

Ministère des Finances

Loterie nationale. Dates des tirages publics pour le mois de février 1991, p. 2016.

Ministère de la Prévoyance sociale

Banque-carrefour de la sécurité sociale. Vacances d'emplois. Appel aux candidats, p. 2016.

Ministère de la Santé publique et de l'Environnement

Autorisations délivrées en vertu du chapitre V de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, p. 2016.

Ministerie van Financiën

Nationale Loterij. Data der openbare trekkingen voor de maand februari 1991, bl. 2016.

Ministerie van Sociale Voorzorg

Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Vakante betrekkingen. Oproep tot de kandidaten, bl. 2016.

Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu

Vergunningen afgeleverd krachtens hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, bl. 2016.

*Executieven — Vlaamse Gemeenschap**Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*

Commissariaat-generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO). Vacante betrekkingen. Oproep tot de kandidaten, bl. 2017.

LOIS, DÉCRETS ET RÈGLEMENTS — WETTEN, DECRETEN EN VERORDENINGEN

COUR D'ARBITRAGE

F. 91 — 264

Arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990

Numéro du rôle : 166

En cause : le recours en annulation de 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 (*Moniteur belge* 20 juillet 1989), et de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (*Moniteur belge* 6 août 1985), introduit par l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen ».

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Sarot et J. Delva,
et des juges J. Wathélet, D. André, L.P. Suetens, M. Melchior et H. Boel,
assistée par le greffier H. Van der Zwalmen,
présidée par le président J. Sarot,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET

Par requête du 3 janvier 1990, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 1990, l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen », en abrégé « P.C.N. », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bte 6, demande l'annulation de 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 (*Moniteur belge* 20 juillet 1989), et de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (*Moniteur belge* 6 août 1985).

Par la même requête était demandée la suspension de la loi du 5 juillet 1989 susmentionnée. La Cour a rejeté cette demande par son arrêt n° 11/90 du 22 février 1990.

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 5 janvier 1990, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

En date du 11 janvier 1990, les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu à faire application des articles 71 et 72 de la précitée loi spéciale organique de la Cour.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 janvier 1990 et remises aux destinataires les 16, 17 et 18 janvier 1990.

Lavis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 janvier 1990.

L'a.s.b.l. « Conscience européenne », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bte 5, représentée par son président, a introduit un mémoire en intervention par lettre recommandée à la poste le 5 février 1990.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 février 1990.

Conformément à l'article 89 de la loi organique, copies de ces mémoires ont été transmises par lettres recommandées à la poste le 7 mars 1990 à l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen », le 12 mars 1990 à l'a.s.b.l. « Conscience européenne » et le 18 avril 1990 au Conseil des Ministres. Ces plis ont été remis à leurs destinataires, respectivement le 9 mars 1990, le 14 mars 1990 et le 19 avril 1990.

L'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen », l'a.s.b.l. « Conscience européenne » et le Conseil des ministres ont fait chacun parvenir au greffe un mémoire en réponse, respectivement le 7 avril 1990, le 13 avril 1990 et le 10 mai 1990.

Par ordonnance du 26 septembre 1990, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a fixé la date de l'audience au 31 octobre 1990.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci ainsi que le représentant du Conseil des ministres ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 27 septembre 1990 et remise aux destinataires les 28 septembre et le 1er octobre 1990.

A l'audience du 31 octobre 1990,

— ont comparu :

l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bte 6, représentée par son président, M. Luc Michel, domicilié à 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bte 1;

l'a.s.b.l. « Conscience européenne », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bte 5, représentée par son président, M. Luc Michel, prénommé;

le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, représenté par M. Pierre Denis, premier conseiller juridique au Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, à ce désigné suivant lettre du Premier Ministre du 25 janvier 1990;

— les juges J. Wathélet et L.P. Suetens ont fait rapport, respectivement en français et en néerlandais;

— MM. Luc Michel et Pierre Denis ont été entendus;

— l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. OBJET DE LA LOI INCRIMINEE

Le chapitre Ier (article 1er) de la loi du 4 juillet 1989 comporte quelques dispositions générales, entre autres la définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par parti politique pour l'application de la loi.

Le chapitre II (articles 2 - 14) comprend des règles relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour les élections législatives et provinciales. Dans ce cadre, une commission de contrôle a été constituée; elle est composée paritairement de membres des deux Chambres.

Le chapitre III (articles 15 - 21) porte sur le financement des partis politiques. Au centre de ce chapitre on trouve l'article 15, lequel stipule qu'un parti politique doit être représenté dans les deux assemblées par au moins un parlementaire élu directement pour entrer en ligne de compte en vue d'un financement.

Le chapitre IV (articles 22 - 25) concerne la comptabilité des partis politiques.

Le chapitre V enfin comporte quelques dispositions transitoires ainsi que des dispositions relatives à l'entrée en vigueur.

IV. EN DROIT

Quant à la recevabilité du recours

En ce qui concerne la capacité d'ester en justice

1.A. Le Conseil des ministres conteste en premier lieu que la partie requérante dispose de la capacité requise pour ester en justice.

L'arrêt relatif à la demande de suspension affirme que la capacité d'ester en justice ressort de l'examen de l'affaire auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande en suspension (arrêt n° 11/90, B.1.4.).

D'après le Conseil des ministres, il s'agit d'une constatation provisoire, limitée à la demande de suspension et le problème doit être réexaminé dans le cadre du recours en annulation.

L'article 13 de la loi du 27 août 1921 stipule que le conseil d'administration représente l'association dans tous actes judiciaires. Le conseil peut, sous sa responsabilité, déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres.

De l'avis du Conseil des ministres, une telle délégation doit être explicite et n'appert pas de la clause générale de délégation figurant à l'article 4 des statuts de l'a.s.b.l. Au cours des débats consacrés par la Cour à la demande de suspension, la partie requérante a produit des documents faisant apparaître que l'assemblée générale de l'a.s.b.l. a approuvé le projet de requête et autorisé le président à introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Selon le Conseil des ministres, l'assemblée générale ne peut cependant s'approprier ces pouvoirs du conseil d'administration.

1.B.1. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose ce qui suit :

« Si le recours est introduit ou l'intervention est faite par une personne morale, cette partie produit, à la première demande, la preuve, selon le cas, de la publication de ses statuts aux annexes du *Moniteur belge*, ou de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir. »

Ces exigences doivent entre autres permettre à la Cour de vérifier si la condition de recevabilité relative à la capacité d'ester en justice est remplie.

1.B.2. La partie requérante a administré, conjointement avec sa requête, la preuve de la publication de ses statuts aux annexes du *Moniteur belge* du 30 juin 1983 et d'une modification apportée à ces statuts aux annexes du *Moniteur belge* du 19 septembre 1985.

La partie requérante a également produit le procès-verbal de l'assemblée générale de l'a.s.b.l., tenue le 26 décembre 1989, où il est indiqué au point 4 :

« Le président présente un projet de requête à présenter devant la Cour d'arbitrage pour demander l'annulation et la suspension de 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 », loi qui lèse gravement les droits et les intérêts de l'association. L'assemblée générale approuve ce projet et réaffirme sa confiance au président pour mener à bien la présentation de cette requête au nom de l'a.s.b.l., dans le cadre des attributions statutaires qui sont les siennes. »

1.B.3. Il ressort du procès-verbal de l'assemblée générale du 26 décembre 1989 qu'elle a délibéré sur le recours dans le délai prévu pour l'introduction du recours, qu'elle a approuvé le projet de requête et qu'elle a autorisé explicitement son président à présenter la requête. On doit en outre constater que la composition de cette assemblée générale est identique à celle du conseil d'administration. Il résulte de la particularité de l'espèce que le recours introduit par l'assemblée générale doit être considéré comme recevable.

Quant au mémoire de l'a.s.b.l. « Conscience européenne »

2.A.1. L'a.s.b.l. « Conscience européenne » est une association qui dépend de la partie requérante (P.C.N.). Elle édite, entre autres, la revue francophone de ce parti et les journaux électoraux du P.C.N. en Belgique francophone. Elle participe à des activités politiques et aux manifestations électorales du P.C.N. et affirme faire également partie en tant que telle d'une minorité idéologique.

L'a.s.b.l. a elle-même introduit un mémoire en qualité de personne morale distincte parce qu'elle estime que ses droits ne sont pas entièrement et suffisamment assurés par le recours en annulation introduit par le P.C.N.

L'a.s.b.l. « Conscience européenne » affirme qu'elle est directement impliquée par l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989. En effet, au cas où seraient annulées les dispositions discriminatoires de cette loi, l'a.s.b.l. pourrait être l'institution désignée par le P.C.N., prévue par l'article 22 de la susdite loi, qui recevrait la dotation allouée en vertu du chapitre III.

L'a.s.b.l. soutient qu'elle est également impliquée par les dispositions de la loi du 1er août 1985, laquelle l'empêche de bénéficier de l'immunisation fiscale des dons qui lui sont adressés.

2.A.2. Le Conseil des ministres estime que la partie intervenante ne fait pas montre de l'intérêt requis par l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Les dispositions attaquées concernent des partis politiques, alors que l'a.s.b.l. « Conscience européenne » n'en est pas un.

2.B.1. L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose : « § 2. Lorsque la Cour d'arbitrage statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

Pour devenir partie devant la Cour d'arbitrage, l'intervenant doit à la fois justifier d'un intérêt et déposer un mémoire. L'intérêt de l'intervenant se distingue de l'intérêt du requérant : il existe dans le chef de toute personne dont la situation pourrait être directement affectée par la décision de la Cour relative à la norme attaquée.

En l'espèce, la loi du 4 juillet 1989 traite de la limitation et du contrôle des dépenses électorales ainsi que du financement et de la comptabilité des partis politiques. Les destinataires de cette loi sont les partis politiques définis par l'article 1er, 1^o, de la loi attaquée, les candidats aux élections de la Chambre des Représentants, du Sénat et des Conseils provinciaux, les institutions qui reçoivent l'argent des dotations, ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats.

L'a.s.b.l. « Conscience européenne » peut être considérée, en raison de son objet social, comme une association qui fait de la propagande pour le P.C.N. Elle justifie donc de l'intérêt requis par l'article 87, § 2, de la loi spéciale.

3.A.1. Le Conseil des ministres conteste aussi la validité du mémoire introduit par l'a.s.b.l. « Conscience européenne ».

Ce mémoire comporte six moyens, qui sont en grande partie concordants et pratiquement identiques aux moyens du requérant.

Seul le cinquième moyen est nouveau.

D'après le Conseil des ministres, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage établit une distinction claire entre une requête et un mémoire. Alors qu'une requête comporte des moyens, un mémoire contient des arguments juridiques concernant les moyens développés dans une requête, préalablement introduite. Le « mémoire » du P.C.N. ne peut être considéré comme une requête valable puisqu'il a été introduit tardivement s'il s'agit d'une requête et qu'il ne correspond pas davantage à ce qu'on peut attendre normalement d'un mémoire.

En tout état de cause, le mémoire introduit sur la base de l'article 87 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage ne peut, de l'avis du Conseil des ministres, renfermer de nouveaux moyens.

3.B.1. Le mémoire introduit par l'a.s.b.l. « Conscience européenne » est recevable sur base de l'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Cette disposition ne permet cependant pas, contrairement à l'article 85, que le mémoire formule des moyens nouveaux. Le cinquième moyen formulé par l'intervenant n'est donc pas recevable. Les autres moyens formulés ne sont pas davantage recevables en tant que tels car seule la requête et les mémoires déposés sur base de l'article 85 peuvent formuler des moyens. Les moyens formulés, en ce qu'ils s'apparentent aux moyens formulés dans la requête, peuvent cependant être admis en tant qu'observations incluses dans un mémoire.

Quant au fond de l'affaire

4.A.1.1. Selon le premier moyen la loi du 4 juillet 1989 attaquée viole l'article 6 de la Constitution parce qu'elle soumet tous les partis participant aux élections aux mêmes devoirs tandis qu'elle exclut des avantages qu'elle accorde en terme de financement tous les partis qui ne sont pas représentés au Parlement.

4.A.1.2. L'a.s.b.l. « Conscience européenne » fait valoir que cette discrimination concerne également les a.s.b.l. qui dépendent des partis politiques discriminés.

4.A.1.3. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, les dispositions incriminées n'impliquent pas, de l'avis du Conseil des ministres, de violation de l'article 6 de la Constitution.

Le Conseil des ministres décrit d'abord de façon générale la signification du principe d'égalité et renvoie à la définition du principe d'égalité donnée dans des arrêts précédents de la Cour d'arbitrage.

La loi attaquée comporte en premier lieu des mesures concernant la limitation et le contrôle des dépenses électorales pour les élections parlementaires et provinciales.

Ces dispositions sont applicables aux partis politiques décrits à l'article 1er. D'après le Conseil des ministres, cette description est particulièrement large et ne comporte que deux limitations : le parti doit participer aux élections et soutenir des candidats dans chaque arrondissement électoral d'une Communauté ou d'une Région.

D'après le Conseil des ministres, il n'est question de discrimination au sens juridique que si on n'accorde pas les mêmes avantages à ceux qui se trouvent dans les mêmes circonstances objectives. Ce n'est pas le cas en l'occurrence. Les critères choisis par le législateur sont objectifs et n'excluent personne, y compris la partie requérante.

Par le fait que les dispositions visées limitent les dépenses électorales, elles profitent même plutôt aux petits partis, ce qui réduit l'inégalité existante.

La loi incriminée comporte également des règles relatives au financement des partis politiques et au contrôle de leur comptabilité. Elles sont applicables aux partis qui ont au moins un parlementaire élu directement dans chacune des deux Chambres et qui désignent un organisme, constitué sous la forme d'une a.s.b.l. auquel la dotation est octroyée.

L'autorité doit répartir les moyens disponibles de manière équitable et parcimonieuse.

De l'avis du Conseil des ministres, l'exigence de représentativité choisie par le législateur constitue un critère objectif qui n'exclut aucun parti et qui ne va pas à l'encontre de l'intérêt général. Les moyens financiers profitent aux partis politiques, qui sont des groupements dont la tâche consiste à véhiculer les aspirations des citoyens et à les représenter (dans les organismes). Le critère de loin le plus objectif pour la répartition des moyens financiers correspond à l'influence que ces partis politiques ont sur l'opinion publique, ce qui découle des élections et des sièges obtenus lors de celles-ci.

L'ensemble des dispositions de la loi incriminée vise un but qui sert l'intérêt général et qui ne limite à aucun égard l'exercice des droits et des libertés.

Le Conseil des ministres conclut en affirmant que le premier moyen n'est pas fondé.

4.A.1.4. Le mémoire en réponse de la partie requérante et celui de l'a.s.b.l. « Conscience européenne » sont concordants.

Préalablement au premier moyen, l'a.s.b.l. « P.C.N. » et l'a.s.b.l. « Conscience européenne » examinent en détail deux arrêts du Conseil constitutionnel français du 11 janvier 1990 concernant le financement des partis politiques.

Ces arrêts soulignent que le financement doit correspondre à des critères objectifs qui ne méconnaissent pas le pluralisme des courants de pensée et des opinions qui constituent la base d'une démocratie et qui respectent les principes constitutionnels en matière de liberté et d'égalité.

A cet égard le Conseil constitutionnel français va dans le sens de la législation qui existe déjà dans d'autres pays de la Communauté européenne, entre autres, en Allemagne.

En ce qui concerne plus spécialement le premier moyen, les mémoires en réponse traitent de façon générale de la signification du principe d'égalité développé dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

Pour qu'il soit satisfait à l'exigence de l'égalité juridique, la jurisprudence antérieure a exigé que tous ceux qui se trouvent dans une même situation concrète soient traités de la même manière; il s'agit là d'un critère d'objectivité.

A présent les cours et tribunaux examinent si la distinction établie n'est pas interdite par une règle constitutionnelle ou par une autre règle internationale, si elle n'est pas arbitraire ou si les moyens invoqués ne sont pas hors de proportion par rapport au but visé.

En ce qui concerne concrètement la loi incriminée, les deux a.s.b.l. estiment qu'elle est contraire à l'article 6 de la Constitution en ce qu'elle donne en son article 1er une définition restrictive d'un parti politique, faite sur mesure pour les grands partis traditionnels.

Depuis sa création en 1984, le P.C.N. se présente aux élections législatives, provinciales et communales. Lors des élections législatives de 1985, il a même affirmé-t-il présenté des candidats à la Chambre et au Sénat dans tous les arrondissements francophones.

Malgré cela le P.C.N. n'est pas un parti politique, d'après les exigences de la loi en cause : si tous les partis politiques sont tenus de suivre les mêmes prescriptions s'ils veulent participer aux élections, les dispositions du Code électoral et celles de la loi incriminée ne profitent qu'aux partis représentés au Parlement. Les partis qui se trouvent dans une même situation réelle sont donc traités différemment. L'article 6 de la Constitution ne s'oppose pas à un traitement différencié des personnes ou des sujets de droit à condition que la distinction établie soit justifiée et pas arbitraire, ce qui implique que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable.

Les deux a.s.b.l. insistent sur la différence existant entre la législation belge et celle de la France ou de l'Allemagne, où la représentativité d'un parti politique découle de l'introduction de listes conformément aux dispositions légales.

L'existence d'un état de droit et d'une société démocratique supposent la libre expression et l'épanouissement de tous les courants d'idées et d'opinions, notamment ceux représentés par des minorités idéologiques et philosophiques.

La loi attaquée méconnaît le bien-être général et marginalise les minorités; en outre, elle est dangereuse en ce qu'elle incite les minorités à choisir d'autres moyens d'action.

Enfin la distinction établie par la loi incriminée ne poursuit pas un but légitime en ce qu'elle vise uniquement à entraver l'expression de nouveaux courants de pensées. Pour cette raison également elle est contraire à l'article 6 de la Constitution.

Le Conseil des ministres affirme que la loi incriminée modère les inégalités existant entre les partis politiques et profite aux petits partis en limitant les dépenses électorales. Cette position oublie que les plus petits partis sont exclus du champ d'application de la loi ainsi que des avantages qu'elle octroie aux partis traditionnels. Le souci manifesté par le Conseil des ministres pour les moyens financiers de l'Etat est louable mais le gouvernement est mal placé, selon les auteurs du mémoire en réponse, pour invoquer cet argument.

4.A.1.5. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres affirme que les considérations formulées dans le premier moyen du requérant sont applicables de façon analogue au premier moyen de la partie intervenante.

4.A.2.1. D'après le deuxième moyen, la loi du 4 juillet 1989 viole l'article 6bis de la Constitution qui organise la protection des minorités idéologiques et philosophiques. La discrimination alléguée découle de la définition restrictive donnée d'un parti politique et du fait que la loi écarte d'office toutes les minorités idéologiques qui ne participent pas directement aux élections mais délèguent, par le biais d'accords électoraux, leurs candidats sur d'autres listes.

4.A.2.2. L'a.s.b.l. « Conscience européenne » ajoute que la discrimination incriminée concerne également les a.s.b.l. qui dépendent des partis politiques discriminés.

4.A.2.3. D'après le Conseil des ministres, le deuxième moyen est également non fondé, dans la mesure où il invoque une violation de l'article 6bis de la Constitution. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à son exposé relatif au premier moyen.

4.A.2.4. Dans leur mémoire en réponse, l'a.s.b.l. P.C.N. et l'a.s.b.l. « Conscience européenne » renvoient à l'argumentation développée dans le premier moyen. La discrimination qui y a été attaquée est encore renforcée par le fait qu'elle les concerne en tant que minorités idéologiques et philosophiques.

4.A.2.5. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres soutient que la loi attaquée ne comporte aucune discrimination à l'égard de la partie intervenante. Les critères de différenciation contenus dans la loi incriminée sont objectifs et conformes à l'intérêt général et ne restreignent pas les libertés.

4.A.3.1. Selon le troisième moyen, la loi viole l'article 6 de la Constitution qui garantit les principes d'égalité et d'impartialité, parce qu'elle instaure « une Commission de contrôle » composée de membres des partis traditionnels représentés au Parlement, qui disposent de tous les pouvoirs pour l'exécution de la loi et le contrôle de ses dispositions. Ni les services de contrôle des impôts ni la magistrature ou le Parquet ne sont concernés par le contrôle.

En particulier l'article 14, § 2, de la loi donne exclusivement à cette Commission de contrôle la possibilité de faire poursuivre les délits commis dans le cadre de l'application de la loi.

Aussi bien l'électeur que le candidat lésé ou la minorité idéologique discriminée sont dépossédés d'un droit formellement garanti par le Code électoral. La partie requérante considère être dépossédée d'un de ses droits fondamentaux.

4.A.3.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que la Commission de contrôle instaurée par la loi incriminée ne présente pas la partialité que le requérant y voit.

Le Conseil des ministres fait avant tout remarquer que les membres du Parlement, une fois qu'ils ont été élus, représentent la Nation et non pas leurs électeurs. S'ils représentent l'organisme dont ils font partie dans l'exercice de tâches qui sont confiées à cet organisme, ils ne représentent pas les partis politiques.

Le Conseil des ministres ne voit pas de quelle façon le fait de confier le contrôle à l'Administration des contributions directes offrirait, comme le suggère le requérant, davantage de garanties. Cette Administration est une émanation du pouvoir exécutif et elle se trouve placée sous l'autorité d'un ministre qui est responsable envers le Parlement, appuyé par une majorité politique dans les Chambres et qui fait généralement lui-même partie d'un parti politique représenté au Parlement. Les mêmes considérations valent pour le Parquet, qui est l'organe du pouvoir exécutif auprès des cours et tribunaux.

Le Conseil des ministres fait remarquer que le règlement des litiges relève dans le cas d'espèce de la compétence des cours et tribunaux. La loi prévoit exclusivement que la saisine consécutive à des infractions pénales est confiée à la seule Commission de contrôle, ce qui n'est pas nécessairement désavantageux pour la partie requérante. Celle-ci a, en effet, la possibilité de dénoncer certains faits litigieux à la Commission de contrôle et peut avoir connaissance de la suite réservée à cette dénonciation puisque le rapport final établi par la Commission de contrôle est publié au *Moniteur belge*.

Même si la partie requérante était autorisée à déposer directement une plainte au Parquet, elle n'aurait aucune garantie parce que le Parquet décide souverainement s'il y a matière à poursuivre ou non.

Le Conseil des ministres compare enfin le rôle de la Commission de contrôle dans le cadre de la loi incriminée au contrôle effectué sur les finances publiques par la Cour des comptes, émanation de la Chambre des Représentants.

4.A.3.3. D'après le mémoire en réponse des a.s.b.l. P.C.N. et « Conscience européenne », le Conseil des ministres nie la réalité lorsqu'il affirme que les membres du Parlement représentent l'institution dont ils font partie et non pas leur parti politique.

Par ailleurs, l'influence des partis politiques sur le Parlement est affirmée dans d'autres branches du mémoire.

En ce qui concerne concrètement la « Commission de contrôle » contestée, les deux a.s.b.l. font remarquer avec insistance qu'en matière électorale la saisine consécutive à des infractions pénales était jusqu'ici réservée aux bureaux électoraux, aux juridictions administratives concernées, au Parquet et aux candidats lésés eux-mêmes. La saisine étant confiée aux seuls membres du Parlement élus, dans le cadre de la loi incriminée, ceux-ci deviennent juges et parties, en ce qui constitue « une forme flagrante de déni de justice ».

A cet égard les deux a.s.b.l. renvoient à un arrêt du Conseil constitutionnel français, où celui-ci a fortement souligné, au sujet d'une commission analogue, l'indépendance du juge administratif et a qualifié d'inconstitutionnel l'assujettissement du juge à cette commission.

4.A.3.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres examine le « troisième moyen » de la partie intervenante et formule les mêmes observations qu'à l'encontre du troisième moyen de la partie requérante.

4.A.4.1. D'après le quatrième moyen, la loi viole l'article 6bis de la Constitution parce qu'elle fait intervenir la communauté, donc tous les électeurs, en ce compris les électeurs des minorités idéologiques, pour le financement des seuls partis traditionnels. La loi serait honnête si elle finançait tous les partis participant aux élections sur la base du nombre de votes obtenus.

4.A.4.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres renvoie à l'argumentation développée dans le premier moyen et répète que la preuve de représentativité exigée n'est pas contraire à l'article 6bis de la Constitution.

4.A.4.3. L'a.s.b.l. P.C.N. et l'a.s.b.l. « Conscience européenne » renvoient, dans leur mémoire en réponse, à la partie introductive et à l'argumentation relative au premier moyen.

4.A.4.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres déclare que les considérations émises à propos du quatrième moyen du requérant sont également applicables au quatrième moyen de la partie intervenante et ajoute qu'un parti qui obtient au moins 5 % de l'ensemble des voix dans une Communauté ou une Région disposera au moins d'un siège.

Le Conseil des ministres estime également qu'il y a dans ce quatrième moyen une contradiction avec le premier moyen, où la partie intervenante conteste, au moins implicitement, l'obligation faite aux partis de présenter des candidats aux élections législatives dans tous les arrondissements électoraux de la région ou de la communauté.

4.A.5.1. Selon le cinquième moyen du P.C.N. la loi du 4 juillet 1989 aggrave et renforce la discrimination imposée aux minorités idéologiques par la loi du 1er août 1985, discrimination qui est institutionnalisée par l'article 71, § 1er, 4^o, i, du Code des impôts sur les revenus.

Cette loi règle l'immunitisation fiscale des dons faits aux organismes constitués sous forme d'a.s.b.l. qui octroient un appui financier à un parti politique, représenté dans une des deux Chambres par au moins cinq membres du Parlement (et reconnu par le Roi). Elle n'accorde pas au citoyen finançant une minorité idéologique les mêmes avantages fiscaux que ceux dont disposent ceux qui financent un parti traditionnel et elle interdit à la partie requérante de disposer des mêmes sources de financement.

4.A.5.2. Dans le « sixième moyen » de son mémoire, l'a.s.b.l. « Conscience européenne » invoque la même discrimination.

En tant que la loi du 4 juillet 1989 modifie l'article 71, § 1er, 4^o, i, du Code des impôts sur les revenus, elle a également une incidence, selon l'a.s.b.l. « Conscience européenne », sur la loi du 1er août 1985 et elle crée un fait nouveau. Les modifications intervenues donnent lieu à différentes obligations territoriales, liées à l'octroi de la dotation aux partis représentés au Parlement, en l'occurrence les partis qui ne sont présents que dans la Région bruxelloise et dans la Communauté germanophone.

4.A.5.3. Dans son mémoire, le Conseil des ministres souligne avant tout que le moyen est irrecevable en tant qu'il vise l'annulation de la loi du 1er août 1985.

En outre, l'article 27 de la loi du 4 juillet 1989, qui modifie l'article 71, § 1er, 4^o, i, inséré par loi du 1er août 1985 dans le Code des impôts sur les revenus, profite à la partie requérante par la publicité qu'il organise.

En effet, cette disposition oblige les partis financés à déposer au greffe du tribunal de première instance un document indiquant le montant total des libéralités reçues.

Le Conseil des ministres fait, par ailleurs, remarquer que l'article 27, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 réduit l'inégalité entre les partis politiques en ce qu'il diminue le montant déductible des libéralités consenties aux associations désignées par les partis politiques de 2 000 000 FB à 350 000 FB.

Dans leur mémoire en réponse, l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen » et l'a.s.b.l. « Conscience européenne » insistent 1) sur la liaison indissociable existant entre ces deux lois; 2) sur le fait que les discriminations énoncées trouvent leur origine dans la loi du 1er août 1985 et se voient renforcées par la loi du 4 juillet 1989; 3) sur le fait qu'en 1985 la Cour d'arbitrage n'était pas compétente pour connaître d'un recours en annulation pour cause de violation de l'article 6 de la Constitution.

4.A.5.4. Dans leurs mémoires en réponse respectifs, l'a.s.b.l. P.C.N. et l'a.s.b.l. « Conscience européenne » contestent la façon de voir selon laquelle la loi incriminée vise à réduire l'inégalité entre les partis politiques. Les minorités idéologiques restent exclues par les critères du champ d'application de la loi et des avantages fiscaux restent maintenus aux parties traditionnelles, aux a.s.b.l. qui leur donnent leur appui et aux citoyens qui leur offrent leurs dons.

En outre la diminution de la déductibilité fiscale sert « à fournir des plus-values de recettes fiscales », qui sont directement destinées au financement de la dotation pour les partis représentés au Parlement.

Il n'y a donc ni économie pour l'Etat ni réduction d'inégalité.

4.A.5.5. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres réitère les observations relatives au cinquième moyen du requérant à l'égard du sixième moyen de l'a.s.b.l. « Conscience européenne ».

Quant aux premier, deuxième et quatrième moyens

4.B.1. Les premiers, deuxième et quatrième moyens peuvent être examinés ensemble : ils contestent les critères de financement fixés à l'article 1 et à l'article 15 de la loi attaquée.

Selon le premier moyen, la loi du 4 juillet 1989 attaquée viole l'article 6 de la Constitution parce qu'elle impose à tous les partis participant aux élections les mêmes devoirs tandis qu'elle réserve « le financement aux partis traditionnels représentés au Parlement et écarte délibérément les minorités idéologiques et leurs expressions électorales ».

D'après le deuxième moyen, la loi du 4 juillet 1989 attaquée viole l'article 6bis de la Constitution qui énonce la protection des minorités idéologiques et philosophiques. La discrimination alléguée découle du fait que la loi attaquée donne une définition restrictive d'un parti politique et écarte d'office « toutes les minorités idéologiques non-représentées au Parlement et leurs expressions électorales », ainsi que « toutes les minorités idéologiques qui ne participent pas directement aux élections mais délèguent, par le biais d'accords électoraux, leurs candidats sur d'autres listes ».

D'après le quatrième moyen, la loi viole l'article 6bis de la Constitution, parce qu'elle « fait supporter par la collectivité et donc par tous les électeurs le financement des seuls partis traditionnels ».

D'après la partie requérante, « la loi serait juste et bonne si elle accordait à tous les partis participant aux élections un financement sur base du nombre de voix obtenues à celles-ci ».

4.B.2. Le but poursuivi par le législateur est en premier lieu de limiter et de contrôler les dépenses électorales. Ce but est légitime en soi; il tend à faire prévaloir le principe d'égalité en réduisant par une réglementation stricte les inégalités de fait entre les partis politiques, inégalités particulièrement préjudiciables aux petits partis comme la requérante.

La délimitation du champ d'application doit être appréciée en fonction de l'objectif poursuivi. La pertinence de cette délimitation est établie : le législateur n'impose de limitation qu'aux partis qui participent effectivement aux élections et prend en considération le système institutionnel de l'Etat belge en ne visant que les partis qui se présentent dans tous les arrondissements électoraux d'une Communauté ou d'une Région.

4.B.3. Le législateur poursuit un second objectif qui tend à mettre en place un système de financement des partis politiques, en apportant une aide financière à ceux qui concourent à l'expression du suffrage, dans les conditions prévues à l'article 1er, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989.

Cet objectif n'apparaît pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination pour autant que le financement tende au bon fonctionnement des institutions démocratiques dans le respect du pluralisme des opinions et tienne compte de l'équilibre des forces politiques résultant du suffrage, ce qui implique qu'il n'ait pas pour effet d'avantager les partis dominants ou de désavantager les petits partis. Les critères d'octroi doivent donc être objectifs, adéquats et proportionnés au regard du but poursuivi.

4.B.4.1. Pour être bénéficiaire du financement, deux conditions doivent cumulativement être remplies par un parti politique :

a) Etre un parti politique au sens de l'article 1er, 1^o, de la loi, c'est-à-dire « une association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque arrondissement électoral d'une Communauté ou d'une Région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme ».

b) Etre représenté dans les deux Assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement.

La requérante conteste cette double limitation : elle a pour conséquence, selon elle, d'exclure les petits partis du bénéfice du financement.

4.B.4.2. Ces conditions n'apparaissent pas de nature à établir une méconnaissance du principe d'égalité.

Le législateur peut faire dépendre le financement des partis politiques de la preuve d'une certaine représentativité. En finançant les partis politiques sur la base des derniers résultats électoraux, il respecte un critère objectif. Les différences dans le soutien apporté par les électeurs justifient les différences de traitement entre les partis politiques.

Si la participation aux élections peut être fixée à juste titre comme une exigence pour entrer en ligne de compte pour un financement, le législateur peut estimer valablement que cette participation n'est en revanche pas suffisante pour l'obtention d'un financement.

Le rôle central du Parlement national dans notre ordre juridique peut inciter le législateur à n'octroyer un soutien financier qu'aux seuls partis qui sont représentés dans les deux assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement. Cette limite ne peut pas être considérée comme excessive dans le cadre du système électoral belge en ce que celui-ci est basé sur la représentation proportionnelle et comporte un mécanisme d'appareillement.

Par ailleurs, il échet de relever que des obligations spécifiques sont imposées à ces partis en ce qui concerne l'ouverture et la transparence de leur comptabilité et qu'ils peuvent perdre le bénéfice du financement s'ils ne respectent pas les règles fixées par la loi en matière de dépenses électorales.

Enfin, la loi attaquée n'aboutit pas davantage à un statu quo, comme le soutient la partie requérante. En effet, après chaque élection législative, il doit être éventuellement procédé à une adaptation aux nouveaux rapports de force.

4.B.5. Dans ces conditions, la limitation aux seuls partis représentés dans les deux Assemblées par au moins un parlementaire élu directement peut être considérée comme proportionnelle à l'objectif poursuivi.

Les premier, deuxième et quatrième moyens ne sont pas fondés.

Quant au troisième moyen

5.B.1. D'après le troisième moyen, la loi viole l'article 6 de la Constitution parce qu'elle instaure « une Commission de contrôle » composée de membres des partis traditionnels représentés au Parlement, « qui disposent seuls de tous les pouvoirs pour l'exécution de la loi et le contrôle de ses dispositions ».

Le moyen fait valoir en outre que l'article 14, § 2, de la loi donne exclusivement à cette Commission de contrôle la possibilité de faire poursuivre les infractions commises dans le cadre de l'application de la loi; « aussi bien l'électeur que le candidat lésé ou la minorité idéologique discriminée sont dépossédés d'un droit formellement garanti par le Code électoral ».

5.B.2. La commission de contrôle est, aux termes de l'article 1er, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989, « composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat, présidée par les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat ».

La mission de la Commission de contrôle est essentiellement :

a) de statuer contradictoirement sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports des présidents des bureaux principaux, après examen de ces rapports et des remarques formulées par les candidats et les électeurs;

b) d'établir un rapport final qui mentionne notamment les infractions aux articles 2 et 5 de la loi.

La partie requérante soutient que cette Commission, qui est composée exclusivement de membres des partis représentés au Parlement, n'offre pas de garanties suffisantes d'impartialité.

5.B.3. La décision de la Commission de contrôle et son rapport final peuvent entraîner deux types de sanctions :

1. la perte pour un parti politique (représenté au Parlement par au moins un élu direct à la Chambre et au Sénat), pendant quatre trimestres du droit à la dotation prévue à l'article 15;

2. les peines prévues à l'article 14, § 1er, de la loi attaquée.

La première de ces sanctions — privation temporaire du financement — ne peut relever que de la Chambre des représentants et du Sénat puisque ce sont eux qui accordent le financement; il n'est pas contraire au principe d'égalité qu'une commission qui est l'émanation de ces institutions soit chargée de faire respecter les conditions de financement établies par la loi.

Pour ce qui concerne les peines visées à l'article 14, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989, il incombe aux seules juridictions pénales de les appliquer.

La discrimination alléguée ne pourrait être retenue que si les juridictions pénales étaient liées par le contenu du rapport final de la Commission de contrôle.

La Cour constate que ces juridictions conservent nécessairement toute liberté pour apprécier les éléments constitutifs des infractions visées à l'article 14, § 1er; les dispositions des articles 12 et 14, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989 ne violent pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

5.B.4. L'article 14, § 2, subordonne toute poursuite en cas d'infraction au Code pénal commise dans le cadre de l'application de la présente loi à une plainte de la Commission de contrôle.

Ce régime distinct qui subordonne toute poursuite à une plainte de la Commission de contrôle empêche tant le ministère public que des personnes lésées, dont la requérante, de mettre en mouvement l'action publique par les voies que le Code d'instruction criminelle a prévues et viole dès lors les principes d'égalité et de non-discrimination. La discrimination ne peut, en effet, trouver de justification objective et raisonnable eu égard aux objectifs poursuivis par la loi.

Quant au cinquième moyen

6.B.1. Le cinquième moyen conteste la conformité aux articles 6 et 6bis de la Constitution de l'article 27 de la loi attaquée qui aggrave et renforce la discrimination imposée aux minorités idéologiques par la loi du 1er août 1985, discrimination qui est institutionnalisée par l'article 71, § 1er, 4^o, i, du Code des impôts sur les revenus.

6.B.2. L'article 27 de la loi attaquée dispose :

« § 1er. L'article 71, § 1er, 4, i, du Code des impôts sur les revenus, inséré par la loi du 1er août 1985, est complété par la disposition suivante : « Chaque année, l'institution concernée dépose au greffe du tribunal de première instance de l'arrondissement où est établi le siège de l'institution, aux fins de consultation, un document indiquant le montant total des libéralités reçues.

§ 2. A l'article 71, § 2, troisième alinéa, du même Code, modifié par la loi du 2 juillet 1981 et par la loi du 1er août 1985, les mots « deux millions de » sont remplacés par les mots « trois cent cinquante mille » ».

6.B.3. Cette disposition ne contient pas la discrimination mise en cause par le requérant. C'est la loi du 1er août 1985 qui a subordonné la reconnaissance comme parti politique pouvant bénéficier via une institution de soutien financier, de libéralités déductibles des revenus nets soumis à l'impôt, à la présence dans une des deux chambres ou dans les deux ensemble de cinq parlementaires. Cette exigence ne peut être contrôlée par la Cour dans le cadre du présent recours, car elle est contenue dans la loi du 1er août 1985, publiée au *Moniteur belge* du 6 août 1985. Le délai de six mois depuis la publication de la loi attaquée, prévu à l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 est donc très largement expiré.

Par ces motifs,

La Cour

annule l'article 14, § 2, de 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;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 décembre 1990.

Le greffier,
H. Van der Zwalmen

Le président,
J. Sarot

ARBITRAGEHOF

N. 91 — 284

Arrest nr. 40/90 van 21 december 1990

Rolnummer : 166

Inzake : het beroep tot vernietiging 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 en van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, ingesteld door de v.z.w. « Parti communautaire national européen ».

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. Sarot en J. Delva,
en de rechters J. Wathelet, D. André, L.P. Suetens, M. Melchior en H. Boel,
bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen,
onder voorzitterschap van voorzitter J. Sarot,
wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP

Bij verzoekschrift van 3 januari 1990, aan het Hof gezonden bij aangetekende brief ter post afgegeven op 4 januari 1990, heeft de v.z.w. « Parti communautaire national européen », afgekort « P.C.N. », waarvan de zetel gevestigd is te 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bus 6, de vernietiging gevraagd 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 (*Belgisch Staatsblad* 20 juli 1989), en van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (*Belgisch Staatsblad* 6 augustus 1985).

In hetzelfde verzoekschrift was de schorsing van de voormelde wet van 4 juli 1989 gevraagd. Het Hof heeft die vordering verworpen in zijn arrest nr. 11/90 van 22 februari 1990.

II. RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 5 januari 1990 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Op 11 januari 1990 hebben de rechters-verslaggevers geoordeeld dat er ten deze geen toepassing dient te worden gegeven aan de artikelen 71 en 72 van de voormelde bijzondere wet op het Hof.

Overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet is van het beroep kennis gegeven bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 15 januari 1990 en de geadresseerden ter hand gesteld op 16, 17 en 18 januari 1990.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 18 januari 1990 bekendgemaakt.

De v.z.w. « Conscience européenne », waarvan de zetel gevestigd is te 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bus 5, vertegenwoordigd door haar voorzitter, heeft bij aangetekende brief ter post afgegeven op 5 februari 1990 een memorie van tussenkomsst ingediend.

De Ministerraad heeft bij aangetekende brief ter post afgegeven op 27 februari 1990 een memorie ingediend.

Overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet zijn afschriften van die memories bij aangetekende brieven overgezonden aan de v.z.w. « Parti communautaire national européen » op 7 maart 1990, aan de v.z.w. « Conscience européenne » op 12 maart 1990, en aan de Ministerraad op 18 april 1990. Die stukken zijn de geadresseerden ter hand gesteld respectievelijk op 9 maart 1990, 14 maart 1990 en 19 april 1990.

De v.z.w. « Parti communautaire national européen », de v.z.w. « Conscience européenne » en de Ministerraad hebben ieder een memorie van antwoord ingediend, respectievelijk op 7 april 1990, 13 april 1990 en 10 mei 1990.

Bij beschikking van 26 september 1990 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid was en de datum van de terechtzitting vastgesteld op 31 oktober 1990.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven, en zijn zij en de vertegenwoordiger van de Ministerraad van de datum van de terechtzitting in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 27 september 1990 en de geadresseerden ter hand gesteld op 28 september en 1 oktober 1990.

Ter terechtzitting van 31 oktober 1990 :

— zijn verschenen :

de v.z.w. « Parti communautaire national européen », waarvan de zetel gevestigd is te 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bus 6, vertegenwoordigd door haar voorzitter, de heer Luc Michel, wonende te 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bus 1;

de v.z.w. « Conscience européenne », waarvan de zetel gevestigd is te 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, bus 5, vertegenwoordigd door haar voorzitter, de heer Luc Michel, voornoemd;

de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, vertegenwoordigd door de heer Pierre Denis, eerste juridisch adviseur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, daartoe aangewezen volgens de brief van de Eerste Minister van 25 januari 1990;

— hebben de rechters J. Wathelet en L.P. Suetens, respectievelijk in het Frans en in het Nederlands, verslag uitgebracht;

— zijn de heren Luc Michel en Pierre Denis gehoord;

— is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. ONDERWERP VAN DE BESTREDEN WET

Hoofdstuk I (artikel 1) van de wet van 4 juli 1989 bevat enkele algemene bepalingen, onder meer de omschrijving van wat voor de toepassing van de wet moet worden verstaan onder een politieke partij.

Hoofdstuk II (artikelen 2 - 14) bevat regels inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de parlements- en provincieraadsverkiezingen. In dat kader wordt een controlecommissie opgericht die partitair samengesteld is uit leden van de beide Kamers.

Hoofdstuk III (artikelen 15 - 21) heeft betrekking op de financiering van de politieke partijen. Centraal in dit hoofdstuk is artikel 15 dat bepaalt dat een politieke partij in beide Kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlements lid moet vertegenwoordigd zijn om voor financiering in aanmerking te komen.

Hoofdstuk IV (artikelen 22 - 25) betreft de boekhouding van de politieke partijen.

Hoofdstuk V tenslotte bevat enkele overgangsbepalingen en bepalingen betreffende de inwerkingtreding.

IV. IN RECHTE

De ontvankelijkheid van het beroep

Ten aanzien van de bekwaamheid om in rechte te treden

1.A. De Ministerraad betwist in de eerste plaats dat de verzoekende partij over de vereiste bekwaamheid beschikt om in rechte te treden.

Het arrest betreffende de vordering tot schorsing stelt dat uit het onderzoek van de zaak waartoe het Hof in het raam van de schorsingsprocedure is kunnen overgaan, de bekwaamheid om in rechte te treden blijkt vast te staan (arrest nr. 11/90, B.14.).

Volgens de Ministerraad gaat het om een voorlopige vaststelling, beperkt tot de vordering tot schorsing en moet het probleem opnieuw worden onderzocht in het kader van het beroep tot vernietiging.

Artikel 13 van de wet van 27 juni 1921 bepaalt dat de Raad van bestuur de vereniging vertegenwoordigt bij elke gerechtelijke akte. De Raad kan onder zijn verantwoordelijkheid zijn bevoegdheid delegeren aan één van zijn leden.

Volgens de Ministerraad moet een dergelijke delegatie uitdrukkelijk zijn en blijkt ze niet uit de algemene delegatieclausule in artikel 4 van de statuten van de v.z.w.

Tijdens de debatten voor het Hof betreffende de vordering tot schorsing werden door de verzoekende partij documenten neergelegd waaruit blijkt dat de algemene vergadering van de v.z.w. het ontwerp-verzoekschrift heeft goedgekeurd en de voorzitter gemachtigd heeft een beroep tot vernietiging bij het Hof in te dienen. Volgens de Ministerraad kan de algemene vergadering zich evenwel niet die bevoegdheid van de Raad van bestuur toeëigenen.

1.B.1. Artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bepaalt wat volgt :

« Indien een rechtspersoon het beroep instelt of in het geding tussenkomt, legt deze partij, op het eerste verzoek, het bewijs voor, al naar het geval, van de publicatie van haar statuten in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad*, of van de beslissing om het beroep in te stellen dan wel voort te zetten of om in het geding tussen te komen. »

Die vereisten dienen het Hof onder meer in staat te stellen na te gaan of de ontvankelijkheidsvoorwaarde betreffende de bekwaamheid om in rechte te treden is vervuld.

1.B.2. De verzoekende partij heeft bij haar verzoekschrift het bewijs gevoegd van de bekendmaking van haar statuten in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1983 en van een wijziging aan die statuten in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* van 19 september 1985.

De verzoekende partij heeft ook de notulen bijgevoegd van de algemene vergadering van de v.z.w. die op 26 december 1989 is gehouden en waarin onder punt 4 is vermeld :

« De voorzitter legt een ontwerp van verzoekschrift voor dat bij het Arbitragehof zal worden ingediend om de vernietiging en de schorsing te vragen 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, wet die de rechten en de belangen van de vereniging ernstig schaadt. De algemene vergadering keurt dat ontwerp goed en bevestigt nogmaals haar vertrouwen in de voorzitter om het indienen van dat verzoekschrift in naam van de v.z.w. tot een goed einde te brengen, in het kader van de bevoegdheden die hem statutair zijn toegewezen. »

1.B.3. Uit de notulen van de algemene vergadering van 26 december 1989 blijkt dat zij over het beroep heeft beraadslaagd binnen de termijn daartoe voorgeschreven, dat zij het ontwerp van verzoekschrift heeft goedgekeurd en dat zij haar voorzitter uitdrukkelijk heeft toegestaan het verzoekschrift in te dienen. Daarenboven moet worden vastgesteld dat de samenstelling van die algemene vergadering identiek is aan die van de Raad van Bestuur. In die bijzondere omstandigheden van het geval, moet het beroep dat door de algemene vergadering werd ingesteld als ontvankelijk worden aangezien.

De memorie van de v.z.w. « Conscience européenne »

2.A.1. De v.z.w. « Conscience européenne » is een vereniging die afhangt van de verzoekende partij (P.C.N.). Ze geeft onder meer het franstalig tijdschrift van die partij uit, en de « journaux électoraux » van de P.C.N. in franstalig België. De v.z.w. neemt deel aan de politieke activiteiten en de verkiezingsmanifestaties van de P.C.N. en stelt dat ze als dusdanig ook deel uitmaakt van een ideologische minderheid.

De v.z.w. heeft als afzonderlijke rechtspersoon zelf een memorie ingediend omdat ze meent dat haar rechten niet volledig en voldoende worden verzekerd door het beroep tot vernietiging ingediend door de P.C.N.

De v.z.w. « Conscience européenne » stelt dat ze rechtstreeks geraakt wordt door artikel 22 van de wet van 4 juli 1989.

Bij vernietiging van de discriminerende bepalingen uit genoemde wet zou de v.z.w. de door de P.C.N. op grond van artikel 22 aangewezen instelling kunnen zijn, die de krachtens hoofdstuk III toegekende dotatie zou ontvangen.

De v.z.w. stelt dat ze ook geraakt wordt door de bepalingen van de wet van 1 augustus 1985; die verhindert dat ze fiscale vrijstelling zou genieten voor de giften die ze ontvangt.

2.A.2. De Ministerraad is van mening dat de tussenkomende partij niet doet blijken van het bij artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste belang. De bestreden bepalingen hebben betrekking op politieke partijen, en de v.z.w. « Conscience européenne » is geen partij.

2.B.1. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bepaalt : « § 2. Wanneer het Arbitragehof uitspraak doet op beroepen tot vernietiging als bedoeld in artikel 1, kan ieder die van een belang doet blijken, zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn. »

Om partij voor het Arbitragehof te worden, dient de tussenkomende partij zowel van een belang te doen blijken als een memorie in te dienen. Het belang van de tussenkomende partij onderscheidt zich van het belang van de verzoekende partij : het bestaat bij elke persoon die door de beslissing van het Hof met betrekking tot de bestreden norm in zijn situatie direct zou kunnen worden geraakt.

De wet van 4 juli 1989 betreft de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen. De wet geldt voor de bij artikel 1, 1^o, van de wet omschreven politieke partijen, de kandidaten bij de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Provincieraden, de instellingen die het geld van de dotaties ontvangen, alsmede voor derden die voor de politieke partijen of kandidaten propaganda wensen te maken.

De v.z.w. « Conscience européenne » kan worden beschouwd, om reden van haar maatschappelijk doel, als een vereniging die propaganda maakt voor de P.C.N. Zij doet dus blijken van het bij artikel 87, § 2, van de bijzondere wet vereiste belang.

3.A.1. De Ministerraad betwist in haar memorie van antwoord verder de geldigheid van de memorie ingediend door de v.z.w. « Conscience européenne ».

Deze memorie bevat zes middelen, die grotendeels gelijklopend zijn en ook nagenoeg identiek met de middelen van de verzoeker.

Aleen het vijfde middel is nieuw.

Volgens de Ministerraad maakt de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof een duidelijk onderscheid tussen een verzoekschrift en een memorie. Terwijl een verzoekschrift middelen bevat, bevat een memorie juridische argumenten met betrekking tot de middelen ontwikkeld in een eerder ingediend verzoekschrift. De « memorie » van de P.C.N. kan niet worden beschouwd als geldig verzoekschrift vermits ze laattijdig is ingediend indien het een verzoekschrift is en beantwoordt evenmin aan wat normaalwijze van een memorie mag worden verwacht.

In elk geval kan de memorie ingediend op grond van artikel 87 van de bijzondere wet op het Arbitragehof volgens de Ministerraad geen nieuwe middelen bevatten.

3.B.1. De door de v.z.w. « Conscience européenne » ingediend memorie is ontvankelijk op basis van artikel 87 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Die bepaling staat echter niet toe, in tegenstelling tot artikel 85, dat de memorie nieuwe middelen formuleert. Het vijfde middel van de tussenkomen partij is dus niet ontvankelijk. De andere geformuleerde middelen zijn als zodanig evenmin ontvankelijk, want enkel het verzoekschrift en de op basis van artikel 85 ingediende memories kunnen middelen formuleren. Die middelen, in zoverre zij verwant zijn aan de in het verzoekschrift geformuleerde middelen, kunnen nochtans als opmerkingen worden aanvaard.

De grond van de zaak

4.A.1.1. Volgens het eerste middel schendt de bestreden wet van 4 juli 1989 artikel 6 van de Grondwet omdat zij alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen dezelfde verplichtingen oplegt, terwijl zij de niet in het Parlement vertegenwoordigde partijen uitsluit van de financieringsvoordelen die zij toekent.

4.A.1.2. De v.z.w. « Conscience européenne » voert aan dat die aangeklaagde discriminatie ook de v.z.w.'s die afhangen van de gediscrimineerde politieke partijen, treft.

4.A.1.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, houden de bestreden bepalingen volgens de Ministerraad geen schending in van artikel 6 van de Grondwet.

De Ministerraad beschrijft eerst in het algemeen de betekenissen van het gelijkheidsbeginsel en verwijst naar de omschrijving van het gelijkheidsbeginsel in eerdere arresten van het Arbitragehof.

De bestreden wet bevat in de eerste plaats maatregelen betreffende de beperking en controle van de verkiezingsuitgaven voor de parlementaire en provincieraadsverkiezingen.

Deze bepalingen zijn van toepassing op de politieke partijen zoals omschreven in artikel 1. Deze omschrijving is volgens de Ministerraad bijzonder ruim en houdt slechts twee beperkingen in : de partij moet deelnemen aan de verkiezingen én kandidaten voordragen in elk kiesarrondissement van een Gemeenschap of een Gewest.

Volgens de Ministerraad is er slechts sprake van discriminatie in juridische zin indien niet dezelfde voordelen worden toegekend aan hen die zich in dezelfde objectieve omstandigheden bevinden. Dit is in casu niet het geval. De door de wetgever gekozen criteria zijn objectief en sluiten niemand uit die eraan beantwoordt, ook niet de verzoekende partij.

Door het feit dat de genoemde bepalingen de verkiezingsuitgaven beperken komen ze zelfs eerder ten goede aan de kleine partijen, en wordt daardoor een bestaande ongelijkheid gemilderd.

De bestreden wet bevat ook regels betreffende de financiering van de politieke partijen en de controle op hun boekhouding. Ze gelden ten aanzien van de partijen die in beide Kamers ten minste één rechtstreeks verkozen parlementslid hebben en die een instelling aanwijzen, opgericht in de vorm van een v.z.w., waaraan de dotatie wordt toegekend.

De overheid moet de beschikbare middelen op een eerlijke manier en met de nodige besparingszin verdelen.

De door de wetgever gekozen representativiteitsvereiste is volgens de Ministerraad een objectief criterium dat geen enkele partij uitsluit en niet ingaat tegen het algemeen belang. De financiële middelen komen ten goede aan politieke partijen, dit zijn groeperingen wiens opdracht het is de verlangens van de burgers over te brengen en hen te vertegenwoordigen (in de instellingen). Veruit het meest objectieve criterium bij de verdeling van de financiële middelen is dat van de invloed die de politieke partijen hebben in de publieke opinie wat voortvloeit uit verkiezingen en de daarbij bekomen zetels.

Het geheel van de bepalingen uit de bestreden wet streeft een doel na dat het algemeen belang dient en beperkt in geen enkel opzicht de uitoefening van rechten en vrijheden.

De Ministerraad besluit dat het eerste middel ongegrond is.

4.A.1.4. De memorie van antwoord van de verzoekende partij en van de v.z.w. « Conscience européenne » zijn gelijklopend.

Voorafgaand aan het eerste middel gaan de v.z.w. P.C.N. en de v.z.w. « Conscience européenne » uitvoerig in op twee arresten van de Franse Conseil constitutionnel van 11 januari 1990 betreffende financiering van de politieke partijen.

Benadrukt wordt daarin dat de financiering moet beantwoorden aan objectieve criteria die het pluralisme van gedachtenstromingen en opinies die de basis vormen van een democratie, niet miskennen, en met respect voor de grondwettelijke principes inzake vrijheid en gelijkheid.

De Franse Conseil constitutionnel slaat hiermee de richting in van de wetgeving die reeds in andere landen van de Europese Gemeenschap bestaat, onder meer in Duitsland.

Specifiek met betrekking tot het eerste middel behandelen de memories van antwoord eerst in het algemeen de betekenissen van het gelijkheidsbeginsel zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Arbitragehof, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Hof van Cassatie en de Raad van State.

Opdat aan de eis van juridische gelijkheid zou zijn voldaan werd in vroegere rechtspraak geëist dat al degenen die zich in dezelfde feitelijke toestand bevinden op dezelfde wijze zouden worden behandeld; dit is het objectiviteitscriterium.

Thans onderzoeken de hoven en rechtbanken ook of het gemaakte onderscheid niet verboden is door een grondwettelijke regel of een internationale regel, of het niet willekeurig is en of de aangevoerde middelen niet onevenredig zijn met het beoogde doel.

Wat concreet de bestreden wet betreft menen beide v.z.w.'s dat ze strijdig is met artikel 6 van de Grondwet door restrictieve definitie in haar artikel 1 van een politieke partij, gemaakt op maat van de grote traditionele partijen.

De P.C.N. neemt sinds haar oprichting in 1984 deel aan de wetgevende verkiezingen en aan de provincie- en gemeenteraadsverkiezingen. Bij de wetgevende verkiezingen van 1985 heeft ze zelfs in alle franstalige arrondissementen kandidaten voorgedragen voor de Kamer of de Senaat.

Desondanks is ze volgens de vereisten van de bestreden wet geen politieke voorschriften gebonden zijn als ze willen deelnemen aan de verkiezingen, dan komen de bepalingen van het kieswetboek en van de bestreden wet slechts ten goede aan de partijen die in het Parlement vertegenwoordigd zijn. Partijen die zich in dezelfde feitelijke situatie bevinden worden bijgevolg anders behandeld.

Artikel 6 van de Grondwet verzet zich niet tegen een verschillende behandeling van personen of rechtssubjecten op voorwaarde dat het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is en niet arbitrair, wat impliceert dat het onderscheidingscriterium objectief is en redelijk verantwoord.

De beide v.z.w.'s wijzen op het verschil tussen de Belgische wetgeving en deze van Frankrijk en Duitsland, waar de representativiteit van een politieke partij volgt uit het indienen van lijsten overeenkomstig de wettelijke bepalingen.

Een rechtsstaat en een democratische samenleving veronderstellen vrijheid van meningsuiting en de ontwikkeling van alle gedachtenstromingen en opinies, inclusief die van de ideologische en filosofische minderheden.

De bestreden wet miskent het algemeen welzijn en marginaliseert de minderheden; bovendien is ze gevaarlijk doordat ze die minderheden op die manier aanzet tot andere actiemiddelen. Het door de bestreden wet gemaakte onderscheid streeft tenslotte geen wettig doel na doordat enkel beoogd wordt nieuwe gedachtenstromingen te verhinderen. Ook daarom is ze strijdig met artikel 6 van de Grondwet.

De Ministerraad stelt dat de bestreden wet de bestaande ongelijkheden tussen de politieke partijen mildert en de kleine partijen ten goede komt door de verkiezingsuitgaven te beperken. Die stelling vergeet dat de kleinste partijen uitgesloten worden uit het toepassingsgebied van de wet en van de voordelen die ze toekent aan de traditionele partijen. De zorg die de Ministerraad toont met betrekking tot de financiële middelen van de Staat is lovenswaardig, maar de regering is volgens de indieners van de memorie van antwoord slecht geplaatst om dit argument aan te voeren.

4.A.1.5. De Ministerraad stelt in zijn memorie van antwoord dat de bedenkingen geformuleerd bij het eerste middel van de verzoeker op analoge wijze gelden ten aanzien van het eerste middel van de tussenkomende partij.

4.A.2.1. Volgens het tweede middel schendt de wet van 4 juli 1989 artikel 6bis van de Grondwet dat de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden organiseert. De aangevoerde discriminatie spruit voort uit de restrictieve definitie van een politieke partij en uit het feit dat de wet alle ideologische minderheden die niet in het Parlement vertegenwoordigd zijn en hun electorale uitdrukking, alsmede de ideologische minderheden die niet rechtstreeks aan de verkiezingen deelnemen, maar via electorale akkoorden hun kandidaten op andere lijsten laten deelnemen, van rechtswege uitsluit.

4.A.2.2. De v.z.w. « Conscience européenne » voegt eraan toe dat de aangeklaagde discriminatie ook de v.z.w.'s treft die afhangen van de gediscrimineerde politieke partijen.

4.A.2.3. Volgens de Ministerraad is ook het tweede middel ongegrond, in zover het een schending aanvoert van artikel 6bis van de Grondwet. De Ministerraad verwijst daarbij naar zijn uiteenzetting betreffende het eerste middel.

4.A.2.4. In de memorie van antwoord verwijzen de v.z.w. « P.C.N. » en de v.z.w. « Conscience européenne » naar de argumentatie bij het eerste middel. De discriminatie die daarin werd aangeklaagd wordt nog versterkt door het feit dat ze hen treft als ideologische en filosofische minderheid.

4.A.2.5. De Ministerraad stelt in zijn memorie van antwoord dat de bestreden wet geen enkele discriminatie inhoudt ten aanzien van de tussenkomende partij. De in de bestreden wet vervatte onderscheidingscriteria zijn objectief en conform aan het algemeen belang en beperken de vrijheden niet.

4.A.3.1. Volgens het derde middel schendt de wet artikel 6 van de Grondwet dat de beginselen van gelijkheid en onpartijdigheid waarborgt, omdat zij « een controlecommissie » instelt die is samengesteld uit leden van de in het Parlement vertegenwoordigde traditionele partijen, die als enige over alle bevoegdheden beschikken voor de uitvoering de wet en het toezicht op haar bepalingen. Noch de diensten van de belastingcontrole, noch de Magistratuur of het Parket, zijn bij de controle betrokken.

Inzonderheid verleent artikel 14, § 2, van de wet uitsluitend aan die controlecommissie de mogelijkheid om de inbreuken begaan in het kader van de toepassing van de wet te laten vervolgen.

Zowel de kiezer als de benadeelde kandidaat of de gediscrimineerde ideologische minderheid worden beroofd van één door het Kieswetboek formeel gewaarborgd recht. De verzoekende partij acht zich beroofd van één van haar fundamentele rechten:

4.A.3.2. De Ministerraad betoegt in zijn memorie dat de door de bestreden wet ingestelde controlecommissie niet de partijdigheid vertoont die verzoeker erin ziet.

In de eerste plaats wijst de Ministerraad erop dat de Parlementsleden, eenmaal zij verkozen zijn, de Natie vertegenwoordigen en niet alleen hun kiezers. Indien ze de instelling waarvan ze deel uitmaken vertegenwoordigen in de uitoefening van taken die aan de instelling worden toevertrouwd, vertegenwoordigen ze niet de politieke partijen.

De Ministerraad ziet niet in hoe het toevertrouwen van de controle aan de Administratie van de directe belastingen zoals verzoeker suggereert, meer waarborgen kan bieden. Deze administratie is een emanatie van de uitvoerende macht en staat onder het gezag van een minister die verantwoordelijk is tegenover het Parlement, gesteund wordt door een politieke meerderheid in de Kamers, en meestal zelf deel uitmaakt van een politieke partij die in het Parlement is vertegenwoordigd. Gelijkaardige bemerkingen gelden voor het Parket dat het orgaan van de uitvoerende macht is bij de Hoven en Rechtbanken.

De Ministerraad wijst erop dat de regeling van geschillen in casu tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken blijft behoren. De wet voorziet enkel dat de inbreuk op de bepalingen van het Strafwetboek begaan in het kader van de toepassing van de wet slechts kan vervolgd worden na klacht van de Controlecommissie, wat voor de verzoekende partij niet noodzakelijk nadelig is. De verzoekende partij heeft immers de mogelijkheid bepaalde omstreden feiten aan te brengen bij de Controlecommissie en kan kennis nemen van het gevolg dat aan die klacht wordt geschonken vermits het eindverslag van de Commissie gepubliceerd wordt in het *Belgisch Staatsblad*.

Zelfs indien de verzoekende partij direct klacht zou kunnen neerleggen bij het Parket, dan biedt dit geen garantie, omdat het Parket soeverein beslist al dan niet te vervolgen.

Tenslotte vergelijkt de Ministerraad de rol van de Controlecommissie in het kader van de bestreden wet met de controle op de openbare financiën door het Rekenhof, dat een emanatie is van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

4.A.3.3. Volgens de memorie van antwoord van de v.z.w. « P.C.N. » en de v.z.w. « Conscience européenne » ontken de Ministerraad de realiteit waar hij stelt dat de parlementsleden de instelling vertegenwoordigen waar ze deel van uitmaken en niet hun politieke partij.

Overigens wordt de invloed van de politieke partijen in het Parlement in andere onderdelen van de memorie bevestigd.

Wat concreet de betwiste « Controlecommissie » betreft wijzen beide v.z.w.'s erop dat in kieszaken tot nog toe de saisine ten gevolge van strafrechtelijke inbreuken was voorbehouden aan de verkiezingsbureaus, aan de betrokken administratieve rechtbanken, aan het Parket en aan de benadeelde kandidaten.

Door in het kader van de bestreden wet de saisine uitsluitend toe te vertrouwen aan verkozen parlementsleden, worden ze rechter en partij, wat een flagrante vorm van rechtsweigering is.

De twee v.z.w.'s verwijzen in dit verband opnieuw naar een arrest van de Franse Conseil constitutionnel waarin deze met betrekking tot een gelijkaardige commissie de onafhankelijkheid van de administratieve rechter zeer sterk heeft benadrukt, en een eventuele gebondenheid van de rechter door die commissie als ongrondwettig bestempelde.

4.A.3.4. De Ministerraad bespreekt in zijn memorie van antwoord het « derde middel » van de tussenkomende partij en formuleert dezelfde bemerkingen als ten aanzien van het derde middel van de verzoekende partij.

4.A.1.1. Volgens het vierde middel schendt de wet artikel 6bis van de Grondwet omdat zij de Gemeenschap en dus alle kiezers, met inbegrip van de kiezers van de ideologische minderheden, doet opdraaien voor de financiering van enkel de traditionele partijen. De wet zou eerlijk zijn indien ze alle partijen die deelnemen aan de verkiezingen zou financieren op basis van het aantal behaalde stemmen.

4.A.1.2. De Ministerraad verwijst in zijn memorie naar de argumentatie bij het eerste middel en herhaalt dat het door de wetgever geëiste bewijs van representativiteit niet strijdig is met artikel 6bis van de Grondwet.

4.A.1.3. De v.z.w. « P.C.N. » en de v.z.w. « Conscience européenne » verwijzen in hun memorie van antwoord naar het inleidend gedeelte en de argumentatie met betrekking tot het eerste middel.

4.A.1.4. De Ministerraad stelt in zijn memorie van antwoord dat de beweringen met betrekking tot het vierde middel van verzoeker ook gelden ten aanzien van het vierde middel van de tussenkomende partij en voegt eraan toe dat een partij die minstens 5% van de uitgebrachte stemmen behaalt in een Gemeenschap of een Gewest over minstens één zetel zal beschikken.

De Ministerraad meent ook een contradictie te zien tussen het vierde en het eerste middel, waar de verplichting om kandidaten voor te dragen bij de wetgevende verkiezingen, in alle kiesarrondissementen van het Gewest of de Gemeenschap minstens op impliciete wijze wordt betwist.

4.A.5.1. Volgens het vijfde middel van de v.z.w. « P.C.N. » verergert en versterkt de wet van 4 juli 1989 de discriminatie die aan de ideologische minderheden wordt opgelegd door de wet van 1 augustus 1985, discriminatie die geïnstitutionaliseerd is in artikel 71, § 1, 4^o, i, van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen.

Die wet regelt de fiscale aftrekbaarheid van giften aan instellingen, opgericht in de vorm van een v.z.w. die financiële steun verlenen aan een politieke partij, welke in een of beide kamers samen vertegenwoordigd is door ten minste vijf parlementsleden en die door de Koning erkend zijn. Ze kent de burger die een ideologische minderheid financiert niet dezelfde fiscale voordelen toe als diegenen die de traditionele partijen financieren en verhinderen de verzoekende partij over dezelfde financieringsbronnen te beschikken.

4.A.5.2. In het « zesde middel » van haar memorie klaagt de v.z.w. « Conscience européenne » dezelfde discriminatie aan.

Inzover de wet van 4 juli 1989 artikel 71, § 1, 4^o, i, van de Wet op de Inkomstenbelastingen wijzigt heeft ze volgens de v.z.w. « Conscience européenne » ook een weerslag op de wet van 1 augustus 1985 en creëert ze een nieuw feit. De aangevoerde wijziging geeft aanleiding tot verschillende territoriale verplichtingen verbonden aan de dotatie toegekend aan de in het Parlement vertegenwoordigde partijen, met name voor de partijen die enkel in het Brusselse Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap aanwezig zijn.

4.A.5.3. De Ministerraad stelt in zijn memorie in de eerste plaats dat het middel onontvankelijk is in zover het de vernietiging beoogt van de wet van 1 augustus 1985.

Bovendien komt artikel 27 van de wet van 4 juli 1989, dat het bij de wet van 1 augustus 1985 in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen ingevoegde artikel 71, § 1, 4^o, i, wijzigt, de verzoekende partij ten goede door de openbaarheid die het organiseert.

Deze bepaling verplicht immers de gefinancierde partijen een document houdende het totaalbedrag van de ontvangen giften ter inzage te leggen op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg.

De Ministerraad wijst er verder op dat artikel 27, § 2, van de wet van 4 juli 1989 de ongelijkheid tussen de politieke partijen mildert doordat de fiscale aftrekbaarheid waarvan de v.z.w.'s die steun verlenen aan politieke partijen genieten, vermindert van 2 000 000 BF tot 350 000 BF.

De v.z.w. « Parti communiste nationale européen » en de v.z.w. « Conscience européenne » wijzen in hun memorie van antwoord op : 1) het onlosmakelijk verband tussen beide bestreden wetten; 2) het feit dat de aangeklaagde discriminaties hun grond vinden in de wet van 1 augustus 1985 en verstrekt worden door de wet van 4 juli 1989; 3) het feit dat het Arbitragehof in 1985 niet bevoegd was kennis te nemen van een beroep tot vernietiging wegens de schending van artikel 6 van de Grondwet.

4.A.5.4. De v.z.w. « P.C.N. » en de v.z.w. « Conscience européenne » betwisten in hun respectieve memories van antwoord de zienswijze als zou de bestreden wet beogen de ongelijkheid tussen de politieke partijen te milderen. De ideologische minderheden blijven door de criteria uitgesloten uit het toepassingsgebied van de wet en de fiscale voordelen blijven voorbehouden aan de traditionele partijen, aan de v.z.w.'s die hun steun verlenen, en aan de burgers die hun giften doen.

Bovendien strekt de vermindering van de fiscale aftrekbaarheid « tot het verwezenlijken van hogere fiscale ontvangsten », die direct bedoeld zijn tot financiering van de dotatie voor de in het Parlement vertegenwoordigde partijen.

Er is dus geen besparing voor de Staat, noch een mildering van de ongelijkheid.

4.A.5.5. In zijn memorie van antwoord herhaalt de Ministerraad de bemerkingen met betrekking tot het vijfde middel van verzoeker ten aanzien van het zesde middel van de v.z.w. « Conscience européenne ».

Betreffende het eerste, tweede en vierde middel

4.B.1. Het eerste, tweede en vierde middel kunnen samen worden onderzocht : zij betwisten de financieringscriteria die in de artikelen 1 en 15 van de bestreden wet zijn vastgesteld.

Volgens het eerste middel schendt de wet van 4 juli 1989 artikel 6 van de Grondwet doordat zij aan alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen dezelfde verplichtingen oplegt, terwijl zij de financiering voorbehoudt « aan de traditionele partijen die in het Parlement vertegenwoordigd zijn en bewust de ideologische minderheden en hun electorale uitdrukkingen uitsluiten ».

Volgens het tweede middel schendt de bestreden wet van 4 juli 1989 artikel 6bis van de Grondwet dat de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden organiseert. De aangevoerde discriminatie vloeit voort uit het feit dat de bestreden wet een restrictieve definitie van een politieke partij geeft en automatisch uitschakelt « alle ideologische minderheden die niet in het Parlement vertegenwoordigd zijn en hun electorale uitdrukkingen », alsmede « alle ideologische minderheden die niet rechtstreeks aan de verkiezingen deelnemen maar bij middel van electorale akkoorden hun kandidaten naar andere lijsten delegeren ».

Volgens het vierde middel schendt de wet artikel 6bis van de Grondwet, omdat zij « de financiering van uitsluitend de traditionele partijen doet dragen door de collectiviteit en dus door alle kiezers ».

Volgens de verzoekende partij « zou de wet juist en goed zijn, indien zij aan alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen een financiering zou toekennen op basis van het aantal behaalde stemmen ».

4.B.2. De wetgever heeft als eerste bedoeling het beperken en controleren van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen. Dat is een op zich gewettigd doel; het strekt ertoe het gelijkheidsbeginsel te doen prevaleren door bij middel van een stricte regeling de feitelijke mogelijkheden tussen de politieke partijen, ongelijkheden die inzonderheid nadelig zijn voor de kleine partijen zoals de verzoekende partij, te verminderen.

De afbakening van het toepassingsgebied moet worden beoordeeld op grond van het nagestreefde doel. De pertinentie van die afbakening staat vast : de werkgever legt enkel aan de partijen die daadwerkelijk aan de verkiezingen deelnemen beperkingen op en houdt rekening met het institutionele kader van de Belgische Staat vermits hij slechts de partijen beoogt die in alle kiesarrondissementen van een Gemeenschap of een Gewest aan de verkiezingen deelnemen.

4.B.3. De wetgever streeft een tweede doel na dat ertoe strekt een stelsel voor de financiering van de politieke partijen in te voeren, door financiële hulp te bieden aan diegenen die naar de gunst van de kiezer dingen, in de voorwaarden bepaald door artikel 1, 1^o, van de wet van 4 juli 1989.

Die doelstelling lijkt niet in strijd met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie voor zover de financiering strekt tot de goede werking van de democratische instellingen met inachtneming van het pluralisme in de opinie en rekening houdend met het evenwicht van de politieke krachten dat in de verkiezing tot uiting komt, wat inhoudt dat het de grote partijen niet bevoordeelt of de kleine partijen niet benadeelt. De toekennings-criteria dienen dus objectief, aangepast en evenredig met het nagestreefde doel te zijn.

4.B.4.1. Om te kunnen genieten van de financiering moeten tegelijkertijd twee voorwaarden door een politieke partij vervuld zijn :

a) Een politieke partij zijn in de zin van artikel 1, 1^o, van de wet, dat wil zeggen een vereniging zijn van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor de mandaten van volksvertegenwoordiger en senator in elk kiesarrondissement van een Gemeenschap of een Gewest en die, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de uitdrukking van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma ».

b) In beide nationale vergaderingen door ten minste één rechtstreeks verkozen parlementslid vertegenwoordigd zijn.

De verzoekende partij betwist die dubbele beperking : volgens haar heeft die tot gevolg dat de kleine partijen van het voordeel van de financiering worden uitgesloten.

4.B.4.2. Die voorwaarden lijken niet van die aard te zijn dat zij een miskenning van het gelijkheidsbeginsel inhouden.

De wetgever vermag de financiering van de politieke partijen afhankelijk te stellen van het bewijs van een zekere representativiteit. Door de politieke partijen te financieren op grond van de jongste verkiezingsuitslagen, hanteert hij een objectief criterium. De verschillen in de steun vanwege de kiezers verantwoordt de verschillen in behandeling tussen de politieke partijen.

Indien de deelneming aan de verkiezingen terecht als een vereiste kan worden opgelegd om in aanmerking te komen voor financiering, dan kan de wetgever geldig oordelen dat die deelneming daarentegen niet voldoende is voor het bekomen van een financiering.

De centrale rol van het nationale Parlement in onze rechtsorde kan de wetgever ertoe brengen financiële steun toe te kennen aan die partijen die in de twee nationale vergaderingen vertegenwoordigd zijn door ten minste een rechtstreeks verkozen parlementslid. Die beperking kan niet worden aangezien als overdreven in het raam van het Belgische kiesstelsel, dat gegrond is op de evenredige vertegenwoordiging en een mechanisme van apparentering bevat.

Overigens moet worden aangestipt dat aan die partijen specifieke verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot de openheid en de transparantie van hun boekhouding; zij kunnen het voordeel van de financiering verliezen indien zij de in de wet vastgestelde regels met betrekking tot de verkiezingsuitgaven niet in acht nemen.

Tenslotte, leidt de bestreden wet evenmin tot een statu quo, zoals de verzoekende partij beweert. Na elke wetgevende verkiezing moet immers eventueel worden overgegaan tot een aanpassing aan de nieuwe machtsverhoudingen.

4.B.5. In die omstandigheden, kan de beperking tot alleen die partijen die in beide Kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlementslid vertegenwoordigd zijn, beschouwd worden als evenredig aan het nagestreefde doel.

Het eerste, tweede en vierde middel zijn niet gegrond.

Betreffende het derde middel

5.B.1. Volgens het derde middel schendt de wet artikel 6 van de Grondwet, omdat zij een « Controlecommissie », instelt, die is samengesteld uit leden van de traditionele, in het Parlement vertegenwoordigde partijen « die uitsluitend beschikken over alle bevoegdheden voor de uitvoering van de wet en de controle van haar bepalingen ».

Het middel laat bovendien gelden dat artikel 14, § 2, van de wet uitsluitend aan de Controlecommissie de mogelijkheid geeft om de inbreuken die in het kader van de toepassing van de wet worden begaan te laten vervolgen : « zowel de kiezer als de benadeelde kandidaat of de ideologische minderheid die het onderwerp is van een discriminatie worden aldus ontdaan van een recht dat formeel door het Kieswetboek is gewaarborgd ».

5.B.2. Naar luid van artikel 1, 4^o, van de wet van 4 juli 1989 is de Controlecommissie « paritair samengesteld uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, onder het voorzitterschap van de voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat ».

De Controlecommissie heeft wezenlijk als opdracht :

a) op tegenspraak uitspraak doen over de juistheid en de volledigheid van de verslagen van de voorzitters van de hoofdbureaus, na onderzoek van die verslagen en de opmerkingen van de kandidaten en de kiezers;

b) een eindverslag opstellen dat onder meer de inbreuken op de artikelen 2 en 5 van de wet vermeldt.

De verzoekende partij voert aan dat die Commissie, die uitsluitend uit leden van de in het Parlement vertegenwoordigde partijen is samengesteld, niet voldoende waarborgen van onpartijdigheid biedt.

5.B.3. De beslissing van de Controlecommissie en haar eindverslag kunnen tot twee soorten sancties leiden :

1. het verlies voor een politieke partij (in het Parlement vertegenwoordigd door ten minste één rechtstreeks verkozen in de Kamer en in de Senaat), van het recht op de in artikel 15 bepaalde dotatie gedurende vier kwartalen;

2. de strafsancities voorgeschreven bij artikel 14, § 1, van de bestreden wet.

De eerste van die sancties — tijdelijk verlies van de financiering — kan enkel door de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Senaat worden opgelegd, vermits zij de financiering toekennen; het is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel dat een commissie, die de emanatie van die instellingen is, wordt belast met het doen naleven van de bij wet vastgestelde financieringsvoorwaarden.

Wat betreft de in artikel 14, § 1, van de wet van 4 juli 1989 bedoelde strafsancities, komt het uitsluitend aan de strafrechtbanken toe die toe te passen.

De beweerdte discriminatie zou slechts kunnen worden aangehouden indien de strafrechter gebonden zou zijn door de inhoud van het eindverslag van de Controlecommissie.

Het Hof stelt vast dat de rechter noodzakelijkerwijze alle vrijheid behoudt om de constitutieve elementen van de in artikel 14, § 1, bedoelde inbreuk te beoordelen; de bepalingen van de artikelen 12 en 14, § 1, van de wet van 4 juli 1989 schenden de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet niet.

5.B.4. Artikel 14, § 2, stelt elke vervolging in geval van inbreuk op het Strafwetboek begaan in het kader van de toepassing van deze wet, afhankelijk van een klacht van de Controlecommissie.

Die afwijkende regeling die elke vervolging afhankelijk stelt van een klacht van de Controlecommissie, belet zowel het Openbaar Ministerie als benadeelde personen, waaronder de verzoekende partij, de strafvordering op gang te brengen overeenkomstig de regels vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering en schendt bijgevolgd de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Voor die discriminatie bestaat immers geen objectieve en redelijke verantwoording met betrekking tot het door de wet nagestreefde doel.

Ten aanzien van het vijfde middel

6.B.1. Het vijfde middel betwist de overeenstemming met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet van artikel 27 van de bestreden wet dat de door de wet van 1 augustus 1985 aan de ideologische minderheden opgelegde discriminatie verergert en versterkt, discriminatie die door artikel 71, § 1, 4^o, i, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen wordt geïnstitutionaliseerd.

6.B.2. Artikel 27 van de bestreden wet bepaalt :

« § 1. Artikel 71, § 1, 4^o, i, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen, ingevoegd door de wet van 1 augustus 1985, wordt aangevuld met de volgende bepaling : « De betrokken instelling legt jaarlijks ter inzage op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement waar de zetel van de instelling gevestigd is, een document neer houdende weergave van het totaalbedrag van de ontvangen giften. »

« 2. In artikel 71, § 2, derde lid, van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wet van 2 juli 1981 en de wet van 1 augustus 1985, worden de woorden « twee miljoen » vervangen door de woorden « driehonderdvijftigduizend » ».

6.B.3. Die bepaling bevat niet de discriminatie die door de verzoekende partij wordt aangevoerd. De erkenning als politieke partij die, via een instelling die financiële steun verleent, giften kan ontvangen die van het netto belastbaar inkomen aftrekbaar zijn, is door de wet van 1 augustus 1985 afhankelijk gesteld van de aanwezigheid van vijf parlementsleden in een of beide Kamers samen. Die vereiste kan in het kader van het huidige beroep niet door het Hof worden getoetst, want zij is vervat in de wet van 1 augustus 1985, die in het *Belgisch Staatsblad* van 6 augustus 1985 is bekendgemaakt. De termijn van zes maanden vanaf de bekendmaking van de bestreden wet, voorgeschreven bij artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, is dus reeds lang verstreken.

Om die redenen,

Het Hof

vernietigt artikel 14, § 2, 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; verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, ter openbare terechtzitting van 21 december 1990.

De griffier,

H. Van der Zwalmen

De voorzitter,

J. Sarot

SCHIEDSGERICHTSHOF

D. 91 — 264

Urteil Nr. 40/90 vom 21. Dezember 1990

Geschäftsverzeichnissnr. : 166

In Sachen : Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 4. Juli 1989 bezüglich der Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben, sowie der Finanzierung und offenen Buchführung der politischen Parteien (*Belgisches Staatsblatt* 20. Juli 1989) und des Gesetzes vom 1. August 1985 über steuerliche und andere Bestimmungen (*Belgisches Staatsblatt* 6. August 1985), erhoben von der VoG « Parti communautaire national européen ».

Der Schiedsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden J. Sarot und J. Delva,
den Richtern J. Wathelet, D. André, L.P. Suetens, M. Melchior und H. Boel,
unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen,
unter dem Vorsitz des Vorsitzenden J. Sarot,
verkündet nach Beratung folgendes Urteil :

I. GEGENSTAND

Mit Klageschrift vom 3. Januar 1990, die dem Hof mit am 4. Januar 1990 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt worden ist, beantragt die VoG « Parti communautaire national européen », abgekürzt « P.C.N. », mit Sitz in 6000 Charleroi, rue de Montigny 128 B. 6, die Nichtigerklärung des Gesetzes vom 4. Juli 1989 bezüglich der Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben, sowie der Finanzierung und offenen Buchführung der politischen Parteien (*Belgisches Staatsblatt* 22. Juli 1989) und des Gesetzes vom 1. August 1985 über steuerliche und andere Bestimmungen (*Belgisches Staatsblatt* 6. August 1985).

Mit derselben Klageschrift war die einstweilige Aufhebung des vorgenannten Gesetzes vom 4. Juli 1989 beantragt worden. Der Hof hat diese Klage in seinem Urteil Nr. 11/90 von 22. Februar 1990 zurückgewiesen.

II. VERFAHREN

Durch Anordnung vom 5. Januar 1990 hat der amtierende Vorsitzende gemäss den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedsgerichtshof die Mitglieder der Besetzung benannt.

Am 11. Januar 1990 waren die referierenden Richter der Ansicht, dass die Artikel 71 und 72 des vorgenannten Sondergesetzes über den Hof im vorliegenden Fall nicht anzuwenden sind.

Gemäss Artikel 76 des organisierenden Gesetzes erfolgten die Benachrichtigungen über die Klageerhebung mit am 15. Januar 1990 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die am 16., 17. und 18. Januar 1990 den jeweiligen Adressaten zugestellt wurden.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 18. Januar 1990.

Die VoG « Conscience européenne », mit Sitz in 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, B. 5, vertreten durch ihren Vorsitzenden, hat mit am 5. Februar 1990 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Interventionschriftsatz eingereicht.

Der Ministerrat hat mit am 27. Februar 1990 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Gemäss Artikel 89 des organisierenden Gesetzes wurden der VoG « Parti communautaire national européen » am 7. März 1990, der VoG « Conscience européenne » am 12. März 1990 und dem Ministerrat am 18. April 1990 Abschriften dieser Schriftsätze per Einschreiben übermittelt. Diese Einschreiben wurden am 9. März 1990, 14. März 1990 und 19. April 1990 den jeweiligen Adressaten zugestellt.

Die VoG « Parti communautaire national européen », die VoG « Conscience européenne » und der Ministerrat haben am 7. April 1990, 13. April 1990 bzw. 10. Mai 1990 je einen Erwidernsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. September 1990 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 31. Oktober 1990 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt; sie und der Vertreter des Ministerrates wurden über die Terminfestsetzung informiert. Dies erfolgte mit am 27. September 1990 bei der Post aufgegebenen und am 28. September bzw. 1. Oktober 1990 den Adressaten zugestellten Einschreibebriefen.

In der Sitzung vom 31. Oktober 1990 :

— erschienen :

die VoG « Parti communautaire national européen », mit Sitz in 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, B. 6, vertreten durch ihren Vorsitzenden, Herrn Luc Michel, wohnhaft in 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, B. 1;

die VoG « Conscience européenne », mit Sitz in 6000 Charleroi, rue de Montigny 128, B. 5, vertreten durch ihren Vorsitzenden Herrn Luc Michel, vorgeannt;

der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, vertreten durch Herrn Pierre Denis, Ersten Rechtsberater beim Ministerium des Inneren und des Öffentlichen Amtes, damit beauftragt laut Schreiben des Premierministers vom 25. Januar 1990;

— haben die Richter J. Wathelet und L.P. Suetens in französischer bzw. niederländischer Sprache Bericht erstattet;

— wurden die Herren Luc Michel und Pierre Denis gehört;

— wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäss den sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehenden Artikeln 62 und folgenden des Sondergesetzes vom 6. Januar 1990 geführt.

III. GEGENSTAND DES ANGEFOCHTENEN GESETZES

Kapitel I (Artikel 1) des Gesetzes vom 4. Juli 1989 enthält einige allgemeine Bestimmungen, unter anderen die Beschreibung dessen, was bei der Anwendung des Gesetzes unter « politische Partei » zu verstehen ist.

Kapitel II (Artikel 2 - 14) enthält Vorschriften bezüglich der Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfabgaben für Parlaments- und Provinzialratswahlen. In diesem Rahmen wird ein aus Mitgliedern der beiden Kammern paritätisch zusammengesetzter Kontrollausschuss eingesetzt.

Kapitel III (Artikel 15 - 21) bezieht sich auf die Finanzierung der politischen Parteien. Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht Artikel 15, der bestimmt, dass eine politische Partei in beiden Kammern von mindestens einem direkt gewählten Parlamentsmitglied vertreten sein muss, um für die Finanzierung in Betracht zu kommen.

Kapitel IV (Artikel 22 - 25) bezieht sich auf die Buchführung der politischen Parteien.

Kapitel V schliesslich enthält einige Übergangsbestimmungen sowie Bestimmungen bezüglich des Inkrafttretens.

IV. IN RECHTLICHER BEZIEHUNG

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage

Bezüglich der Prozessfähigkeit

1.A. Der Ministerrat bestreitet an erster Stelle die Prozessfähigkeit der klagenden Partei.

Im Urteil bezüglich der Klage auf einstweilige Aufhebung wird bestätigt, dass die Prozessfähigkeit aus der Prüfung der Rechtssache, die der Hof im Rahmen des Verfahrens auf einstweilige Aufhebung hat vornehmen können, hervorgeht (Urteil Nr. 11/90, B.1.4.).

Der Ministerrat meint, es handele sich dabei auf eine vorläufige Feststellung, die sich auf die Klage auf einstweilige Aufhebung beschränke; das Problem müsse im Rahmen der Nichtigkeitsklage erneut untersucht werden.

Artikel 13 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 bestimmt, dass der Verwaltungsrat die Vereinigung bei allen Prozesshandlungen vertritt. Der Rat kann auf seine Verantwortung einem seiner Mitglieder Befugnisse übertragen.

Der Ministerrat meint, diese Übertragung von Befugnisse müsse explizit sein; sie gehe nicht aus der allgemeinen Delegationsklausel in Artikel 4 der Satzung der VoG hervor.

Während der Verhandlung vor dem Hof über die Klage auf einstweilige Aufhebung sind von der klagenden Partei Dokumente vorgelegt worden, aus denen hervorgeht, dass die Generalversammlung der VoG den Entwurf der Klageschrift genehmigt und den Vorsitzenden dazu ermächtigt hat, eine Nichtigkeitsklage beim Hof zu erheben. Der Ministerrat ist aber der Ansicht, dass die Generalversammlung sich diese Befugnis des Verwaltungsrates nicht aneignen könne.

1.B.1. Artikel 7 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 bestimmt folgendes :

« Wenn eine Rechtsperson Klage erhebt oder sich am Rechtsstreit beteiligt, hat sie bei der ersten Aufforderung den Beweis zu erbringen, dass ihre Satzung im Anhang zum *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht worden ist, oder, je nach Fall, dass ein Beschluss vorliegt, die Klage zu erheben oder zu betreiben oder sich am Rechtsstreit zu beteiligen. »

Diese Erfordernisse sollen den Hof unter anderem in die Lage versetzen, zu prüfen, ob die Zulässigkeitsbedingung bezüglich der Prozessfähigkeit erfüllt ist.

1.B.2. Die klagende Partei hat in der Anlage zu ihrer Klageschrift den Beweis erbracht, dass ihre Satzung im Anhang zum *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Juni 1983 und eine Satzungsänderung im Anhang zum *Belgischen Staatsblatt* vom 19. September 1985 veröffentlicht worden ist.

Die klagende Partei hat auch das Protokoll der am 26. Dezember 1989 abgehaltenen Sitzung der Generalversammlung der VoG vorgelegt; in diesem Protokoll heisst es zu Punkt 4 :

« Der Vorsitzende legt den Entwurf einer Klageschrift vor, die beim Schiedsgerichtshof eingereicht werden soll, um die Nichtigerklärung und einstweilige Aufhebung des die Rechte und Interessen der Vereinigung in gravierender Weise schädigenden Gesetzes vom 4. Juli 1989 bezüglich der Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben, sowie der Finanzierung und offenen Buchführung der politischen Parteien zu beantragen. Die Generalversammlung genehmigt diesen Entwurf und bestätigt erneut ihr Vertrauen in den Vorsitzenden, die Klageerhebung im Namen der VoG, im Rahmen der durch die Satzung ihm zugewiesenen Befugnisse, erfolgreich durchzuführen. »

1.B.3. Aus dem Protokoll der Generalversammlung vom 26. Dezember 1989 geht hervor, dass sie innerhalb der für die Klageerhebung vorgeschriebenen Frist über die Klageerhebung beraten, den Entwurf der Klageschrift genehmigt und ihren Vorsitzenden ausdrücklich dazu ermächtigt hat, die Klageschrift einzureichen. Ausserdem ist festzuhalten, dass die Zusammensetzung dieser Generalversammlung mit derjenigen des Verwaltungsrates identisch ist. Unter diesen besonderen Umständen ist die von der Generalversammlung erhobene Klage als zulässig zu betrachten.

Hinsichtlich des Schriftsatzes der VoG « Conscience européenne »

2.A.1. Die VoG « Conscience européenne » ist eine von der klagenden Partei (P.C.N.) abhängende Vereinigung. Sie gibt unter anderen die französischsprachige Zeitschrift dieser Partei sowie die Wahlzeiten der P.C.N. im französischsprachigen Teil Belgiens heraus. Die VoG nimmt an den politischen Aktivitäten und Wahlkündigungen der P.C.N. teil und behauptet, dass sie als solche auch zu einer ideologischen Minderheit gehöre.

Die VoG hat als eigene juristische Person selbst einen Schriftsatz eingereicht, weil sie meint, dass ihre Rechte durch die von der P.C.N. erhobene Nichtigkeitsklage nicht vollständig und hinreichend gewahrt würden.

Die VoG « Conscience européenne » behauptet, sie werde durch Artikel 22 des Gesetzes vom 4. Juli 1989 unmittelbar betroffen. Bei Nichtigerklärung der diskriminierenden Bestimmungen dieses Gesetzes könne die VoG nämlich die von der P.C.N. aufgrund des Artikels 22 zu benennende Institution, die die gemäss Kapitel III gewährte Mittelzuweisung erhält, sein.

Die VoG behauptet, sie werde auch durch die Bestimmungen des Gesetzes vom 1. August 1985 betroffen, das sie daran hindere, Steuerbefreiung für die von ihr erhaltenen Spenden zu geniessen.

2.A.2. Der Ministerrat vertritt die Auffassung, dass die intervenierende Partei nicht das durch Artikel 87, § 2, des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 vorgeschriebene Interesse nachweise. Die angefochtenen Bestimmungen bezögen sich auf politische Parteien, die VoG « Conscience européenne » sei aber keine Partei.

2.B.1. Artikel 87, § 2, des Sondergesetzes vom 1. Januar 1989 bestimmt folgendes : « § 2. Wenn der Schiedsgerichtshof über Nichtigkeitsklagen nach Artikel 1 zu entscheiden hat, kann jede Person, die ein Interesse nachweist, innerhalb von dreissig Tagen nach der in Artikel 74 vorgeschriebenen Veröffentlichung ihre Bemerkungen in einem Schriftsatz an den Hof richten. Dadurch wird sie als Beteiligte an dem Rechtsstreit betrachtet ».

Um Partei vor dem Schiedsgerichtshof zu werden, muss die intervenierende Partei sowohl ein Interesse nachweisen als auch einen Schriftsatz einreichen. Das Interesse der intervenierenden Partei unterscheidet sich vom Interesse der klagenden Partei; es liegt bei jeder Person vor, die durch die Entscheidung des Hofes bezüglich der angefochtenen Rechtsnorm unmittelbar in ihrer Situation betroffen werden könnte.

Das Gesetz vom 4. Juli 1989 betrifft die Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben, sowie die Finanzierung und offene Buchführung der politischen Parteien. Das Gesetz gilt für die in Artikel 1, 1^o, des Gesetzes definierten politischen Parteien, für die Kandidaten bei den Wahlen zur Angeordnetenkammer, zum Senat und zu den Provinzialräten, für die Institutionen, die die Mittelzuweisungen erhalten, sowie für Dritte, die für politische Parteien oder Kandidaten Propaganda machen wollen.

Die VoG « Conscience européenne » kann aufgrund ihres Zwecks als eine Vereinigung, die für die P.C.N. Propaganda macht, betrachtet werden. Sie weist also das durch Artikel 87, § 2, des Sondergesetzes vorgeschriebene Interesse nach.

3.A.1. Der Ministerrat bestreitet in seinem Erwidierungsschriftsatz ferner die Gültigkeit des von der VoG « Conscience européenne » eingereichten Schriftsatzes. Dieser Schriftsatz enthält sechs Klagegründe; diese sind grösstenteils übereinstimmend und nahezu identisch mit den von der Klägerin vorgebrachten Klagegründen.

Nur der fünfte Klagegrund ist neu.

Der Ministerrat macht geltend, dass das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedsgerichtshof eindeutig zwischen einer Klageschrift und einem Schriftsatz unterscheidet. Während eine Klageschrift Klagegründe enthalte, umfasse ein Schriftsatz rechtliche Argumente bezüglich der Klagegründe, die in einer vorher eingereichten Klageschrift vorgebracht worden seien. Der « Schriftsatz » der P.C.N. könne nicht als eine gültige Klageschrift betrachtet werden, weil er zu spät eingereicht worden sei, wenn er eine Klageschrift sei, und entspreche genausowenig dem, was normalerweise von einem Schriftsatz erwartet werden könne.

Auf jeden Fall könne die aufgrund des Artikels 87 des Sondergesetzes über den Schiedsgerichtshof eingereichten Schriftsätze keine neuen Klagegründe enthalten.

3.B.1. Der von der VoG « Conscience européenne » eingereichte Schriftsatz ist zulässig aufgrund des Artikels 87 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989. Diese Bestimmung erlaubt es im Gegensatz zu Artikel 85 jedoch nicht, dass im Schriftsatz neue Klagegründe vorgebracht werden. Der fünfte Klagegrund der intervenierenden Partei ist demzufolge unzulässig. Die übrigen vorgebrachten Klagegründe sind als solche ebenfalls unzulässig, denn nur in der Klageschrift und in den aufgrund des Artikels 85 eingereichten Schriftsätzen können Klagegründe vorgebracht werden. Die vorgebrachten Klagegründe können aber insofern, als sie mit den in der Klageschrift enthaltenen Klagegründen verwandt sind, allerdings als Bemerkungen angenommen werden.

Zur Hauptsache

4.A.1.1. Im ersten Klagegrund wird behauptet, dass das angefochtene Gesetz vom 4. Juli 1980 Artikel 6 der Verfassung verletze, weil es allen Parteien, die sich an den Wahlen beteiligten, die gleichen Pflichten auferlege, während es die nicht im Parlament vertretenen Parteien von den von ihm gewähren Finanzierungsvorteilen ausschliesse.

4.A.1.2. Die VoG « Conscience européenne » macht geltend, dass diese Diskriminierung auch die von den diskriminierten politischen Parteien abhängigen VoGs treffe.

4.A.1.3. Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei behauptet, beinhaltet die angefochtenen Bestimmungen dem Ministerrat zufolge keine Verletzung des Artikels 6 der Verfassung.

Der Ministerrat beschreibt zunächst im allgemeinen die Bedeutung des Gleichheitsgrundsatzes und nimmt Bezug auf die Definition des Gleichheitsgrundsatzes in früheren Urteilen des Schiedsgerichtshofes.

Das angefochtene Gesetz enthalte an erster Stelle Massnahmen bezüglich der Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben für die Parlaments- und Provinzialratswahlen.

Diese Bestimmungen seien auf die in Artikel 1 beschriebenen politischen Parteien anwendbar. Diese Beschreibung sei — so der Ministerrat — besonders weit gehalten und enthalte nur zwei Beschränkungen: Die Partei müsse sich an den Wahlen beteiligen und in jedem Wahlbezirk einer Gemeinschaft oder Region Kandidaten unterstützen.

Der Ministerrat meint, es liege nur dann eine Diskriminierung im rechtlichen Sinne vor, wenn denjenigen, die sich in der gleichen objektiven Lage befänden, nicht die gleichen Vorteile gewährt würden. Dies sei hier nicht der Fall. Die vom Gesetzgeber gewählten Kriterien seien objektiv und schlossen niemand aus, auch nicht die klagende Partei.

Dadurch, dass die genannten Bestimmungen die Wahlkampfausgaben beschränkten, kämen sie sogar eher den kleinen Parteien zugute und werde also eine bestehende Ungleichheit verringert.

Das angefochtene Gesetz enthalte auch Vorschriften bezüglich der Finanzierung der politischen Parteien und der Kontrolle über ihre Buchführung. Sie gälten für die Parteien, die in den beiden Kammern mindestens ein direkt gewähltes Parlamentsmitglied haben und eine in der Form einer VoG gegründete Institution benennen, die die Mittelzuweisung erhalte.

Die Obrigkeit müsse die verfügbaren Mittel ehrlich und sparsam verteilen.

Das vom Gesetzgeber gewählte Repräsentativitätserfordernis sei ein objektives Kriterium, das keine einzige Partei ausschliesse und nicht dem allgemeinen Interesse zuwiderlaufe. Die Finanzmittel kämen politischen Parteien zugute, d.h. Gruppierungen, deren Aufgabe darin bestehe, die Bestrebungen der Bürger zu übertragen und diese (in den Institutionen) zu vertreten.

Das bei weitem objektivste Kriterium bei der Verteilung der Finanzmittel sei der Einfluss der politischen Parteien auf die öffentliche Meinung, der aus den Wahlen und aus den dabei erlangten Sitzen hervorgehe.

Die gesamten Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes erstrebten ein Ziel, das dem allgemeinen Interesse diene, und beschränkten in keinerlei Hinsicht die Ausübung von Rechten und Freiheiten.

Der Ministerrat konkludiert, dass der erste Klagegrund unbegründet sei.

4.A.1.4. Der Erwidierungsschriftsatz der klagenden Partei und derjenige der VoG « Conscience européenne » sind übereinstimmend.

Vor dem ersten Klagegrund erörtern die VoG « P.C.N. » und die VoG « Conscience européenne » ausführlich zwei Urteile des französischen « Conseil constitutionnel » vom 11. Januar 1980 bezüglich der Finanzierung der politischen Parteien.

In diesen Urteilen werde betont, dass die Finanzierung objektiven Kriterien entsprechen müsse, die den Pluralismus der Geistesrichtungen und Meinungen, der die Grundlage einer Demokratie darstelle, nicht missachteten, wobei die verfassungsmässigen Grundsätze in bezug auf Freiheit und Gleichheit zu berücksichtigen seien.

Der französische « Conseil constitutionnel » schliesse sich insofern der bereits in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft — u.a. in Deutschland — bestehenden Gesetzgebung an.

Was insbesondere den ersten Klagegrund betrifft, behandeln die Erwidierungsschriftsätze zunächst im allgemeinen die Bedeutung des Gleichheitsgrundsatzes im Sinne der Rechtsprechung des Schiedsgerichtshofes, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, des Kassationsgerichtshofes und des Staatsrates.

Un dem Erfordernis der rechtlichen Gleichheit zu entsprechen, habe die frühere Rechtsprechung die Gleichbehandlung all derjenigen, die sich in der gleichen faktischen Lage befänden, verlangt; es handele sich da um ein Objektivitätskriterium.

Jetzt prüften die Höfe und Gerichte auch, ob die Unterscheidung nicht durch eine verfassungsmässige oder internationale Vorschrift untersagt werde, ob sie nicht willkürlich sei und ob die angeführten Mittel in keinem Missverhältnis zum erstrebten Ziel ständen.

Was konkret das angefochtene Gesetz betrifft, meinen beide VoGs, dass es gegen Artikel 6 der Verfassung verstosse, indem es in seinem Artikel 1 den Begriff der politischen Partei nach Mass der grossen, traditionellen Parteien einschränkend auslege.

Die P.C.N. nehme seit ihrer Gründung im Jahre 1984 an den Parlaments-, Provinzialrats- und Gemeinderatswahlen teil. Bei den Parlamentswahlen 1985 habe sie sogar in allen französischsprachigen Wahlbezirken Kandidaten für Kammer und Senat aufgestellt.

Dennoch sei sie nach den Erfordernissen des angefochtenen Gesetzes keine politische Partei: Obwohl alle politischen Parteien an dieselben Vorschriften gebunden seien, wenn sie sich an den Wahlen beteiligen wollen, kämen die Bestimmungen des Wahlgesetzbuches und des angefochtenen Gesetzes nur den im Parlament vertretenen Parteien zugute. Parteien, die sich in der gleichen faktischen Lage befänden, würden demzufolge unterschiedlich behandelt.

Artikel 6 der Verfassung verhindere keine unterschiedliche Behandlung von Personen oder Rechtssubjekten, vorausgesetzt, dass die Unterscheidung gerechtfertigt und nicht willkürlich sei, was impliziere, dass das Unterscheidungskriterium einer objektiven und vernünftigen Rechtfertigung bedürfe.

Beide VoGs weisen auf den Unterschied zwischen der belgischen Gesetzgebung einerseits und der französischen und deutschen Gesetzgebung andererseits hin; in Frankreich und Deutschland ergebe sich die Repräsentativität einer politischen Partei aus der Vorlage von Listen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen.

Ein Rechtsstaat und eine demokratische Gesellschaft setzten die Meinungsfreiheit und die Entfaltung aller Geistesrichtungen und Meinungen voraus — auch diejenigen der ideologischen und philosophischen Minderheiten.

Das angefochtene Gesetz missachte das Gemeinwohl und marginalisiere die Minderheiten; darüber hinaus sei es gefährlich, weil es diese Minderheiten dadurch zu anderen Aktionsmitteln anrege. Der durch das angefochtene Gesetz gemachte Unterschied verfolge schliesslich keinen gesetzmässigen Zweck, weil nur die Verhinderung neuer Gedankenströmungen bezweckt werde. Auch deshalb stehe es im Widerspruch zu Artikel 6 der Verfassung.

Der Ministerrat behaupte, dass das angefochtene Gesetz die bestehenden Ungleichheiten zwischen den politischen Parteien verringere und den kleinen Parteien zugute komme, indem die Wahlkampfausgaben beschränkt würden. Bei dieser Behauptung werde übersehen, dass die kleinsten Parteien vom Anwendungsbereich des Gesetzes und von den durch das Gesetz den traditionellen Parteien gewährten Vorteilen ausgeschlossen würden. Die Bemühung des Ministerrates um die Finanzmittel des Staates sei lobenswert, aber die Regierung sei — so die Verfasser des Erwiderngsschriftsatzes — kaum in der Lage, dieses Argument vorzubringen.

4.A.1.5. Der Ministerrat geht in seinem Erwiderngsschriftsatz davon aus, dass die im ersten Klagegrund von der Klägerin geäusserten Erwägungen sinngemäss für den ersten Klagegrund der intervenierenden Partei gelten.

4.A.2.1. Im zweiten Klagegrund wird behauptet, das Gesetz vom 4. Juli 1989 verletze Artikel 6bis der Verfassung, der den Schutz der ideologischen und philosophischen Minderheiten organisiere. Die angeführte Diskriminierung ergebe sich aus der einschränkenden Definition einer politischen Partei und aus der Tatsache, dass das Gesetz alle ideologischen Minderheiten, die sich nicht unmittelbar an den Wahlen beteiligten, aber auf dem Umweg über Wahlabsprachen ihre Kandidaten auf andere Listen delegierten, zwangsweise ausschliesse.

4.A.2.2. Die VoG « Conscience européenne » fügt hinzu, dass die beanstandete Diskriminierung auch die von den diskriminierten politischen Parteien abhängenden VoGs treffe.

4.A.2.3. Der Ministerrat hält auch den zweiten Klagegrund für unbegründet, soweit hierin eine Verletzung des Artikels 6bis der Verfassung geltend gemacht wird. Der Ministerrat nimmt dabei Bezug auf seine Ausführungen bezüglich des ersten Klagegrundes.

4.A.2.4. In ihrem Erwiderngsschriftsatz beziehen sich die VoG « P.C.N. » und die VoG « Conscience européenne » auf die Argumentation zum ersten Klagegrund. Die darin beanstandete Diskriminierung werde noch verstärkt, indem sie sie als ideologische und philosophische Minderheit treffe.

4.A.2.5. Der Ministerrat behauptet in seinem Erwiderngsschriftsatz, dass das angefochtene Gesetz der intervenierenden Partei gegenüber gar keine Diskriminierung beinhalte. Die im angefochtenen Gesetz enthaltenen Unterscheidungskriterien seien objektiv; sie entsprächen dem allgemeinen Interesse und sie beschränkten nicht die Freiheiten.

4.A.3.1. Im dritten Klagegrund wird geltend gemacht, dass das Gesetz Artikel 6 der Verfassung, der die Grundsätze der Gleichheit und Unparteilichkeit gewährleiste, verletze, weil es einen « Kontrollausschuss » einführe, der sich aus Mitgliedern der im Parlament vertretenen politischen Parteien zusammensetze, die allein über alle Befugnisse zur Durchführung des Gesetzes und zur Kontrolle seiner Bestimmungen verfügten. Weder die Steuerüberwachungsbehörden, noch die Richter- oder Staatsanwaltschaft seien an der Kontrolle beteiligt.

Insbesondere gebe Artikel 14, § 2 des Gesetzes allein diesem Kontrollausschuss die Möglichkeit, die bei der Anwendung des Gesetzes verübten Übertretungen verfolgen zu lassen.

Sowohl dem Wähler als auch dem geschädigten Kandidaten oder der diskriminierten ideologischen Minderheit werde ein durch das Wahlgesetzbuch ausdrücklich gewährleistetes Recht aberkannt. Der klagende Partei sei somit eines ihrer Grundrechte aberkannt worden.

4.A.3.2. Der Ministerrat behauptet in seinem Schriftsatz, dass der durch das angefochtene Gesetz eingeführte Kontrollausschuss nicht die von der Klägerin genannte Unparteilichkeit aufweise.

An erster Stelle weist der Ministerrat darauf hin, dass die Parlamentsmitglieder — einmal gewählt — die Nation vertreten, nicht nur ihre Wähler. Wenn sie die Institution, der sie angehörten, bei der Erfüllung der dieser Institution aufgetragenen Aufgaben vertreten, so vertreten sie nicht die politischen Parteien.

Es leuchte nicht ein, wie das Beauftragen der Verwaltung der direkten Steuern mit der Kontrolle — wie von der Klägerin angeregt — mehr Garantien bieten könnte. Diese Verwaltung sei aus der vollziehenden Gewalt hervorgegangen; sie sei einem Minister unterstellt, der dem Parlament gegenüber verantwortlich sei, von einer politischen Mehrheit in den Kammern unterstützt werde und meist selbst einer im Parlament vertretenen politischen Partei angehöre. Ähnliches sei hinsichtlich der Staatsanwaltschaft zu bemerken, die das Organ der vollziehenden Gewalt bei den Höfen und Gerichten sei.

Der Ministerrat weist darauf hin, dass das Schlichten von Streitigkeiten in diesem Falle weiterhin zum Zuständigkeitsbereich der Höfe und Gerichte gehöre. Das Gesetz sehe lediglich vor, dass im Rahmen der Anwendung des Gesetzes verübte Übertretungen der Bestimmungen des Strafgesetzbuches nur nach vom Kontrollausschuss erstatteter Anzeige geahndet werden könnten, was für die klagende Partei nicht notwendigerweise nachteilhaft sei. Die klagende Partei habe nämlich die Möglichkeit, gewisse Streitgegenstände beim Kontrollausschuss anzuzeigen; sie könne die der Anzeige geleistete Folge zur Kenntnis nehmen, weil der Abschlussbericht des Kontrollausschusses im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht werde.

Auch wenn die klagende Partei unmittelbar bei der Staatsanwaltschaft Klage erstatten könnte, so biete dies keine Garantie, weil die Staatsanwaltschaft souverän über Verfolgung oder Nichtverfolgung entscheide.

Schliesslich vergleicht der Ministerrat die Rolle des Kontrollausschusses im Rahmen des angefochtenen Gesetzes mit der Kontrolle der öffentlichen Finanzen durch den Rechnungshof, eine Emanation der Abgeordnetenkammer.

4.A.3.3. Im Erwiderngsschriftsatz der VoG « P.C.N. » und der VoG « Conscience européenne » heisst es, dass der Ministerrat die Wirklichkeit ignoriere, indem er behaupte, dass die Parlamentsmitglieder die Institution, zu der sie gehörten, und nicht ihre politische Partei vertreten.

Überigens werde die Einflussnahme der politischen Parteien auf das Parlament in anderen Teilen des Schriftsatzes bestätigt.

Was konkret den umstrittenen « Kontrollausschuss » betrifft, weisen beide VoGs darauf hin, dass in Wahlangelegenheiten die Anzeigerstattung wegen strafrechtlicher Übertretungen bisher den Wahlbüros vorbehalten, den entsprechenden Verwaltungsgerichten, der Staatsanwaltschaft und den benachteiligten Kandidaten vorbehalten gewesen sei. Indem im Rahmen des angefochtenen Gesetzes die Anzeigerstattung ausschliesslich den gewählten Parlamentsmitgliedern anzuvertrauen, würden diese gleichzeitig zum Richter und zur Partei, was eine flagrante Form der Rechtsverweigerung sei.

Die beide VoGs beziehen sich in diesem Zusammenhang wieder auf ein Urteil des französischen « Conseil constitutionnel », der darin in bezug auf einen ähnlichen Ausschuss die Unabhängigkeit des Verwaltungsrichters stark betont und ein eventuelles Gebundensein des Richters an diesen Ausschuss als verfassungswidrig bezeichnet haben soll.

4.A.3.4. Der Ministerrat erörtert in seinem Erwidernsschriftsatz den « dritten Klagegrund » der intervenierenden Partei und äussert die gleichen Bemerkungen wie beim dritten Klagegrund der klagenden Partei.

4.A.4.1. Im vierten Klagegrund wird behauptet, das Gesetz verletze Artikel 6bis der Verfassung, weil es die Gemeinschaft und somit alle Wähler — einschliesslich der Wähler der ideologischen Minderheiten — für die Finanzierung von nur den traditionellen Parteien aufkommen lasse. Das Gesetz wäre gut und billig, wenn es allen sich an den Wahlen beteiligenden Parteien eine Finanzierung nach Massgabe der auf sie entfallenden Stimmen gewähren würde.

4.A.4.2. Der Ministerrat bezieht sich in seinem Schriftsatz auf die Argumentation zum ersten Klagegrund und wiederholt, dass der vom Gesetzgeber verlangte Repräsentativitätsnachweis nicht im Widerspruch zu Artikel 6bis der Verfassung stehe.

4.A.4.3. Die VoG « P.C.N. » und die VoG « Conscience européenne » nehmen in ihrem Erwidernsschriftsatz Bezug auf den einleitenden Teil sowie auf die Argumentation zum ersten Klagegrund.

4.A.4.4. Der Ministerrat erklärt in seinem Erwidernsschriftsatz, dass die Ausführungen bezüglich des vierten Klagegrunds der Klägerin auch für den vierten Klagegrund der intervenierenden Partei gälten, und fügt hinzu, dass eine Partei, die in einer Gemeinschaft oder Region mindestens 5 % der abgegebenen Stimmen auf sich vereinige, über mindestens einen Sitz verfügen werde.

Der Ministerrat meint auch, es gebe einen Widerspruch zwischen dem vierten und dem ersten Klagegrund, wo die Verpflichtung, bei den Parlamentswahlen in allen Wahlbezirken der Region oder Gemeinschaft Kandidaten aufzustellen, wenigstens implizit von der intervenierenden Partei bestritten werde.

4.A.5.1. Im fünften Klagegrund der VoG « P.C.N. » wird behauptet, das Gesetz vom 4. Juli 1989 verschlimmere und verschärfe die Diskriminierung, die das Gesetz vom 1. August 1985 den ideologischen Minderheiten auferlege; diese Diskriminierung werde durch Artikel 71, § 1, 4^o, i, des Einkommensteuergesetzbuches institutionalisiert.

Dieses Gesetz regle die Steuerbefreiung von Spenden an in der Form einer VoG gegründete Institutionen, die eine politische Partei finanziell unterstützten, welche in einer oder in beiden Kammern von mindestens fünf Parlamentsmitgliedern vertreten sei, und die vom König anerkannt worden seien. Es gewährt dem eine ideologische Minderheit finanzierenden Bürger nicht die gleichen Steuervorteile wie denjenigen, die die traditionellen Parteien finanzierten, und hindere die klagende Partei daran, über die gleichen Finanzierungsquellen zu verfügen.

4.A.5.2. Im « sechsten Klagegrund » ihres Schriftsatzes beanstandet die VoG « Conscience européenne » dieselbe Diskriminierung.

Soweit das Gesetz vom 4. Juli 1989, Artikel 71, § 1, 4^o, i, des Einkommensteuergesetzbuches abändere, wirke es sich — so die VoG « Conscience européenne » — auch auf das Gesetz vom 1. August 1985 aus und kreierte es ein Novum. Die angeführte Änderung gebe Anlass zu verschiedenen territorialen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Mittelzuweisung, die den im Parlament vertretenen Parteien gewährt werde, namentlich was die nur in der Brüsseler Region und in der Deutschsprachigen Gemeinschaft anwesenden Parteien betrifft.

4.A.5.3. Der Ministerrat betont in seinem Schriftsatz an erster Stelle, dass der Klagegrund unzulässig sei, soweit er die Nichtigerklärung des Gesetzes vom 1. August 1985 bezwecke.

Ausserdem komme Artikel 27 des Gesetzes vom 4. Juli 1989, der den durch das Gesetz vom 1. August 1985 ins Einkommensteuergesetzbuch eingefügten Artikel 71, § 1, 4^o, i, abändere, wegen der von ihm organisierten Publizität der klagenden Partei zugute.

Diese Bestimmung verpflichte nämlich die finanzierten Parteien dazu, ein Dokument mit Angabe des Gesamtbetrags der erhaltenen Spenden zur Einsicht auf der Kanzlei des Erinstanzlichen Gerichtes zu hinterlegen.

Der Ministerrat weist ferner darauf hin, dass Artikel 27, § 2, des Gesetzes vom 4. Juli 1989 die Ungleichheit zwischen den politischen Parteien verringere, indem er die Höhe der steuerlichen Absatzbarkeit, die die VoGs, die politischen Parteien Unterstützung gewähren, geniessen, von 2 000 000 BEF auf 350 000 BEF herabsetze.

Die VoG « P.C.N. » und die VoG « Conscience européenne » weisen in ihrem Erwidernsschriftsatz darauf hin, dass (1) beide beanstandeten Gesetze untrennbar miteinander verbunden seien, (2) die beanstandeten Diskriminierungen auf das Gesetz vom 1. August 1985 zurückzuführen seien und durch das Gesetz vom 4. Juli 1985 verstärkt würden, und (3) der Schiedsgerichtshof 1985 nicht zuständig gewesen sei, über eine Nichtigkeitsklage wegen Verletzung des Artikels 6 der Verfassung zu befinden.

4.A.5.4. Die VoG « P.C.N. » und die VoG « Conscience européenne » bestreiten in ihren jeweiligen Erwidernsschriftsätzen die Betrachtungsweise, wonach das angefochtene Gesetz die Ungleichheit zwischen den politischen Parteien zu verringern bezwecke. Die ideologischen Minderheiten blieben durch die Kriterien vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen und die Steuervorteile blieben den traditionellen Parteien, den diese unterstützenden VoGs und den ihnen Spenden gebenden Bürgern vorbehalten.

Darüber hinaus diene die Senkung des Betrags der steuerlichen Absatzbarkeit « dem Erzielen höherer Steuereinnahmen », die unmittelbar für die Finanzierung der Mittelzuweisung an die im Parlament vertretenen Parteien bestimmt seien.

4.A.5.5. In seinem Erwidernsschriftsatz wiederholt der Ministerrat die Bemerkungen bezüglich des fünften Klagegrunds der Klägerin hinsichtlich des sechsten Klagegrunds der VoG « Conscience européenne ».

Bezüglich des ersten, zweiten und vierten Klagegrunds

4.B.1. Der erste, zweite und vierte Klagegrund lassen sich zusammen untersuchen; sie bestreiten die in den Artikeln 1 und 15 des angefochtenen Gesetzes festgelegten Finanzierungskriterien.

Im ersten Klagegrund wird behauptet, das Gesetz vom 4. Juli 1989 verletze Artikel 6 der Verfassung, indem es allen sich an den Wahlen beteiligenden Parteien die gleichen Pflichten auferlege, während es die Finanzierung den im Parlament vertretenen traditionellen Parteien vorbehalte und die ideologischen Minderheiten und deren Wahlausdruck bewusst ausschliesse.

Im zweiten Klagegrund wird behauptet, das angefochtene Gesetz vom 4. Juli 1989 verletze Artikel 6bis der Verfassung, der den Schutz der ideologischen und philosophischen Minderheiten organisiere. Die angeführte Diskriminierung ergebe sich daraus, dass das angefochtene Gesetz den Begriff der politischen Partei einschränkend definiere und zwangsweise alle nicht im Parlament vertretenen ideologischen Minderheiten und ihre Wahlausdrücke sowie alle ideologischen Minderheiten, die sich nicht unmittelbar an den Wahlen beteiligten, aber auf dem Umweg über Wahlabsprachen ihre Kandidaten auf andere Listen delegierten, ausschliesse.

Im vierten Klagegrund wird behauptet, das Gesetz verletze Artikel 6bis der Verfassung, weil es die Gemeinschaft und somit alle Wähler für die Finanzierung von nur den traditionellen Parteien aufkommen lasse.

Der klagenden Partei zufolge wäre das Gesetz gut und billig, wenn es allen sich an den Wahlen beteiligenden Parteien eine Finanzierung nach Massgabe der auf sie entfallenden Stimmen gewähren würde.

4.B.2. Der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck besteht an erster Stelle darin, die Wahlkampfausgaben der politischen Parteien zu beschränken und zu kontrollieren. Dieser Zweck ist an und für sich rechtmässig; es wird erstrebt, den Gleichheitsgrundsatz prävalieren zu lassen, indem durch eine strikte Regelung die faktischen Ungleichheiten, die zwischen den politischen Parteien bestehen und insbesondere für die kleinen Parteien wie die Klägerin nachteilig sind, verringert werden.

Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs ist nach Massgabe des erstrebten Zwecks zu beurteilen. Die Richtigkeit dieser Abgrenzung steht fest; der Gesetzgeber erlegt nur den sich tatsächlich an den Wahlen beteiligenden Parteien Beschränkungen auf und berücksichtigt den institutionellen Rahmen des belgischen Staates, da er nur auf jene Parteien abzielt, die sich in allen Wahlbezirken einer Gemeinschaft oder Region an den Wahlen beteiligen.

4.B.3. Der Gesetzgeber erstrebt ein zweites Ziel, das darauf gerichtet ist, ein System zur Finanzierung der politischen Parteien einzuführen, indem denjenigen, die um die Gunst der Wähler werben, unter den in Artikel 1, 1^o, des Gesetzes vom 4. Juli 1989 festgelegten Bedingungen finanzielle Hilfe geleistet wird.

Diese Zielsetzung steht offenbar nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots, soweit die Finanzierung auf das richtige Funktionieren der demokratischen Institutionen abzielt, wobei der Pluralismus der Meinungen berücksichtigt und dem sich aus den Wahlen ergebenden Gleichgewicht der politischen Kräfte Rechnung getragen wird, was impliziert, dass die grossen Parteien nicht begünstigt und die kleinen Parteien nicht benachteiligt werden. Die Gewährungskriterien müssen also objektiv und angemessen sein und dem verfolgten Zweck entsprechen.

4.B.4.1. Um die Finanzierung geniessen zu können, muss eine politische Partei zwei Bedingungen gleichzeitig erfüllen :

a) Eine politische Partei im Sinne des Artikels 1, 1^o, des Gesetzes sein, d.h. « eine Vereinigung natürlicher Personen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die an den laut Verfassung und Gesetz vorgesehenen Wahlen teilnimmt, die gemäss Artikel 117 des Wahlgesetzbuches Kandidaten für die Ämter eines Abgeordneten und eines Senators in jedem Wahlbezirk einer Gemeinschaft oder Region aufstellt, und die innerhalb der laut Verfassung, Gesetz, Dekret und Ordonnanz festgelegten Grenzen das Zustandekommen des Volkswillens auf die in ihrer Satzung oder in ihrem Programm bestimmte Art und Weise zu beeinflussen versucht »

b) In beiden Nationalversammlungen von mindestens einem direkt gewählten Parlamentsmitglied vertreten sein.

Die klagende Partei ficht diese zweifache Beschränkung an. Diese soll den Ausschluss der kleinen Parteien vom Vorteil der Finanzierung zur Folge haben.

4.B.4.2. Diese Bedingungen sind offenbar nicht so beschaffen, dass sie eine Missachtung des Gleichheitsgrundsatzes beinhalten würden.

Der Gesetzgeber darf die Finanzierung der politischen Parteien vom Nachweis einer gewissen Repräsentativität abhängig machen. Indem die politischen Parteien aufgrund der letzten Wahlergebnisse finanziert werden, wird ein objektives Kriterium verwendet. Die unterschiedliche Unterstützung durch die Wähler rechtfertigt die unterschiedliche Behandlung der politischen Parteien.

Kann die Teilnahme an den Wahlen mit Recht als eine Bedingung der Gewährung von Mittelzuweisungen auferlegt werden, so ist der Gesetzgeber berechtigt, zu bestimmen, dass diese Teilnahme jedoch nicht ausreicht, um zur Gewährung von Mittelzuweisungen Anlass zu geben.

Die zentrale Rolle des Nationalparlamentes in unserer Rechtsordnung kann den Gesetzgeber dazu führen, jenen Parteien finanzielle Unterstützung zu gewähren, die in den beiden Nationalversammlungen von mindestens einem direkt gewählten Parlamentsmitglied vertreten sind. Diese Beschränkung kann im Rahmen des belgischen Wahlsystems nicht als übertrieben betrachtet werden; dieses beruht nämlich auf der Verhältniswahl und enthält einen Mechanismus der Listenverbindung.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diesen Parteien spezifische Verpflichtungen bezüglich der Offenheit und Transparenz ihrer Buchführung auferlegt werden. Sie können den Vorteil der Finanzierung verlieren, wenn sie die im Gesetz enthaltenen Vorschriften bezüglich der Wahlkampfausgaben nicht beachten.

Schiesslich führt das angefochtene Gesetz genausowenig zu einem Status quo, wie die klagende Parteien behauptet. Nach jeder Parlamentswahl muss nämlich gegebenenfalls eine Anpassung an die neuen Machtverhältnisse vorgenommen werden.

4.B.5. Unter diesen Umständen ist die Beschränkung auf nur diejenigen Parteien, die in den beiden Kammern von mindestens einem direkt gewählten Parlamentsmitglied vertreten werden, als dem erstrebten Zweck entsprechend zu betrachten.

Der erste, zweite und vierte Klagegrund sind unbegründet.

Bezüglich des dritten Klagegrunds

5.B.1. Dem dritten Klagegrund zufolge soll das Gesetz Artikel 6 der Verfassung verletzen, weil es einen « Kontrollausschuss » einführt, der sich aus Mitgliedern der traditionellen, im Parlament vertretenen Parteien zusammensetzt, « die allein über alle Befugnisse zur Durchführung des Gesetzes und zur Kontrolle seiner Bestimmungen verfügen ». Im Klagegrund heisst es ausserdem, dass Artikel 14, § 2, des Gesetzes allein dem Kontrollausschuss die Möglichkeit gebe, die bei der Anwendung des Gesetzes verübten Übertretungen verfolgen zu lassen : « Sowohl dem Wähler als auch dem geschädigten Kandidaten oder der diskriminierten ideologischen Minderheit wird ein Recht aberkannt, dass durch das Wahlgesetzbuch ausdrücklich gewährleistet wird ».

5.B.2. Laut Artikel 1, 4^o, des Gesetzes vom 4. Juli 1989 ist der Kontrollausschuss « ein aus Mitgliedern der Abgeordnetenkammer und des Senats paritätisch zusammengesetzter Ausschuss unter dem Vorsitz der Präsidenten der Abgeordnetenkammer und des Senats ».

Dem Kontrollausschuss obliegt in wesentlichen folgende Aufgabe :

a) Er entscheidet im kontradiktorischen Verfahren über die Richtigkeit und Vollständigkeit der Berichte der Vorsitzenden der Hauptbüros, nach erfolgter Prüfung dieser Berichte und der von den Kandidaten und Wählern geäusserten Bemerkungen.

b) Er verfasst einen Abschlussbericht, in dem unter anderen die Verstösse gegen die Artikel 2 und 5 angegeben werden.

Die klagenden Partei behauptet, dass dieser ausschliesslich aus Mitgliedern der im Parlament vertretenen Parteien zusammengesetzte Ausschuss keine ausreichenden Unparteilichkeitsgarantien biete.

5.B.3. Die Entscheidung des Kontrollausschusses und dessen Abschlussbericht können zu zwei Arten von Sanktionen führen :

1. Verlust des Anspruchs einer (von mindestens einem direkt gewählten Parlamentsmitglied in der Abgeordnetenkammer und im Senat vertretenen) politischen Partei auf Mittelzuweisungen gemäss Artikel 15, während vier Quartalen.

2. Die in Artikel 14, § 1 des angefochtenen Gesetzes vorgesehenen Strafen.

Die erste dieser Sanktionen — zeitweiliger Verlust der Finanzierung — kann nur von der Abgeordnetenkammer und vom Senat auferlegt werden, weil sie die Finanzierung gewährt; es steht nicht im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz, dass ein Ausschuss, der aus diesen Institutionen hervorgegangen ist, mit der Einhaltung der durch das Gesetz festgelegten Finanzierungsbedingungen beauftragt wird.

Was die in Artikel 14, § 1, des Gesetzes vom 4. Juli 1989 genannten Strafen betrifft, steht es ausschliesslich den Strafgerichten zu, sie zu verhängen.

Die angebliche Diskriminierung könnte nur dann berücksichtigt werden, wenn der Strafrichter an den Inhalt des Abschlussberichtes des Kontrollausschusses gebunden wäre.

Der Hof stellt fest, dass der Richter notwendigerweise jede Freiheit beibehält, die Tatbestandsmerkmale des in Artikel 14, § 1, genannten Verstosses zu beurteilen. Die Bestimmungen der Artikel 12 und § 1 des Gesetzes vom 4. Juli 1989 verletzen also nicht die Artikel 6 und 6bis der Verfassung.

5.B.4. Artikel 14, § 2 macht jede Verfolgung im Falle eines im Rahmen der Anwendung dieses Gesetzes begangenen Verstosses gegen das Strafgesetzbuch von einer vom Kontrollausschuss erstatteten Anzeige abhängig.

Diese abweichende Regelung, die jede Verfolgung von einer vom Kontrollausschuss erstatteten Anzeige abhängig macht, hindert sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die Geschädigten — darunter die klagende Partei — daran, die öffentliche Klage gemäss den Vorschriften, die das Strafgesetzbuch bestimmt, in Gang zu setzen; daher verletzt sie die Grundsätze der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes. Für diese Diskriminierung liegt nämlich keine objektive und vernünftige Verantwortung im Hinblick auf den durch das Gesetz verfolgten Zweck vor.

Bezüglich des fünften Klagegrunds

6.B.1. Im fünften Klagegrund wird die Konformität des Artikels 27 des angefochtenen Gesetzes mit den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung bestritten; besagter Artikel soll die durch das Gesetz vom 1. August 1985 den ideologischen Minderheiten auferlegte Diskriminierung verschlimmern und verschärfen, die durch Artikel 71, § 4, 4^o, i des Einkommensteuergesetzbuches institutionalisiert werden sollen.

6.B.2. Artikel 27 des angefochtenen Gesetzes bestimmt folgendes :

« 1. Artikel 71, 4^o, i des Einkommensteuergesetzbuches, eingefügt durch das Gesetz vom 1. August 1985, wird um die folgende Bestimmung ergänzt : « Die betroffene Institution hinterlegt jährlich zur Einsicht auf der Kanzlei des Erstinstanzlichen Gerichts des Bezirks, in dem sich der Sitz der Institution befindet, ein Dokument, in dem der Gesamtbetrag der erhaltenen Schenkungen angegeben ist ».

§ 2. In Artikel 71, § 2, Absatz 3 desselben Gesetzbuches, abgeändert durch das Gesetz vom 2. Juli 1981 und das Gesetz vom 1. August 1985, wird die Wortfolge « zwei Millionen » durch die Wortfolge « dreihundertfünfzigtausend » ersetzt ».

6.B.3. Diese Bestimmung enthält nicht die von der klagenden Partei eingeführte Diskriminierung. Die Anerkennung als politische Partei, die — über eine finanzielle Unterstützung gewährende Institution — vom steuerpflichtigen Nettoeinkommen absetzbare Schenkungen erhalten kann, ist durch das Gesetz vom 1. August 1985 von der Anwesenheit von fünf Parlamentmitgliedern in einer oder in beiden Kammern abhängig gemacht worden. Dieses Erfordernis kann im Rahmen der vorliegenden Klage nicht vom Hof geprüft werden, denn es ist im Gesetz vom 1. August 1985 enthalten, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. August 1985 veröffentlicht worden ist. Die in Artikel 3, § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 vorgeschriebene, sechsmonatige Frist nach erfolgter Veröffentlichung des angefochtenen Gesetzes ist schon längst abgelaufen.

Aus diesen Gründen :

Der Hof

erklärt Artikel 14, § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1989 bezüglich der Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben, sowie der Finanzierung und offenen Buchführung der politischen Parteien für nichtig; weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache gemäss Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 21. Dezember 1990.

Der Kanzler,

H. Van der Zwalmen

Der Vorsitzende,

J. Sarot

MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS ET DE L'INFRASTRUCTURE

91 — 265

7 JANVIER 1991. — Arrêté ministériel
portant transformation et suppression de bureaux de poste

Le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones,
Vu la loi du 26 décembre 1956 sur le Service des Postes, notamment l'article 7,

Arrête :

Article 1^{er}. § 1. Les perceptions B de Itegem, Saive et Schriek sont transformées en sous-perception.

2. Le bureau annexe d'Overpelt 1 est transformé en perception A.

Art. 2. Le dépôt-relais de Vezon est supprimé.

Art. 3. L'administrateur général de la Régie des Postes est chargé l'exécution du présent arrêté.

Bruxelles, le 7 janvier 1991.

M. COLLA

MINISTERIE VAN VERKEER EN INFRASTRUCTUUR

N. 91 — 265

7 JANUARI 1991. — Ministerieel besluit
tot omvorming en afschaffing van postkantoren

De Minister van Posterijen, Telegrafie en Telefonie,
Gelet op de wet van 26 december 1956 op de Postdienst, inzonderheid op artikel 7,

Besluit :

Artikel 1. § 1. De ontvangertijen B Itegem, Saive en Schriek worden omgevormd tot onderontvangertijen.

§ 2. Het bijkantoor Overpelt 1 wordt omgevormd tot ontvangertij A.

Art. 2. Het overdraagkantoor Vezon wordt afgeschaft.

Art. 3. De algemeen beheerder van de Regie der Posterijen is belast met de uitvoering van dit besluit.

Brussel, 7 januari 1991.

M. COLLA