Constitution porte sur la limitation et le contrôle des dépenses électorales (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2969/1).

Ces deux propositions de révision de l'article 142 de la Constitution ne paraissent pas s'accorder : toutes deux disposent entre autres qu'un nouvel alinéa est inséré entre les alinéas 3 et 4 de l'article 142, que l'ancien alinéa 4 devient l'alinéa 5, et qu'un certain nombre de mots dans l'ancien alinéa 4 sont remplacés. Apporter, par le biais de deux propositions de révision, des modifications analogues à la même disposition constitutionnelle prête assurément à confusion : du point de vue de la légistique, les deux propositions de révision de l'article 142 de la Constitution ne s'accordent manifestement pas.

Interrogés à ce sujet, les délégués du Président de la Chambre des représentants ont répondu ce qui suit : « Deze twee voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zullen worden samengevoegd met oog op het onderzoek ervan in de bevoegde Kamercommissie. Het komt toe aan deze Kamercommissie om erover te waken

2. L'article 1er de la proposition dispose que la loi concerne une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

L'article 2 de la proposition insère, dans le titre Ier « De la compétence de la Cour constitutionnelle », chapitre Ier « Des recours en annulation », de la loi spéciale du 6 janvier 1989, une nouvelle section IV concernant les « Recours contre des décisions de la Commission de contrôle en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections de la Chambre des représentants ».

L'article 3 de la proposition insère, dans la section IV susmentionnée, un article 25*bis* qui dispose que la Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les décisions de la Commission de contrôle visées à l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989 [3].

L'article 4 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*ter* qui dispose que les recours visés à l'article 25*bis* sont introduits par le candidat élu faisant l'objet de la décision de sanction de la Commission de contrôle visée à l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989 (alinéa 1er) et que les recours visés à l'article 25*bis* ne sont recevables que s'ils sont introduits dans un délai de soixante jours suivant la publication de la décision de la Commission de contrôle au *Moniteur belge* (alinéa 2).

L'article 5 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*quater*, qui concerne la datation du recours en annulation, la désignation de l'objet du recours et l'exposé des faits et moyens.

L'article 6 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*quinquies* qui dispose qu'une copie de la décision attaquée de la Commission de contrôle est jointe à la requête (alinéa 1er) et qui fixe les règles concernant les délais d'introduction d'un mémoire et d'un mémoire en réplique ainsi que leur éventuelle réduction ou prolongation (alinéa 3).

L'article 7 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*sexies* qui dispose que la Cour constitutionnelle annule la décision de la Commission de contrôle si le recours est fondé (alinéa 1er) et qui concerne la notification de l'arrêt aux parties et au président de la Chambre (alinéa 2).

---

dat deze twee voorstellen uiteindelijk één coherente tekst zullen vormen. In dit stadium gaat het evenwel om twee verschillende voorstellen ».
Le présent avis tient par conséquent uniquement compte de la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution visée au point 2°.

[3] La Commission de contrôle susmentionnée peut infliger les sanctions suivantes (article 15 de la proposition de loi 53.905/AG - article 14/1, § 1er, proposé, de la loi du 4 juillet 1989) : 1° un avertissement ; 2° la retenue de l'indemnité parlementaire à concurrence de 5 % durant une période de minimum un mois et de maximum douze mois ; 3° la suspension du mandat pour une période de minimum un mois et de maximum six mois ; 4° la déchéance du mandat.

L'article 8 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*septies* qui dispose que la Cour constitutionnelle peut suspendre la décision de la Commission de contrôle.

L'article 9 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*octies* qui dispose que « *la suspension* » ne peut être décidée que si, premièrement, des moyens sérieux sont invoqués et si, deuxièmement, l'exécution immédiate de la décision de la Commission de contrôle risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

L'article 10 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*nonies* qui dispose que la demande de suspension est formée dans la requête en annulation ou par un acte distinct, signé conformément à l'article 25*quater*, proposé, et joint à la requête ou introduit en cours d'instance (alinéa 1er). Dès que le recours en annulation est introduit, une demande de suspension introduite ultérieurement n'est pas recevable, sans préjudice de la possibilité offerte au demandeur d'introduire, de la manière visée à cet article, un nouveau recours en annulation assorti d'une demande de suspension, si le délai de recours visé à l'article 25*ter*, alinéa 2, proposé, n'a pas encore expiré (alinéa 2).

L'article 11 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*decies* qui dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la décision attaquée de la Commission de contrôle risque de causer un préjudice grave difficilement réparable (alinéa 1er). Lorsqu'elle est introduite par un acte distinct, la demande de suspension est datée et elle indique la décision qui fait l'objet d'un recours en annulation (alinéa 2).

L'article 12 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*undecies* concernant les modalités selon lesquelles et les délais dans lesquels la Cour constitutionnelle statue sur la demande (alinéa 1er), les langues dans lesquelles l'arrêt de suspension est rédigé (alinéa 2), sa publication au *Moniteur belge* (alinéa 2), le moment à partir duquel l'arrêt de suspension produit ses effets (alinéa 3), le délai dans lequel l'arrêt sur la demande principale doit être rendu (alinéas 4 et 5), la notification des arrêts aux parties et au président de la Chambre des représentants (alinéa 6).

L'article 13 de la proposition insère, dans la même section IV, un article 25*duodecies* précisant quelles dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui concernent la procédure devant la Cour constitutionnelle, sont (alinéa 2) ou ne sont pas (alinéa 1er) applicables aux recours contre les décisions de la Commission de contrôle.

L'article 14 de la proposition complète l'article 62, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 en ce qui concerne la langue que le candidat élu qui introduit un recours contre la décision de la Commission de contrôle (nouveau 7°) et la Commission de contrôle (nouveau 8°) sont tenus d'utiliser dans les actes et déclarations devant la Cour.

L'article 15 de la proposition dispose que la loi entre en vigueur le jour des élections en vue du renouvellement intégral des Parlements de communauté et de région en 2014.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Cadre normatif

3. En principe, le Conseil d'État examine une proposition de loi (spéciale) qui lui est soumise à la lumière notamment de la Constitution et des traités internationaux pertinents en la matière.

En ce qui concerne le cadre constitutionnel à prendre en considération, il y a lieu de tenir compte en l'occurrence de la manière dont le Président de la Chambre des représentants formule sa demande d'avis. Il demande au Conseil d'État de

> « rendre un avis sur la compatibilité et la conformité avec la Constitution telle qu'elle sera en vigueur après l'adoption par le législateur des propositions de révision ci-dessus ».

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà donné suite à des demandes visant à obtenir un avis sur un projet ou une proposition de loi à la lumière d'une révision de la Constitution encore inachevée [4]. Le Conseil d'État examinera également la proposition qui lui est soumise à la lumière de l'article 142, proposé, de la Constitution, tel qu'il sera rédigé après l'approbation des propositions de révision de la Constitution.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que le texte du nouvel article 142 de la Constitution, tel qu'il sera finalement, par hypothèse, adopté, sera conforme aux propositions de révision de la Constitution actuellement à l'examen, ou qu'en tout cas, si les textes proposés devaient encore faire l'objet de modifications, le texte final

---

[4] Voir à cet égard notamment, l'avis 51.214/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1560/2), l'avis 51.215/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques', (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1563/2) et l'avis 51.216/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant modification de 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 (dite « de pacification communautaire ») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1565/2, p. 8) qui font référence à l'avis 13.334/1/2 donné les 31 mai et 6 juin 1979 sur un projet de 'loi spéciale des régions et des communautés' (*Doc. parl.*, Sénat, 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4), à l'avis 21.727/AG donné le 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'sur les relations internationales des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 457/2, p. 4), à l'avis 21.990/VR donné le 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2) et à l'avis 27.145/4 donné le 1er décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'réglant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, 1274/6, p. 2).

aura, à l'égard de la proposition de loi spéciale à l'examen, les mêmes effets juridiques que la révision de la Constitution actuellement proposée [5].

4. Il a donc été tenu compte des développements de la seconde proposition de révision de l'article 142 de la Constitution et plus particulièrement de la volonté exprimée de confier à la Cour constitutionnelle le contentieux des décisions de la Commission de contrôle relatives aux candidats aux élections de la Chambre des représentants.

2. Effet suspensif du recours

5. Il ressort de la lecture combinée du texte de la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution et des développements y consacrés que l'intention du Constituant est de confier à la Cour constitutionnelle la compétence de contrôler, sous la forme d'un recours en annulation introduit devant la Cour, la « légalité » des décisions prises par la Commission de contrôle, en tant qu'organe de la Chambre des représentants, qui infligent une sanction à un candidat élu lors des élections de la Chambre des représentants en raison d'infractions en matière de dépenses électorales visées à l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989.

6. Le choix ayant ainsi été opéré par le Constituant de ne confier à la Cour constitutionnelle qu'une compétence d'annulation et l'introduction d'un recours en annulation n'ayant pas, en soi, d'effet suspensif, l'article 8 de la proposition de loi spéciale à l'examen prévoit, de manière logique par rapport à la compétence de suspension dont dispose déjà la Cour constitutionnelle en vertu des articles 19 à 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qu'une demande de suspension peut être introduite devant la Cour, dans le cadre d'un recours en annulation introduit contre une décision de la Commission de contrôle.

L'introduction de la demande de suspension n'a cependant pas en soi d'effet suspensif automatique et la suspension ne peut par ailleurs être ordonnée par la Cour constitutionnelle que si les deux conditions fixées par l'article 25*octies*, proposé, (article 9 de la proposition de loi spéciale) sont réunies, à savoir : 1°) que des moyens sérieux sont invoqués à l'appui de la demande de suspension, et 2°) que l'exécution immédiate de la décision de la Commission de contrôle faisant l'objet du recours en annulation risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

7. Compte tenu toutefois des conséquences que les sanctions majeures de la suspension ou de la déchéance du mandat impliquent non seulement pour les intéressés eux-mêmes, mais également, de manière plus fondamentale, pour l'assemblée parlementaire dont ils font partie, compte tenu de la circonstance que le mandat de parlementaire est par

[5] Voir en ce sens notamment, l'avis 30.289/2/V donné le 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002 'assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-1023/1, p. 12), et l'avis 51.195/AG donné le 3 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles'(*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2140/2).

ailleurs protégé par les garanties contenues dans les articles 58 et 59 de la Constitution, et compte tenu du fait qu'il convient d'éviter qu'une décision de la Commission de contrôle qui serait ultérieurement déclarée illégale par la Cour constitutionnelle puisse néanmoins, fût-ce dans un laps de temps limité, avoir eu un impact direct tant sur le fonctionnement régulier de la Chambre des représentants que sur la participation des députés, en tant qu'élus de la Nation, aux travaux de celle-ci, le Conseil d'État estime qu'il y a, à tout le moins, lieu de prévoir que la suspension ou la déchéance du mandat, décidée par la Commission de contrôle, ne pourra produire ses effets qu'à l'expiration du délai de recours en annulation ouvert devant la Cour constitutionnelle ou, en cas d'introduction d'une demande de suspension dans ce délai, qu'après que la Cour constitutionnelle aura rejeté cette demande.

Plus fondamentalement, la question se pose de savoir si, s'agissant de la suspension ou de la privation du mandat, l'effet suspensif du recours ne doit pas s'attacher au recours en annulation lui-même, sans qu'il ne soit nécessaire d'introduire une demande en suspension.

L'attention est enfin attirée sur ce que, dans l'hypothèse d'un maintien de la procédure en suspension, même pour ce qui concerne les sanctions majeures de la suspension et de la privation du mandat, la condition de l'exigence d'un « risque de préjudice grave difficilement réparable » n'apparaît pas adéquate. Pour les raisons invoquées ci-dessus et qui sont relatives au fonctionnement régulier de l'assemblée parlementaire, il y aurait en effet lieu soit d'omettre cette condition, soit de la présumer établie en cas d'infliction d'une des deux sanctions majeures.

Compte tenu tant de la particularité du nouveau contentieux ainsi confié à la Cour constitutionnelle que de son caractère limité, une autre solution qui pourrait être envisagée serait de conférer directement au recours en annulation, voulu par le Constituant, un caractère automatiquement suspensif de l'exécution des sanctions prises par la Commission de contrôle et ce, jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour. Une telle solution présenterait l'avantage de simplifier la procédure devant la Cour constitutionnelle.

8. Il s'ensuit que l'article 8 de la proposition de loi spéciale à l'examen doit, à tout le moins, être revu et que les articles 9 à 11 doivent être adaptés en conséquence.

9. C'est sous réserve de cette observation générale que sont formulées les observations particulières qui suivent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

10. Il faut mentionner la dénomination complète (type, date et intitulé) de l'acte qui est modifié [6].

Ensuite, il y a lieu de mentionner l'historique complet des modifications antérieures du titre à modifier qui sont encore en vigueur [7].

On rédigera dès lors l'article 2 comme suit :

« Dans le titre I^er^, chapitre 1^er^, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifiée par les lois spéciales des 13 juillet 2001, 9 mars 2003 et 21 février 2010, il est inséré une section IV, intitulée '(…)' ».

Article 3

11. Afin de garantir la sécurité juridique ainsi que l'effectivité du recours ouvert aux candidats devant la Cour Constitutionnelle, il y a lieu de prévoir que, dans le cadre de l'examen du recours organisé par le nouvel article 25*bis* proposé, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour Constitutionnelle dispose des mêmes pouvoirs que ceux qui lui sont conférés par l'article 26, §§ 1^er^ et 1*bis*, de la même loi, de telle sorte que son contrôle puisse impliquer celui de vérifier la validité des normes sur lesquelles se fondent la décision querellée au regard des normes visées à cet article 26.

Article 4

12. Dans le texte néerlandais de l'article 25*ter*, alinéa 1^er^, proposé, on écrira : « De in artikel 25*bis* bedoelde beroepen ... ».

13. En vertu de l'article 14/1, §§ 5 et 6, de la loi du 4 juillet 1989, inséré par l'article 15 de la proposition de loi n° 53.905/AG, la sanction infligée par la Commission de contrôle est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée dans les dix jours ouvrables du prononcé et publiée sans délai au *Moniteur belge*.

Conformément à l'article 142 proposé de la Constitution, la présente proposition de loi spéciale attribue à la Cour constitutionnelle la compétence de statuer sur les recours introduits par les candidats élus à la Chambre des représentants contre les sanctions infligées en matière de contrôle des dépenses électorales.

---

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n°112, ci-après « *Guide de légistique* ».

[7] *Ibid.*, recommandation n° 113.

Ces dispositions ne déterminent toutefois pas la date de prise d'effet de la sanction infligée.

Selon l'article 25*ter*, alinéa 2, proposé, le recours introduit par le candidat élu faisant l'objet de la décision de sanction n'est recevable que s'il est introduit dans un délai de soixante jours suivant la publication de la décision de la Commission de contrôle au *Moniteur belge* [8].

Dans plusieurs arrêts, la Cour Constitutionnelle a déclaré que le délai pour l'introduction d'un recours juridictionnel ou administratif à l'encontre d'une décision individuelle ne pouvait, sous peine de méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, commencer à courir à une date antérieure à la prise de connaissance effective de la décision [9].

La publication, par extrait, de la décision de la commission de contrôle au *Moniteur belge* ne peut à cet égard valoir prise de connaissance effective de la décision. Il convient dès lors d'adapter la modification projetée de l'article 25*ter*, alinéa 2, proposé en prévoyant que le délai de recours ne commence à courir qu'à compter de la notification de la décision de la Commission de contrôle.

Article 9

14. Dans le texte néerlandais de l'article 25*octies*, en projet, on écrira : « Tot schorsing kan enkel (…) ».

Articles 10 et 11

15. À première vue, il y a une contradiction entre l'article 25*nonies*, alinéa 1er, proposé, et l'article 25*nonies*, alinéa 2, proposé.

[8] Cet alinéa est rédigé par analogie avec l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, lequel s'applique aux recours tendant à l'annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle, visée à l'article 134 de la Constitution.
À ce propos, il est rappelé que l'article 190 de la Constitution dispose :
« Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. ».

[9] Dans son arrêt n° 162/2007 du 19 décembre 2007, la Cour constitutionnelle a déclaré que : « Comme la Cour l'a déjà jugé dans ses arrêts nos 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006, 85/2007 et 123/2007, il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, le législateur fasse courir des délais de procédure à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Toutefois, le choix de la date d'envoi de l'avis d'imposition ou de l'avertissement-extrait de rôle comme point de départ du délai de recours apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, les délais de recours commençant à courir à un moment où ces derniers ne peuvent pas avoir connaissance du contenu de l'avis d'imposition ou de l'avertissement-extrait de rôle. » (considérant B.3).

L'alinéa 1er dispose que la demande de suspension est formée dans la requête en annulation ou par un acte distinct [10], joint à la requête ou introduit en cours d'instance, ce qui donne l'impression que la suspension peut encore être demandée après l'introduction du recours en annulation.

L'alinéa 2 dispose par contre que dès que le recours en annulation est introduit, une demande de suspension introduite « ultérieurement » n'est pas recevable, à moins que le demandeur n'introduise un nouveau recours en annulation assorti d'une demande de suspension.

De prime abord, une telle contradiction peut être source de confusion et d'insécurité juridique.

Interrogés à ce propos, les délégués du Président de la Chambre des représentants répondent en ces termes :

> « Het voorgestelde artikel 25*nonies* zou inderdaad aan klaarheid winnen mocht het als volgt luiden :
>
> "art. 25*nonies*. De vordering tot schorsing wordt geformuleerd in het verzoekschrift tot nietigverklaring.
>
> Eenmaal het beroep tot nietigverklaring is ingediend, is een later ingediende vordering tot schorsing niet ontvankelijk, onverminderd de mogelijkheid in hoofde van de verzoeker om, indien de beroepstermijn bedoeld in artikel 25*ter*, tweede lid, nog niet is verstreken, een nieuw beroep tot nietigverklaring in te stellen waar een vordering tot schorsing is bijgevoegd op de wijze bepaald in dit artikel ».

Dès lors que la proposition de texte formulée par les délégués n'utilise plus la notion d'« acte distinct », telle qu'elle apparaît à l'article 25*nonies*, alinéa 1er, de la proposition initiale, il faudra sans doute adapter également l'article 11 de la proposition (article 25*decies*, alinéa 2, en projet) en conséquence.

Article 12

16. Tel qu'il est formulé actuellement, l'article 25*undecies*, alinéa 1er, proposé, paraît uniquement se rapporter au délai imparti pour statuer sur la demande de suspension, contrairement à l'article 25*undecies*, alinéa 4, en projet, qui concerne le délai dans lequel il faut statuer sur la demande principale, à savoir le recours en annulation.

Afin de lever toute ambiguïté à cet égard, il paraît indiqué de disposer expressément à l'article 25*undecies*, alinéa 1er, qu'il concerne la demande de suspension.

[10] Voir également l'article 11 de la proposition contenant l'article 25*decies*, alinéa 2, proposé.

17. Selon l'alinéa 5 de l'article 25*undecies* proposé, la suspension ordonnée par la Cour constitutionnelle cesse immédiatement ses effets lorsque l'arrêt sur la demande principale n'a pas été rendu dans le délai de trois mois du prononcé de l'arrêt ordonnant la suspension. Au regard des exigences de l'effet utile du recours, il n'est cependant guère concevable que les effets d'un arrêt de suspension ne perdurent pas jusqu'à la décision finale, dès lors que la suspension implique que la Cour a estimé que la requête repose sur des moyens sérieux et que l'exécution de la décision expose son destinataire à un risque de préjudice grave et difficilement réparable [11].

Article 13

18. En application de l'article 25*quinquies*, alinéa 3, proposé, les délais peuvent être abrégés ou prolongés par ordonnance présidentielle. Il convient dès lors de compléter l'article 25*duodecies*, alinéa 2, proposé, par la mention suivante :

« …, le cas échéant abrégé ou prolongé ».

19. Dans le texte néerlandais de l'article 25*duodecies*, alinéa 2, proposé, le chiffre « 59 » doit être remplacé par le chiffre « 89 ».

Article 14

20. La phrase liminaire de cet article doit être rédigée comme suit :

« L'article 62, alinéa 2, de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 27 mars 2006, est complété par les 7° et 8°, rédigés comme suit ».

Article 15

21. Dans le texte néerlandais de l'article 15, il y a lieu d'écrire : « Deze wet treedt in werking op de dag van ... ».

*

[11] Voir par analogie : C.C., 27 mai 2008, n° 81/2008, B. 71 à B. 73.2 (Dans cet arrêt, la Cour a annulé la dernière phrase de l'article 39/82, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', en application duquel l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ou de refoulement de l'étranger, suspendu de plein droit par l'introduction d'un recours d'extrême urgence dans le délai imparti, pouvait, de plein droit, être poursuivie en l'absence d'une décision du Conseil du contentieux des étrangers dans les septante-deux heures).

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, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

1. Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe het Grondwettelijk Hof een nieuwe bevoegdheid toe te kennen om de wettigheid van de beslissingen van de Controlecommissie te controleren waarbij een of meerdere sancties worden opgelegd aan kandidaten die verkozen zijn om te zetelen in de Kamer van volksvertegenwoordigers wegens overtredingen aangaande verkiezingsuitgaven, bedoeld bij het voorgestelde artikel 14/1 van de wet van 4 juli 1989 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen' (hierna "de wet van 4 juli 1989" genoemd)[1].

Het onderhavige voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof' (hierna "de wet van 6 januari 1989") moet samen worden gelezen met het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet [2] waaraan het uitvoering geeft en met het wetsvoorstel 53.905/AV.

---

[1] Zie het wetsvoorstel tot wijziging 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 en tot wijziging van het Kieswetboek' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2972/1) waarover heden advies 53.905/AV is gegeven, hierna "wetsvoorstel 53.905/AV" genoemd.

[2] Er dient vastgesteld dat uit de adviesaanvraag van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers blijkt dat er twee voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zijn :

1° het eerste voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet (*Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2971/1) heeft betrekking op de gewestelijke volksraadpleging (zie ook het voorstel tot invoeging van een nieuw voorgestelde artikel 39*bis* van de Grondwet (*Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/1) en het voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten' (*Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2968/1), waarover heden advies 53.903/AV is gegeven);

2° het tweede voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet heeft betrekking op de beperking en controle van de verkiezingsuitgaven (*Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2969/1).

Deze beide voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet lijken niet op elkaar te zijn afgestemd : de beide voorstellen tot herziening bepalen onder meer dat tussen het derde en vierde lid van artikel 142 een nieuw lid wordt ingevoegd, dat het vroegere vierde lid het vijfde lid wordt, en dat een aantal woorden in het vroegere vierde lid worden vervangen. Met twee voorstellen tot herziening analoge wijzigingen aanbrengen aan dezelfde grondwetsbepaling veroorzaakt uiteraard verwarring : wetgevingstechnisch zijn de beide voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet kennelijk niet op elkaar afgestemd.

Daarover ondervraagd melden de gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het volgende : "Deze twee voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zullen worden samengevoegd met oog op het onderzoek ervan in de bevoegde Kamercommissie. Het komt toe aan deze Kamercommissie om erover te waken dat deze twee voorstellen uiteindelijk één coherente tekst zullen vormen. In dit stadium gaat het evenwel om twee verschillende voorstellen."

2. Artikel 1 van het voorstel bepaalt dat de wet betrekking heeft op een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 2 van het voorstel voegt in titel I "Bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof", hoofdstuk 1 "Beroepen tot vernietiging", van de bijzondere wet van 6 januari 1989 een nieuwe afdeling IV in die betrekking heeft op de "Beroepen tegen beslissing van de Controlecommissie inzake de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers".

Artikel 3 van het voorstel voegt in genoemde afdeling IV een artikel 25*bis* in, dat bepaalt dat het Grondwettelijk Hof, bij wege van arrest, uitspraak doet over de beroepen tot vernietiging wegens schending van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de beslissingen van de Controlecommissie bedoeld in artikel 14/1 van de wet van 4 juli 1989. [3]

Artikel 4 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*ter* in dat bepaalt dat de in artikel 25*bis* bedoelde beroepen worden ingeleid door de verkozen kandidaat die het voorwerp uitmaakt van de sanctiebeslissing van de Controlecommissie bedoeld in artikel 14/1 van de wet van 4 juli 1989 (eerste lid) en dat de beroepen bedoeld in artikel 25*bis* slechts ontvankelijk zijn indien zij worden ingesteld binnen een termijn van zestig dagen na de bekendmaking van de beslissing van de Controlecommissie in het *Belgisch Staatsblad* (tweede lid).

Artikel 5 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*quater* in, dat betrekking heeft op de dagtekening van het beroep tot vernietiging, de aanduiding van het voorwerp ervan en de uiteenzetting van de feiten en middelen.

Artikel 6 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*quinquies* in, dat bepaalt dat een kopie van de bestreden beslissing van de Controlecommissie bij het verzoekschrift wordt gevoegd (eerste lid) en de regels bevat met betrekking tot de termijnen voor de indiening van een memorie en memorie van antwoord en de eventuele verkorting of verlenging ervan (derde lid).

Artikel 7 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*sexies* in dat bepaalt dat het Grondwettelijk Hof de beslissing van de Controlecommissie vernietigt indien het beroep gegrond is (eerste lid) en betrekking heeft op de kennisgeving van het arrest aan de partijen en de voorzitter van de Kamer (tweede lid).

Artikel 8 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*septies* in dat bepaalt dat het Grondwettelijk Hof de beslissing van de Controlecommissie kan schorsen.

Het onderhavige advies houdt bijgevolg enkel rekening met het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zoals bedoeld onder 2°.

[3] De genoemde Controlecommissie kan de volgende sancties opleggen (artikel 15 van het wetsvoorstel 53.905/AV-voorgesteld artikel 14/1, § 1, van de wet van 4 juli 1989) : 1° een waarschuwing; 2° de inhouding van de parlementaire vergoeding ten belope van 5 % gedurende een periode van minimum een maand en maximum twaalf maanden; 3° de schorsing van het mandaat gedurende een periode van minimum een maand en maximum zes maanden; 4° de vervallenverklaring van het mandaat.

Artikel 9 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*octies* in dat bepaalt dat "*over de schorsing*" enkel kan worden beslist indien er, ten eerste, ernstige middelen worden ingeroepen en, ten tweede, de onmiddellijke uitvoering van de beslissing van de Controlecommissie een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan veroorzaken.

Artikel 10 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*nonies* in dat bepaalt dat de schorsing wordt gevorderd in het verzoekschrift tot vernietiging of in een afzonderlijke, overeenkomstig het voorgestelde artikel 25*quater* ondertekende akte, die bij het verzoekschrift gevoegd wordt of in de loop van het geding ingediend wordt (eerste lid). Eenmaal een beroep tot nietigverklaring is ingediend, is een navolgende vordering tot schorsing niet ontvankelijk, onverminderd de mogelijkheid in hoofde van de verzoeker om, indien de beroepstermijn bedoeld in het voorgestelde artikel 25*ter*, tweede lid, nog niet is verstreken, een nieuw beroep tot nietigverklaring in te stellen waar een vordering tot schorsing is bijgevoegd op de wijze bepaald in dit artikel (tweede lid).

Artikel 11 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*decies* in dat bepaalt dat de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de feiten bevat, waaruit moet blijken dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden beslissing van de Controlecommissie een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen (eerste lid). Wanneer de vordering tot schorsing wordt ingeleid bij een afzonderlijke akte, wordt ze gedagtekend en geeft ze de beslissing weer die het voorwerp uitmaakt van het beroep tot vernietiging (tweede lid).

Artikel 12 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*undecies* in dat betrekking heeft op de wijze en termijnen waarbinnen het Grondwettelijk Hof uitspraak doet over de vordering (eerste lid), de talen waarin het arrest tot schorsing wordt opgesteld (tweede lid), de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (tweede lid), het tijdstip dat het schorsingsarrest gevolg heeft (derde lid), de periode waarbinnen het arrest op de hoofdvordering wordt gewezen (vierde en vijfde lid), de kennisgeving van de arresten aan de partijen en aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zesde lid).

Artikel 13 van het voorstel voegt in dezelfde afdeling IV een artikel 25*duodecies* in dat bepaalt welke bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989, die betrekking hebben op de rechtspleging voor het Grondwettelijk Hof, niet (eerste lid) of wel (tweede lid) van toepassing zijn op de beroepen tegen de beslissingen van de Controlecommissie.

Artikel 14 van het voorstel vult artikel 62, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 aan met betrekking tot de taal die de verkozen kandidaat die een beroep instelt tegen de beslissing van de Controlecommissie (nieuw 7°) en de Controlecommissie (nieuw 8°) in de akten en verklaringen voor het Hof dienen te gebruiken.

Artikel 15 van het voorstel bepaalt dat de wet in werking treedt op de dag van de verkiezingen met het oog op de algehele vernieuwing van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen in 2014.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Normatief kader

3. In beginsel onderzoekt de Raad van State een aan hem voorgelegd voorstel van (bijzondere) wet in het licht van onder meer de Grondwet en van de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Wat betreft het in aanmerking te nemen grondwettelijk kader dient rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn adviesaanvraag formuleert. Hij verzoekt de Raad van State om:

> "te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid [van het voorgelegde voorstel van bijzondere wet] met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen".

In het verleden is de Raad van State reeds ingegaan op verzoeken om advies te geven over een ontwerp of voorstel van het in het licht van een herziening van de Grondwet die nog niet helemaal haar beslag heeft gekregen.[4] De Raad van State zal ook het voorliggende voorstel onderzoeken in het licht van het voorgestelde artikel 142 van de Grondwet zoals die zal luiden na de goedkeuring van de voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het onderhavige advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de tekst van het nieuwe artikel 142 van de Grondwet, zoals die per hypothese uiteindelijk zal worden aangenomen, in overeenstemming zal zijn met de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke tekst in elk geval, mochten in de voorgestelde teksten nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van het onderzochte

[4] Zie wat dat betreft onder meer Adv.RvS. 51.214/AV, op 2 mei 2012 gegeven over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1560/2), Adv.RvS. 51.215/AV, van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wat de behandeling van geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1563/2) en Adv.RvS. 51.216/AV, van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 19 juli 2012 'houdende wijziging van 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 (de zogenaamde "pacificatiewet") en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1565/2, 8) waarin wordt verwezen naar Adv.RvS. 13.334/1/2, van 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van 'bijzondere gewest- en gemeenschapswet' (*Parl.St.* Senaat 1979, nr. 261/1, bijlage I, 4), naar Adv.RvS. 21.727/AV, van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten' (*Parl.St.* Senaat 1991-92, nr. 457/2, 5), naar Adv.RvS. 21.990/VR, van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'tot vervollediging van de federale Staatsstructuur' (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/2, 2) en naar Adv.RvS. 27.145/4, van 1 december 1997 over een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1998 'tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers' (*Parl.St.*Kamer 1997-98, nr. 1274/6, 2).

bijzondere wetsvoorstel dezelfde rechtsgevolgen zal hebben als de thans voorgestelde herziening van de Grondwet.[5]

4. Er is dus rekening gehouden met de toelichting van het tweede voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet en meer bepaald met het streven dat te kennen is gegeven om het Grondwettelijk Hof te belasten met geschillen inzake beslissingen van de Controlecommissie betreffende de kandidaten voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

2. Schorsende kracht van het beroep

5. Wanneer de tekst van het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet in samenhang wordt gelezen met de desbetreffende toelichting, blijkt dat de grondwetgever het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid beoogt toe te kennen om, bij wege van een beroep tot nietigverklaring dat voor het Hof is ingesteld, de "wettigheid" te toetsen van de beslissingen van de Controlecommissie die als orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers een sanctie aan een gekozene van de Kamer van volksvertegenwoordigers oplegt wegens overtredingen inzake verkiezingsuitgaven bedoeld in artikel 14/1 van de wet van 4 juli 1989.

6. Alhoewel de grondwetgever er aldus voor heeft geopteerd het Grondwettelijk Hof enkel een vernietigingsbevoegdheid te verlenen en alhoewel de instelling van een beroep tot nietigverklaring op zichzelf geen schorsende kracht heeft, bepaalt artikel 8 van het voorliggende voorstel van bijzondere wet, in logische samenhang met de schorsingsbevoegdheid die het Grondwettelijk Hof krachtens de artikelen 19 tot 25 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 reeds bezit, dat een vordering tot schorsing voor het Hof kan worden ingesteld in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing van de Controlecommissie.

Toch heeft de vordering tot schorsing op zich geen automatisch schorsende werking. Voorts kan het Grondwettelijk Hof alleen tot de schorsing bevelen indien aan de twee voorwaarden, vastgelegd in het voorgestelde artikel 25*octies* (artikel 9 van het voorliggende voorstel van bijzondere wet), is voldaan, te weten: 1°) dat tot staving van de vordering tot schorsing ernstige middelen worden aangevoerd, en 2°) dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing van de Controlecommissie waarop het beroep tot nietigverklaring betrekking heeft, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

7. De zware sancties van schorsing of vervallenverklaring van het mandaat hebben niet alleen voor de betrokkenen zelf gevolgen, maar ook, meer fundamenteel, voor de parlementaire vergadering waartoe ze behoren. Voorts wordt de functie van parlementslid beschermd door de waarborgen vervat in de artikelen 58 en 59 van de Grondwet. Ook moet

[5] Zie in die zin onder meer Adv.RvS. 30.289/2/V, van 2 augustus 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2002 'tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap' (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-1023/1, 12) en Adv.RvS. 51.195/AV, van 3 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2140/2).

worden voorkomen dat een beslissing van de Controlecommissie die het Grondwettelijk Hof later onwettig zou verklaren, toch, zij het gedurende een beperkte periode, een rechtstreekse impact zou hebben op de regelmatige werking van de Kamer van volksvertegenwoordigers en op de bijdrage die de volksvertegenwoordigers, als verkozenen van de Natie, aan haar werkzaamheden leveren. Gelet op deze drie omstandigheden meent de Raad van State dat op zijn minst moet worden bepaald dat de schorsing of de vervallenverklaring van het mandaat waartoe de Controlecommissie beslist, slechts uitwerking kan hebben na het verstrijken van de termijn voor het instellen van het beroep tot nietigverklaring voor het Grondwettelijk Hof of, wanneer binnen deze termijn een vordering tot schorsing is ingesteld, nadat het Grondwettelijk Hof deze vordering heeft afgewezen.

In verband met de schorsing of de vervallenverklaring van het mandaat rijst meer fundamenteel de vraag of de schorsende kracht van het beroep niet aan het beroep tot nietigverklaring zelf moet kleven, zonder dat noodzakelijkerwijs een vordering tot schorsing moet worden ingesteld.

Ten slotte wordt erop gewezen dat, indien de schorsingsprocedure zelfs voor de zware sancties van schorsing en vervallenverklaring van het mandaat wordt behouden, het vereiste van een "kans op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel" niet deugdelijk lijkt. Wegens de hierboven aangehaalde redenen betreffende de regelmatige werking van de parlementaire vergadering zou deze voorwaarde immers moeten vervallen, of zou ze moeten worden beschouwd als vervuld in het geval waarin een van de twee zware sancties wordt opgelegd.

Gelet op de bijzondere kenmerken en het beperkte karakter van de nieuwe geschillenberechting die aldus aan het Grondwettelijk Hof wordt toegekend, kan een andere mogelijke oplossing erin bestaan dat het beroep tot nietigverklaring, dat door de grondwetgever wordt nagestreefd, de sancties van de Controlecommissie automatisch schorst totdat het Hof zich heeft uitgesproken. Een dergelijke oplossing heeft het voordeel dat de procedure voor het Grondwettelijk Hof wordt vereenvoudigd.

8. Uit het voorgaande volgt dat artikel 8 van het voorliggende voorstel van bijzondere wet op zijn minst moet worden herzien en dat de artikelen 9 tot 11 dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

9. Onder voorbehoud van deze algemene opmerkingen worden de volgende bijzondere opmerkingen gegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

10. De volledige benaming (aard, datum en opschrift) van de regeling die wordt gewijzigd, dient te worden vermeld[6].

Voorts moeten alle opeenvolgende vroegere en nog geldende wijzigingen van de te wijzigen titel worden opgegeven[7].

Artikel 2 dient dan als volgt te worden geredigeerd:

"In titel I, hoofdstuk 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 13 juli 2001, 9 maart 2003 en 21 februari 2010, wordt een afdeling IV ingevoegd, luidende '(…)'".

Artikel 3

11. Teneinde de rechtszekerheid alsook de werkzaamheid van het beroep dat de kandidaten bij het Grondwettelijk Hof kunnen instellen, te waarborgen, moet worden bepaald dat het Grondwettelijk Hof in het kader van het onderzoek van het beroep dat door het nieuwe voorgestelde artikel 25*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 wordt georganiseerd, over dezelfde bevoegdheden beschikt als die welke het bij het voorgestelde artikel 26, §§ 1 en 1*bis*, van dezelfde wet zijn toegekend, zodat de toetsing door dit Hof ook kan slaan op de geldigheid van de normen waarop de bestreden beslissing steunt, ten aanzien van de normen bedoeld in dat artikel 26.

Artikel 4

12. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 25*ter*, eerste lid, schrijve men : "De in artikel 25*bis* bedoelde beroepen ...".

13. Krachtens artikel 14/1, §§ 5 en 6, van de wet van 4 juli 1989, ingevoegd bij artikel 15 van wetsvoorstel 53.905/AV, wordt de door de Controlecommissie opgelegde sanctie binnen tien werkdagen vanaf de uitspraak, bij een ter post aangetekende brief, ter kennis gebracht van de betrokkene en onverwijld in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Overeenkomstig het voorgestelde artikel 142 van de Grondwet verleent het voorliggende voorstel van bijzondere wet het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid uitspraak te doen over de beroepen die door de gekozenen van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn ingesteld tegen de sancties opgelegd inzake de controle op de verkiezingsuitgaven.

---

[6] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, (www.raadvst-consetat.be), aanbeveling 112, hierna "*Handleiding wetgevingstechniek*".

[7] *Ibid.*, aanbeveling 113.

In deze bepalingen wordt evenwel niet bepaald op welke datum de opgelegde sanctie in werking treedt.

Luidens het voorgestelde artikel 25*ter*, tweede lid, is het beroep, ingesteld door de gekozene tegen wie tot een sanctie is besloten, alleen ontvankelijk indien het wordt ingesteld binnen een termijn van zestig dagen na de bekendmaking van de beslissing van de Controlecommissie in het *Belgisch Staatsblad*.[8]

Het Grondwettelijk Hof heeft in meerdere arresten verklaard dat de termijn om een rechterlijk of administratief beroep tegen een persoonsgerichte beslissing in te stellen niet kan ingaan voordat daadwerkelijk kennis is genomen van de beslissing, daar anders voorbijgegaan wordt aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.[9]

De bekendmaking bij uittreksel van de beslissing van de Controlecommissie in het *Belgisch Staatsblad* kan in dit verband niet gelden als daadwerkelijke kennisneming van de beslissing. De voorgestelde wijziging van artikel 25*ter*, tweede lid, moet dus worden aangepast door te bepalen dat de beroepstermijn pas ingaat vanaf de kennisgeving van de beslissing van de Controlecommissie.

Artikel 9

14. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 25*octies* schrijve men: "Tot schorsing kan enkel (…)".

Artikel 10 en 11

15. Tussen het voorgestelde artikel 25*nonies*, eerste lid, en het voorgestelde artikel 25*nonies*, tweede lid, bestaat een schijnbare tegenstrijdigheid.

Het eerste lid bepaalt dat de vordering tot schorsing wordt gevorderd in het verzoekschrift tot nietigverklaring of in een afzonderlijke akte [10], die bij het verzoekschrift is gevoegd of in de loop van het geding wordt ingediend, wat de indruk geeft dat de schorsing nog na de nietigverklaring kan worden gevorderd.

---

[8] Dit lid is gesteld naar analogie met artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, dat betrekking heeft op beroepen tot nietigverklaring, geheel of ten dele, van een wet, een decreet of een regel zoals bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.
In dat verband wordt gememoreerd dat artikel 190 van de Grondwet als volgt luidt:
"Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald".

[9] In zijn arrest nr. 162/2007 van 19 december 2007 heeft het Grondwettelijk Hof het volgende verklaard: "Zoals het Hof reeds in de arresten nrs. 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006, 85/2007 en 123/2007 heeft geoordeeld, is het redelijk verantwoord dat de wetgever, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijnen van rechtspleging laat lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. De keuze van de datum van verzending van het aanslagbiljet als aanvangspunt van de beroepstermijn beperkt evenwel het recht van verdediging van de geadresseerden op onevenredige wijze, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van het aanslagbiljet" (overweging B.3).

[10] Zie ook artikel 11 van het voorstel met het ontworpen artikel 25*decies*, tweede lid.

Het tweede lid bepaalt daarentegen dat eenmaal een beroep tot nietigverklaring is ingediend een "navolgende" vordering tot schorsing niet ontvankelijk is, tenzij de verzoeker nog binnen de beroepstermijn een nieuw beroep tot nietigverklaring instelt waar een vordering tot schorsing is bijgevoegd.

Op het eerste gezicht kan een dergelijke tegenstrijdigheid rechtsonzekerheid en verwarring veroorzaken.

Daarover ondervraagd melden de gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het volgende:

> "Het voorgestelde artikel 25*nonies* zou inderdaad aan klaarheid winnen mocht het als volgt luiden :
>
> "Art. 25*nonies*. De vordering tot schorsing wordt geformuleerd in het verzoekschrift tot nietigverklaring.
>
> Eenmaal het beroep tot nietigverklaring is ingediend, is een later ingediende vordering tot schorsing niet ontvankelijk, onverminderd de mogelijkheid in hoofde van de verzoeker om, indien de beroepstermijn bedoeld in artikel 25*ter*, tweede lid, nog niet is verstreken, een nieuw beroep tot nietigverklaring in te stellen waar een vordering tot schorsing is bijgevoegd op de wijze bepaald in dit artikel."

Aangezien in het tekstvoorstel van de gemachtigden het begrip "afzonderlijke akte", zoals het voorkomt in artikel 25*nonies*, eerste lid, van het oorspronkelijk voorstel, niet langer wordt gebruikt, dient wellicht ook artikel 11 van het voorstel (ontworpen artikel 25*decies*, tweede lid) dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 12

16. Zoals de tekst van het ontworpen artikel 25*undecies*, eerste lid, thans is gesteld lijkt het enkel betrekking te hebben op de termijn waarbinnen uitspraak dient te worden gedaan over de vordering tot schorsing, in tegenstelling met het ontworpen artikel 25*undecies*, vierde lid, dat betrekking heeft op de termijn waarbinnen uitspraak dient te worden gedaan over de hoofdvordering, te weten het beroep tot vernietiging.

Teneinde iedere twijfel hierover weg te nemen lijkt het aangewezen om in artikel 25*undecies*, eerste lid, uitdrukkelijk te bepalen dat het betrekking heeft op de vordering tot schorsing.

17. Luidens het vijfde lid van het voorgestelde artikel 25*undecies* treedt de schorsing die door het Grondwettelijk Hof is bevolen onmiddellijk buiten werking wanneer het arrest inzake de hoofdvordering niet is gewezen binnen drie maanden na de uitspraak van het arrest dat de schorsing beveelt. Ten aanzien van het principe van het nuttig gevolg van het beroep is het echter moeilijk denkbaar dat de gevolgen van een schorsingsarrest niet tot aan de uiteindelijke beslissing voortduren, daar de schorsing inhoudt dat het Hof heeft geoordeeld dat het

verzoekschrift op ernstige middelen steunt en dat de tenuitvoerlegging van de beslissing de adressaat ervan aan een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel dreigt bloot te stellen.[11]

Artikel 13

18. Met toepassing van het voorgestelde artikel 25*quinquies*, derde lid, kunnen de termijnen bij beschikking van de voorzitter worden verkort of verlengd. Het voorgestelde artikel 25*duodecies*, tweede lid, moet derhalve worden aangevuld met de volgende vermelding:

"en die in voorkomend geval wordt verkort of verlengd".

19. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 25*duodecies*, tweede lid, moet het cijfer "59" door het cijfer "89" vervangen worden.

Artikel 14

20. De inleidende zin van dit artikel moet worden geredigeerd als volgt:

"Artikel 62, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wet van 27 maart 2006, wordt aangevuld met de bepalingen onder 7° en 8°, luidende:".

Artikel 15

21. In de Nederlandse tekst van artikel 15 schrijve men : "Deze wet treedt in werking op de dag van ...".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Michel FAUCONIER Marnix VAN DAMME

[11] Zie bij analogie: GwH 27 mei 2008, nr. 81/2008, B.71 tot B.73.2 (In dit arrest heeft het Hof de laatste zin vernietigd van artikel 39/82, § 4, van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'. Krachtens dat artikel kon de gedwongen tenuitvoerlegging van de maatregel tot verwijdering of terugdrijving van de vreemdeling, die van rechtswege was geschorst doordat binnen de gestelde termijn een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid was ingesteld, van rechtswege worden vervolgd bij ontstentenis van een beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen binnen tweeënzeventig uur).