

ARBITRAGEHOF

Arrest nr. 40/90 van 21 december 1990

Rolnummer 166

In zake : 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 (B.S. 20.07.1989), en van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (B.S. 06.08.1985).

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 rechtes-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 tussenkomst 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 paritair 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.1.4.).

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 publikatie 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 "journeaux 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°, 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.

Alleen 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 normalerwijze 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" ingediende 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 tussenkomende 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 betekenis 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 parlements- 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 en 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 parlements lid 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 betekenis 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 partij : indien alle politieke partijen aan dezelfde 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 een door het Kieswetboek formeel gewaarborgd recht. De verzoekende partij acht zich beroofd van één van haar fundamentele rechten.

4.A.3.2. De Ministerraad betoogt 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, éénmaal 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" ontkent 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.4.1. 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.4.2. 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.4.3. 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.4.4. 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°, 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°, 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 Brussels 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°, 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 ze de fiscale aftrekbaarheid waarvan de v.z.w.'s die steun verlenen aan politieke partijen genieten, vermindert van 2.000.000 B.F. tot 350.000 B.F.

De v.z.w. "Parti Communautaire National 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 versterkt 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 bemerkings 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 ongelijkheden 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 wetgever 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°, 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 toekenningscriteria 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°, 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 miskennis 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 verantwoorden 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 parlements lid. Die beperking kan niet worden aangezien als overdreven in het raam van het Belgisch 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 parlements lid 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°, 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 verkozene in de Kamer en in de Senaat), van het recht op de in artikel 15 bepaalde dotatie gedurende vier kwartalen;

2) de strafsancties 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 strafsancties, komt het uitsluitend aan de strafrechtbanken toe die toe te passen.

De beweerde 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 constitutionele 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 bijgevolg 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°, i, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen wordt geïnstitutionaliseerd.

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

"§ 1. Artikel 71, § 1, 4°, 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 'driehonderdvijftig duizend'".

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 bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, ter openbare terechtzitting van 21 december 1990.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van Der Zwalmen

J. Sarot