

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

20 JANVIER 2005

Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques

AMENDEMENTS
déposés après l'approbation
du rapport

N° 15 DE M. HUGO VANDENBERGHE ET CONSORTS

Art. 5

À cet article, remplacer le dernier alinéa du § 4 proposé par l'alinéa suivant :

«Les personnes justifiant d'un intérêt actuel et direct peuvent intervenir en défense dans la cause et l'arrêt statuant sur la demande est susceptible d'opposition, de tierce opposition et de révision. Le

Voir:

Documents du Sénat:

3-515 - 2003/2004 :

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

3-515 - 2004/2005 :

N° 2: Amendements.

N° 3: Rapport.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

20 JANUARI 2005

Wetsontwerp tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 en van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen

AMENDEMENTEN
ingediend na de goedkeuring
van het verslag

Nr. 15 VAN DE HEER HUGO VANDENBERGHE C.S.

Art. 5

In dit artikel het laatste lid van de voorgestelde § 4 vervangen als volgt :

«Degenen die getuigen van een rechtstreeks en dadelijk belang, kunnen erin tussenkomen als verdediger en het arrest waarin over de aanvraag uitspraak wordt gedaan, is vatbaar voor verzet, derdenverzet en

Zie:

Stukken van de Senaat:

3-515 - 2003/2004 :

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

3-515 - 2004/2005 :

Nr. 2: Amendementen.

Nr. 3: Verslag.

Roi définit la procédure par arrêté délibéré en Conseil des ministres. »

Justification

Tout d'abord, les termes «ont intérêt à la solution de l'affaire» sont fort vagues et risquent de donner matière à controverse. Tout électeur a en effet intérêt à savoir si un parti viole, oui ou non, la CEDH. Cela risque de ralentir et de compliquer inutilement la procédure. C'est pourquoi il serait préférable d'utiliser la formulation de l'article 18 du Code judiciaire.

Ensuite, un amendement voté à la Chambre a rendu l'arrêt susceptible d'opposition, de tierce opposition et de révision, dans le souci de répondre à la critique du Conseil d'État. Le Conseil d'État a aussi fait remarquer qu'aux termes de l'article 160 du Code judiciaire, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe. Toutefois, le constituant n'a jamais eu l'intention de laisser au Roi le soin de régler également toutes les modalités relatives à l'exercice des droits.

Selon la formulation actuelle du texte, c'est le Roi qui, avec le gouvernement, détermine qui dispose d'un droit d'opposition, de tierce opposition et de révision, à quel moment et sous quelles conditions. Il devra aussi définir ce qu'il y a lieu d'entendre par «intérêt».

Un tel octroi de droits de procédure fondamentaux relève de la compétence exclusive du législateur (voir avis 50-1908/2). C'est pourquoi le présent amendement définit clairement l'intérêt et limite l'intervention du Roi à régler la procédure en tant que telle.

N° 16 DE M. HUGO VANDENBERGHE ET CONSORTS

Art. 9

Au début du § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, proposé sous 2^o, remplacer les mots «un tiers» par les mots «les deux tiers».

Justification

La Commission de contrôle visée à l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989 se compose de 20 membres. Bien qu'en commission, le ministre de l'Intérieur ait déclaré qu'il fallait une «majorité spéciale» (p. 93 du rapport) pour introduire une demande au Conseil d'État, le texte prévoit au contraire qu'il suffit pour ce faire d'un tiers des membres (c'est-à-dire sept).

Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une sanction doit être considérée comme pénale au sens de l'article 6, 1, de la CEDH non seulement si la loi nationale la qualifie de telle, mais aussi si la nature de l'infraction et/ou la nature et le taux de la peine l'indique. Le fait qu'en l'espèce des parlementaires en exercice peuvent être cités devant le juge dans une procédure visant à limiter ou à supprimer temporairement les droits financiers du parti dont ils sont membres pourrait constituer une sanction grave pour ces parlementaires, ainsi privés de la possibilité de faire campagne, de rémunérer des collaborateurs, etc.

Par ailleurs, en vertu de l'irresponsabilité parlementaire visée à l'article 58 de la Constitution, un parlementaire ne peut être recherché ni, à fortiori, poursuivi à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions (voir Vanden-

herziening. De Koning bepaalt de procedure, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. »

Verantwoording

In de eerste plaats zijn de bewoordingen «belang hebben bij de oplossing van de zaak» zeer vaag en kunnen zij aanleiding geven tot veel controverse. Elke kiezer heeft er namelijk belang bij dat hij weet of een partij het EVRM schendt of niet. Dit zou de procedure onnodig vertragen en bemoeilijken. Daarom is het beter de bewoordingen van artikel 18 Gerechtelijk Wetboek te gebruiken.

In de tweede plaats heeft men bij de bespreking in de Kamer bij amendement verzet, derdenverzet en herziening mogelijk gemaakt om aan de kritiek van de Raad van State tegemoet te komen. Het is tevens zo dat de Raad van State heeft opgemerkt dat artikel 160 Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de wet aan de Koning kan opdragen de procedure te regelen op grond van de beginselen bepaald in de wet. Het is evenwel nooit de bedoeling van de Grondwetgever geweest om de Koning ook alle voorwaarden voor het uitoefenen van die rechten te laten regelen.

In de huidige bewoordingen is het immers de Koning die samen met de regering zal bepalen wie recht heeft op verzet, derdenverzet en herziening, wanneer en op welke wijze. Ook zal Hij het belang moeten omschrijven.

Dergelijke toekenning van basisprocesrechten behoort enkel de wetgever toe (zie advies 50-1908/2). Het is daarom dat enerzijds dit amendement het belang duidelijk omschrijft, en anderzijds de tussenkomst van de Koning beperkt tot het regelen van de rechtspleging als dusdanig.

Nr. 16 VAN DE HEER HUGO VANDENBERGHE C.S.

Art. 9

In limine van de onder het 2^o voorgestelde § 1, tweede lid, eerste zin, de woorden «een derde» vervangen door de woorden «twee derden».

Verantwoording

De Controlecommissie bedoeld bij artikel 1, 4^o, van de wet van 4 juli 1989 bestaat uit 20 leden. Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken het in de commissie had over een «bijzondere meerderheid» (blz. 93 verslag) die nodig is voor het indienen van een aanvraag bij de Raad van State, bepaalt de tekst integendeel dat hiervoor slechts 1/3 van de leden (dus 7) nodig zijn.

Krachtens de jurisprudentie van het EHRM moet, benevens het geval dat de nationale wet er een dergelijke kwalificatie aan geeft, een sanctie in de zin van artikel 6, 1, EVRM als strafrechtelijk worden beschouwd indien de aard van het strafbare feit en/of de aard en omvang van de straf hierop wijst. Het feit dat in dit geval zittende parlementsleden voor de rechter kunnen worden gedaagd in een procedure die ertoe strekt de financiële rechten van een partij waarvan zij lid zijn te beperken of tijdelijk geheel in te houden, houdt mogelijkerwijs een zware sanctie in voor die parlementsleden, welke zich de mogelijkheid ontnomen zien om campagne te voeren, medewerkers te vergoeden enz.

Daarnaast is het natuurlijk zo dat de parlementaire onverantwoordelijkheid vervat in artikel 58 Grondwet geen enkele onderwerping aan een onderzoek, laat staan vervolging van een parlements lid toelaat voor een mening of een stem in de uitoefening van

berghe, H., *Parlementaire onverantwoordelijkheid voor de «Freedom of speech» en het EVRM, in Liber amicorum J.P. de Bandt*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 904 et suivantes).

Il est à souligner également qu'il faut une majorité qualifiée pour que les présidents des assemblées législatives puissent introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage à la demande de leurs membres. Cette procédure requiert également la signature de deux tiers des membres d'une chambre (article 2, 3^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage). Une procédure de sécurité comme celle inscrite dans la loi spéciale précitée pour parer à une contestation politiquement orientée des lois, fait totalement défaut dans le cas présent.

Il n'est pas justifiable qu'un simple recours en annulation introduit par le législateur nécessite une majorité des 2/3 des membres d'une chambre législative, tandis que, pour une procédure dans laquelle des élus devront éventuellement rendre des comptes à un tribunal, on se satisferait de l'opinion de sept parlementaires.

Dès lors que le projet à l'examen autorise une telle instruction (éventuellement à l'occasion d'une opinion émise dans l'exercice de la fonction), il s'ensuit qu'il ne peut s'agir en l'espèce que de poursuites ou d'une instruction à caractère pénal, de sorte qu'il y a lieu de respecter au moins le quorum prévu à l'article 59 de la Constitution, c'est-à-dire soit la majorité simple, soit la majorité des deux tiers (suspension des poursuites) de l'assemblée plénière de la chambre dont le membre fait partie.

Un quorum des deux tiers des membres de la Commission de contrôle (pour autant que celle-ci soit effectivement composée paritairement sur la base des résultats électoraux) est, par conséquent, la condition fondamentale véritablement minimum si l'on veut éviter une violation grave de la Constitution.

N^o 17 DE M. HUGO VANDENBERGHE ET CON-SORTS

Art. 10

Compléter cet article par le membre de phrase suivant :

« , qui s'applique aux faits et indices concordants postérieurs à son entrée en vigueur. »

Justification

Dans le rapport du Sénat (p. 94), le ministre de l'Intérieur déclare: «Le projet ne vise pas à les (le Vlaams Belang) priver d'argent, il se borne à régler une procédure. Si le Vlaams Belang n'a pas commis de faute, il n'y a aucun problème.»

On pourrait logiquement déduire des propos du ministre que la loi ne vaut donc que pour l'avenir, c'est-à-dire uniquement pour des faits (et indices concordants) non encore commis. Les fautes déjà commises ne semblent pas visées par la loi.

Dans le paragraphe qui suit, en revanche, le ministre dit ceci: «Quant à la rétroactivité, il renvoie d'une part à l'avis du Conseil d'État, et fait remarquer d'autre part que les parlementaires dans leur ensemble envisagent une application pour l'avenir.»

Le Conseil d'État estime pour sa part qu'une condamnation serait admissible pour des faits commis au plus tôt le 28 mars 1999, date de l'entrée en vigueur de la loi qui insère l'article 15ter (doc. n^o 217/007, p. 11 de l'avis).

de la fonction (zie Vandenberghe, H., *Parlementaire onverantwoordelijkheid voor de «Freedom of speech» en het EVRM, in Liber amicorum J.P. de Bandt*, Brussel, Bruylant, 2004, blz. 904 en volgende).

Voorts dient ook te worden gewezen op de gekwalificeerde meerderheid nodig voor het indienen van een vernietigingsverzoek bij het Arbitragehof door de voorzitter van de wetgevende vergaderingen, op verzoek van parlementsleden. Ook die procedure vergt 2/3 van de leden van een kamer (artikel 2, 3^o Bijzonder Wet 6 januari 1989 op het Arbitragehof). Dergelijke in voor-noemde bijzondere wet ingebouwde veiligheidsprocedure tegen willekeurige politiek gekleurde aanvechting van wetten ontbreekt in onderhavig geval volledig.

Het is inderdaad onverantwoord dat men voor het eenvoudigweg indienen van een vernietigingsberoep door de wetgever een 2/3-meerderheid van een wetgevende kamer nodig heeft, terwijl men zich in een procedure waarbij verkozenen zich mogelijkerwijs moeten verantwoorden voor een rechtbank, tevreden stelt met het oordeel van 7 parlementsleden.

Nu dit ontwerp toch dergelijk onderzoek (mogelijkerwijs van een in de functie uitgebrachte mening) toelaat, kan dit niet anders dan betekenen dat het *in casu* gaat over een strafrechtelijke vervolging of onderzoek, zodat minstens het quorum van artikel 59 Gerechtelijk Wetboek moet gerespecteerd worden, dat ofwel de gewone, ofwel de 2/3-meerderheid (voor schorsing vervolging) is van een voltallige Kamer waarvan het lid deel uitmaakt.

Een quorum van 2/3 van de Controlegcommissie (voor zover zij inderdaad paritair is samengesteld op basis van de verkiezingsuitslagen) is bijgevolg de absoluut minimale basisvereiste om grove schending van de Grondwet tegen te gaan.

Nr. 17 VAN DE HEER HUGO VANDENBERGHE C.S.

Art. 10

Dit artikel aanvullen met het volgende zinsdeel :

« , en is van toepassing op feiten en overeenstemmende tekenen gepleegd na de inwerkingtreding. »

Verantwoording

In het Senaatsverslag (blz. 94) stelt de minister van Binnenlandse Zaken: «Het ontwerp heeft niet tot doel het Vlaams Belang zijn geld af te nemen, er wordt enkel een procedure geregeld. Als het Vlaams Belang geen fouten begaat, is er geen enkel probleem.»

Uit de bewoordingen van de minister zou men logischerwijs kunnen afleiden dat de wet dus enkel geldt voor de toekomst, met name enkel voor nog te begane feiten en overeenstemmende tekenen. Voor begane fouten schijnt de wet niet te gelden.

In het volgende lid daarentegen zegt de minister: «Wat de retroactiviteit betreft, verwijst hij naar het advies van de Raad van State en merkt op dat de parlementsleden over het algemeen de wet enkel voor de toekomst willen doen gelden.»

De Raad van State van zijn kant is echter van oordeel dat een veroordeling aanvaardbaar zou zijn voor feiten die op zijn vroegst op 28 maart 1999 zijn gepleegd, te weten de dag van inwerkingtreding van de wet die artikel 15ter invoegt (stuk 217/007, blz. 11 advies).

L'entrée en vigueur est fort controversée aussi parmi les partis de la majorité.

Les partis francophones estiment que la date d'entrée en vigueur est le 28 mars 1999; le VLD considère que la loi ne vaut que pour l'avenir; enfin, les déclarations faites dans la presse par la sénatrice Mme Vanlerberghe permettent de déduire que cette dernière prend en considération aussi bien des faits nouveaux que des indices correspondants du passé.

Il est indispensable de fixer cette date pour mettre fin à cette confusion et à cette insécurité juridique manifeste.

Comme la loi n'a jamais été appliquée en 1999 parce que le Conseil d'État avait invalidé le règlement de la procédure par arrêté royal, il n'y a pas pu y avoir de poursuites.

L'insécurité juridique créée à l'époque quant aux poursuites est à la base de l'insécurité actuelle concernant le moment où se situent les faits et indices à prendre en considération. En effet, on ne sait pas avec certitude si un fait qui n'a pas pu donner lieu à des poursuites peut faire l'objet de poursuites sur la base d'une procédure intentée des années plus tard. Il faut effectivement se demander si cela ne pourrait pas être considéré comme une aggravation de peine avec effet rétroactif.

C'est pourquoi la seule solution compatible avec la sécurité juridique consiste à rendre la loi applicable exclusivement pour l'avenir. Telle semble être également la conclusion à tirer du point de vue du ministre, lequel est mieux rendu par le présent amendement.

Ook binnen de meerderheidspartijen is er grote onenigheid over de inwerkingtreding.

De Franstalige partijen menen dat dit 28 maart 1999 betreft; de VLD ziet dit enkel als een wet die voor de toekomst geldt en uit verklaringen in de pers van senator Vanlerberghe kan men afleiden dat zij zowel nieuwe feiten in acht neemt als tekenen uit het verleden die daarmee overeenstemmen.

Om aan deze onduidelijkheid en manifeste rechtsonzekerheid een einde te maken is het nodig deze datum vast te stellen.

Vermits de wet in 1999 nooit is toegepast omdat de regeling van de procedure bij koninklijk besluit ongeldig was verklaard door de Raad van State, kon ook geen vervolging plaatsvinden.

De toen gecreëerde rechtsonzekerheid in verband met de vervolging ligt aan de basis van de huidige rechtsonzekerheid over het tijdstip van plaatsvinden van de in acht te nemen feiten en tekenen. Het is immers niet zeker of een feit waarvoor geen vervolging kon ingesteld worden, vervolgd kan worden op basis van een procedure die jaren later werd ingesteld. Men moet zich inderdaad afvragen of dit niet kan aangezien worden als een strafverzwaring met retroactieve werking.

Daarom is de enige rechtszekere oplossing de werking uitsluitend voor de toekomst. Dit lijkt ook af te leiden te zijn uit het standpunt van de minister, dat door het amendement beter wordt weergegeven.

Hugo VANDENBERGHE.
Sabine de BETHUNE.
Wouter BEKE.
Marc VAN PEEL.