

Rolnummer 4615
Arrest nr. 195/2009 van 3 december 2009

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 17 februari 2005 (bekendgemaakt op 13 oktober 2005), gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en P. Martens, en de rechters M. Melchior, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 189.463 van 14 januari 2009 in zake Philippe De Coene en anderen en, na hervatting van het geding, Renaat Landuyt en anderen tegen de vzw « Vrijheidsfonds » en de vzw « Vlaamse Concentratie », tussenkomen partijen : Frank Vanhecke en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 januari 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Houdt artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, zoals laatst gewijzigd door de wet van 17 februari 2005, een schending in van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, artikel 6.1, van het EVRM (Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, bekrachtigd bij wet van 13 mei 1955), artikel 14 van het BUPO-Verdrag (Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, bekrachtigd bij wet van 15 mei 1981) en het algemeen rechtsbeginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, door de beslissing over de intrekking van de dotatie toe te vertrouwen aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de Raad van State als adviesorgaan bij de totstandkoming van de wet van 4 juli 1989, en in het bijzonder bij artikel 15<sup>ter</sup> van die wet, betrokken is geweest en een strikte scheiding tussen de adviesverlenende en rechtsprekende functie van de Raad van State zou ontbreken ?

2. Is artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989, laatst gewijzigd door de wet van 17 februari 2005, waarbij een aanvraag tot intrekking van de dotaties moet worden voorgelegd aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verenigbaar met artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 146 van de Grondwet, met de artikelen 6.1 en 14 van het EVRM, met de artikelen 14 en 26 van het BUPO-Verdrag en met het algemeen rechtsbeginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, doordat de aanvraag automatisch wordt behandeld door een rechtscollege samengesteld uit staatsraden die niet allen behoren tot de Nederlandse taalrol en die ook niet allen wettelijk tweetalig zijn, terwijl op basis van de artikelen 51 tot en met 61 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 87 van dezelfde gecoördineerde wetten in andere gevallen een zaak normaal behandeld wordt door een Nederlandstalige kamer of een Franstalige kamer en slechts uitzonderlijk, en in hier niet relevante gevallen, door de tweetalige kamer, en terwijl een zaak slechts in de gevallen bepaald in de artikelen 91 en 92 van die gecoördineerde wetten wordt doorverwezen naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, en terwijl zonder de verwijzing naar de algemene vergadering in artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 deze aanvraag door de Raad van State desgevallend behandeld zou kunnen worden door een uitsluitend Nederlandstalige kamer en dus, volgens verwerende partijen die de vraag voorstellen, zonder rechters die geen Nederlands kennen en die een schijn van partijdigheid opwekken vanwege de uitgesproken vijandigheid van de Franstalige gemeenschap in het land ten opzichte van een Vlaamse onafhankelijkheidspartij ?

3. Is artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989, zoals laatst gewijzigd door de wet van 17 februari 2005, verenigbaar met artikel 19 van de Grondwet, daar waar artikel 15<sup>ter</sup> een maatregel oplegt van intrekking van de wettelijke dotatie indien een politieke partij of haar componenten met tekenen aantoonbaar vijandig te staan ten opzichte van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het EVRM, zonder dat het noodzakelijk is dat misdrijven naar aanleiding van het uiten van deze tekenen worden gepleegd, terwijl de door artikel 15<sup>ter</sup> gewraakte

tekenen onder de vrijheid van meningsuiting zouden vallen en slechts onderhevig zouden zijn aan de grondwettelijke beperking van de bestraffing van misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheden worden gepleegd, zodat enkel strafrechtelijk sanctioneerbaar gedrag onder de beperking van de vrije meningsuiting valt en enkel strafmaatregelen als sanctie voor dergelijk gedrag kunnen worden ingevoerd ?

4. Schendt artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989, zoals laatst gewijzigd door de wet van 17 februari 2005, in het licht van de drastische beperking door de wetgever in de wet van 4 juli 1989 van elke andere bron van inkomsten van een politieke partij, artikel 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11, eerste lid, van het EVRM, alsmede artikel 22 van het BUPO-Verdrag, door een procedure in te stellen die leidt tot het beperken of ontzeggen van financiële middelen aan een politieke partij ?

5. Is artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989, zoals laatst gewijzigd door de wet van 17 februari 2005, verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, daar de wet enkel de maatregel van intrekking van de dotatie voorziet voor tekenen waaruit moet blijken dat een politieke partij door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden gewaarborgd door het EVRM en daarbij al dan niet strafrechtelijke misdrijven begaat, terwijl die maatregel niet wordt voorzien voor andere handelingen waarbij de kwalificatie als strafrechtelijk misdrijf niet in twijfel kan worden getrokken, zoals passieve corruptie, misbruik van overheidsgeld, verduistering, valsheid in geschrifte en gebruik, belangenneming, misbruik van vennootschapsgoederen ?

6. Schendt artikel 15<sup>ter</sup>, § 2, van de wet van 4 juli 1989, zoals laatst gewijzigd door de wet van 17 februari 2005, in de interpretatie dat de term ‘ stukken ’ enkel kan slaan op procedurestukken en niet op de overtuigingsstukken, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel dat eenieder recht heeft op een eerlijk proces, met de artikelen 6.1 en 14 van het EVRM en de artikelen 14 en 16 van het BUPO-Verdrag, doordat de rechtsonderhorigen, te weten de voor een politieke partij optredende rechtspersoon die op grond van genoemd artikel 15<sup>ter</sup>, § 2, voor de Raad van State wordt gedaagd, alsook de aldaar tussenkommende partijen, kunnen worden beoordeeld op grond van overtuigingsstukken die in een andere taal zijn gesteld dan de taal van één of meer staatsraden die de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State samenstellen, zonder dat deze stukken ten behoeve van de Raad van State moeten worden vertaald, terwijl de rechtsonderhorige die betrokken wordt in een procedure voor het Grondwettelijk Hof, op grond van artikel 63, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 aanspraak kan maken op een vertaling van de overtuigingsstukken ten behoeve van het Hof, in het Nederlands of in het Frans naar gelang van het geval ? ».

Memories zijn ingediend door :

- R. Landuyt, wonende te 8000 Brugge, Ridderstraat 5, Geert Lambert, wonende te 8500 Oostende, Batterijstraat 16, Daniel Bacquelaine, wonende te 4050 Chaudfontaine, Le Rosai 11, Philippe Mahoux, wonende te 5340 Gesves, Moulin de Wagnée 2, Christine Defraigne, wonende te 4000 Luik, avenue Blonden 13, Karine Lalieux, wonende te 1020 Brussel, Drootbeekstraat 147, Thierry Giet, wonende te 4140 Sprimont, rue du Fays 34, Francis Delpérée, wonende te 1150 Brussel, Bemelstraat 9/9, Josy Dubié, wonende te 1000 Brussel, Kardinaalstraat 49, en Zoé Genot, wonende te 1210 Brussel, Hoevestraat 28;

- de vzw « Vrijheidsfonds », met zetel te 1210 Brussel, Madouplein 8, en de vzw « Vlaamse Concentratie » (in vereffening), met zetel te 1210 Brussel, Madouplein 8;

- Frank Vanhecke, wonende te 8310 Assebroek, J. Van Belleghemstraat 1, Filip Dewinter, wonende te 2180 Ekeren, Klaverveldenlaan 1, en Gerolf Annemans, wonende te 2050 Antwerpen, Blancefloerlaan 175;

- Jurgen Ceder, wonende te 1700 Dilbeek, Prieldreef 1A, Nele Jansegers, wonende te 9320 Nieuwerkerken, Kwalenhoekstraat 43, Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaever, wonende te 3160 Wommelgem, Van Tichelenlei 49, Joris Van Hauthem, wonende te 1750 Sint-Martens-Lennik, Scheestraat 21, Yves Buysse, wonende te 8310 Assebroek, Sparrenstraat 17, Erik Arckens, wonende te 1050 Brussel, Louizalaan 131/14, Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, wonende te 8200 Sint-Andries-Brugge, De Klokke-Noord 28, Frank Creyelman, wonende te 2812 Muizen, Wupstraat 34, Johan Deckmyn, wonende te 9041 Oostakker, Orchideestraat 88, Hilde De Lobel, wonende te 2060 Antwerpen, Hof ter Elst 26, Marijke Dillen, wonende te 2970 's Gravenwezel, Sint-Jobsteenweg 73, Pieter Huybrechts, wonende te 2200 Herentals, Kastanjelaan 8, Kathleen Martens, wonende te 3500 Sint-Lambrechts-Herk, Graaf De Brigodestraat 22, An Michiels, wonende te 1760 Pamel, Omloopstraat 17, Marie-Rose Morel, wonende te 2900 Schoten, Wouwersdreef 1, Jan Penris, wonende te 2170 Merksem, De Lunden 29, Stefaan Sintobin, wonende te 8870 Izegem, E. Neiryneckstraat 20, Felix Strackx, wonende te 3128 Baal, F. Aertgeertstraat 51, Erik Tack, wonende te 9600 Ronse, C. Vandendoorenstraat 20, Marleen Van den Eynde, wonende te 2550 Kontich, Lints Veld 15, Wim Van Dijck, wonende te 3300 Tienen, Kabbeekvest 16, Luk Van Nieuwenhuysen, wonende te 2880 Ranst, Luipegem 88, Karim Van Overmeire, wonende te 9320 Erembodegem, Holleweg 4, Gerd Van Steenberge, wonende te 9420 Aaigem, Opaigem 15, Chris Vanougstraete, wonende te 8400 Oostende, Verenigde Natieslaan 27, Frans Wymeersch, wonende te 9111 Belsele, Oude Baan 69, Frederic Erens, wonende te 1000 Brussel, Bischoffsheimlaan 39/9, Dominiek Lootens-Stael, wonende te 1090 Brussel, Swartenbroucklaan 13, Erland Pison, wonende te 1081 Brussel, Boogschuttersstraat 24/7, Valerie Seyns, wonende te 1080 Brussel, Moortebeekstraat 106, Philip Claeys, wonende te 3090 Overijse, Kruiskruidlaan 11, Koen Dillen, wonende te 2900 Schoten, Churchillaan 72/10, Koen Bultinck, wonende te 8600 Diksmuide, Onze-Lieve-Vrouwstraat 11, Rita De Bont, wonende te 2640 Mortsel, Grotenhof 28, Filip De Man, wonende te 1800 Peutie, Lindenstraat 175, Guy D'Haeseleer, wonende te 9403 Neigem, Brusselseheerweg 102, Hagen Goyvaerts, wonende te 3001 Heverlee, Huttelaan 21, Bart Laeremans, wonende te 1850 Grimbergen, Nieuwe Schapenweg 2, Peter Logghe, wonende te 8800 Roeselare, Kattenstraat 80, Jan Mortelmans, wonende te 2500 Lier, Sionsvest 50/2, Barbara Pas, wonende te 9200 Dendermonde, Sint-Jorisgilde 3, Bert Schoofs, wonende te 3583 Paal, Rijsselstraat 7, Bruno Stevenheydens, wonende te 9120 Beveren, Yzerhand 43/3, Bruno Valkeniers, wonende te 2020 Antwerpen, Dennenlaan 15, Francis Van den Eynde, wonende te 9000 Gent, Fratersplein 3, en Linda Vissers, wonende te 3900 Overpelt, Burgemeester Van Lindtstraat 67/3;

- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Vrijheidsfonds » en de vzw « Vlaamse Concentratie » (in vereffening);

- de Ministerraad.

Bij arrest nr. 157/2009 van 13 oktober 2009 heeft het Hof de vorderingen tot wraking van voorzitter P. Martens en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, A. Alen en E. Derycke, ingesteld door de vzw « Vrijheidsfonds » en de vzw « Vlaamse Concentratie » (in vereffening), verworpen en de debatten met het oog op de behandeling van de prejudiciële vragen vastgesteld op de terechtzitting van 20 oktober 2009.

Op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Walley, tevens *loco* Mr. A. Schaus, advocaten bij de balie te Brussel, voor Renaat Landuyt en anderen;

. Mr. R. Tournicourt, advocaat bij de balie te Brussel, en Mr. L. Deceuninck, advocaat bij de balie te Gent, voor de vzw « Vrijheidsfonds » en de vzw « Vlaamse Concentratie » (in vereffening);

. Mr. B. Siffert, advocaat bij de balie te Brussel, voor Frank Vanhecke en anderen, en voor Jurgen Ceder en anderen;

. Mr. S. Sottiaux en Mr. J. Roets, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en M. Melchior verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

Bij verzoekschrift ingediend op 27 oktober 2009 hebben de vzw « Vrijheidsfonds » en de vzw « Vlaamse Concentratie » (in vereffening) het Hof gevraagd de heropening van de debatten te bevelen en de procedure tot wraking van rechter R. Henneuse te hervatten.

Bij beschikking van 3 november 2009 heeft het Hof gezegd dat er geen aanleiding toe bestond het verzoek in te willigen.

Naar aanleiding van het verzoek van rechter R. Henneuse om geen zitting meer te nemen in onderhavige zaak heeft het Hof beslist, bij beschikking van 18 november 2009, de beraadslaging *ab ovo* te hervatten met een zetel van tien rechters, te weten de voorzitters M. Bossuyt en P. Martens, en de rechters M. Melchior, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey. Op dezelfde dag heeft het Hof, aldus samengesteld, de beraadslaging *ab ovo* hervat.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Met een verzoekschrift van 17 mei 2006 hebben tien federale parlementsleden, allen lid van de Controlemissie, de Raad van State verzocht toepassing te maken van artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 « betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen » ten aanzien van de vzw « Vrijheidsfonds », die namens de politieke partij Vlaams Belang de partijdotatie bedoeld in artikel 15 van die wet ontvangt, en ten aanzien van de vzw « Vlaamse Concentratie » (in vereffening).

Met een verzoekschrift van 21 november 2007 hebben tien federale parlementsleden, lid van de Controlemissie, met toepassing van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 31 augustus 2005 « tot regeling van de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen », de Raad van State verzocht om die procedure te hervatten.

In het kader van die procedure hebben de genoemde vzw's, alsook de tussenkomende partijen, de Raad van State verzocht, alvorens recht te doen, verschillende prejudiciële vragen voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof. In het verwijzingsarrest van 14 januari 2009 stelt de Raad van State zes prejudiciële vragen.

## III. In rechte

- A -

*Wat de eerste prejudiciële vraag betreft*

A.1. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 13 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, schendt door de beslissing bedoeld in de in het geding zijnde bepaling toe te vertrouwen aan een andere afdeling van hetzelfde orgaan dat reeds advies heeft gegeven bij de totstandkoming van die bepaling.

A.2.1. De verwerende partijen voor de Raad van State voeren aan dat de Raad van State, door de cumulering en de vermenging van adviserende en rechtsprekende bevoegdheid, en door de bijzondere banden van de staatsraden met de uitvoerende en de wetgevende macht, geen onafhankelijke en onpartijdige rechter kan zijn.

A.2.2. Uit artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vloeit volgens de verwerende partijen voor de Raad van State nochtans voort dat indien de wet een rechter toekent in de zin van artikel 13 van de Grondwet, het moet gaan om een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie.

Die verdragsbepaling zou van toepassing zijn, aangezien het Hof reeds in zijn arrest nr. 10/2001 oordeelde dat het om een soort tuchtprocedure ging.

A.2.3. Aan die beginselen kan volgens hen *in casu* niet zijn voldaan, aangezien de rechtsprekende bevoegdheden in deze zaak vervuld worden of kunnen worden zowel door leden van de afdeling wetgeving als door leden van de afdeling bestuursrechtspraak.

Zij voeren aan dat de adviserende en de rechtsprekende bevoegdheden van de Raad van State elkaar doorheen de gehele gecoördineerde wetten overlappen en geen afgebakende gehelen vormen. Zij verwijzen daarvoor naar de artikelen 69, 79, 81 en 89 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Zij merken daarnaast ook op dat de afdeling wetgeving, waarin ook leden van de afdeling bestuursrechtspraak zitting kunnen nemen, bovendien op nauwe wijze werd betrokken bij de totstandkoming van de wet van 4 juli 1989 en van het bewuste artikel 15<sup>ter</sup> ervan. De tekst van die bepaling werd bij herhaling aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State.

Leden van de afdeling wetgeving, adviseurs van de regeringen en de wetgevende vergaderingen waarvan de verzoekers in de onderhavige procedure deel uitmaken, worden volgens hen dus opgeroepen om zitting te nemen als rechters in een algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, en zij zouden daarbij een beslissende stem hebben.

A.2.4. Zij wijzen ook erop dat in een dergelijke principiële onverenigbaarheid wel werd voorzien in artikel 29 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar enkel voor vorderingen tot nietigverklaring, tot schorsing en tot het bevelen van voorlopige maatregelen, en niet voor de toepassing van de in het geding zijnde bepaling.

A.2.5. Zij verwijzen in dat verband naar het arrest *Procola* t. Luxemburg van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 28 september 1995, waarin dat Hof heeft geoordeeld dat artikel 6.1 werd geschonden wegens een vermenging van adviserende en jurisdictionele bevoegdheden bij vier Luxemburgse staatsraden die eerst advies hadden uitgebracht over een besluit waarover zij later in een rechtsprekende functie al dan niet tot nietigverklaring moesten besluiten.

Zij verwijzen tevens naar het arrest *Kleyn* t. Nederland van 6 mei 2003, waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van de Nederlandse Raad van State overwoog dat, indien een beroep wordt ingesteld waarin een kwestie aan de orde is die uitdrukkelijk is behandeld door datzelfde orgaan in een eerder advies, de rechters die hebben deelgenomen aan de totstandkoming van het advies zich dienen te onthouden van deelname aan de behandeling van het beroep. De « schijn van partijdigheid » is in dat kader zeer belangrijk wanneer de structuur van de instelling zo is dat de leden achtereenvolgens beide functies kunnen vervullen.

Zij merken bovendien op dat *in casu* het advies en het beroep hetzelfde voorwerp betreffen, zodat de uitzonderingsgrond waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de *Procola*-rechtspraak voorzag in het arrest *Sacilor Lormines* t. Frankrijk van 9 november 2006, *in casu* niet van toepassing is.

A.2.6. In het bijzonder voeren de verwerende partijen voor de Raad van State aan dat kamervoorzitter J. Messinne in de afdeling wetgeving advies uitbracht over de toekomstige artikelen 15<sup>bis</sup> en 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989. Het verzoek tot zijn wraking werd evenwel verworpen in het arrest nr. 169.314 van 22 maart 2007, aangezien niet aan de voorwaarde van artikel 29 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State was voldaan.

Daarnaast zou het uitvoeringsbesluit van de in het geding zijnde bepaling zijn voorbereid door een werkgroep waarvan, volgens de Franstalige pers, leden van de Raad van State en van het Hof van Cassatie deel uitmaakten, hetgeen door de minister van Justitie werd bevestigd (Senaat, parlementaire vraag nr. 2-1224 van 26 maart 2001). De Minister weigerde evenwel mede te delen wie die magistraten waren.

A.2.7. Tot slot merken de verwerende partijen voor de Raad van State op dat een ongrondwettig systeem niet in stand gehouden mag worden met als enige argument dat het dagelijks wordt toegepast. Zo heeft ook het Groothertogdom Luxemburg de gevolgen van het arrest *Procola* moeten dragen.

A.3. In ondergeschikte orde verzoeken de verwerende partijen voor de Raad van State het Hof om krachtens artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 een onderzoek in te stellen naar de medewerking van leden van de Raad van State aan de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit van 30 augustus 2005 en hiertoe een verslaggever aan te stellen met de bevoegdheden die het Hof zal bepalen.

In hun memorie van antwoord merken ze in dit kader op dat de huidige formulering van de in het geding zijnde bepaling een overname is van een suggestie van de afdeling wetgeving, dat de Raad in het arrest nr. 169.314 heeft geweigerd de staatsraden die over dat ontwerp advies uitbrachten, te wraken als lid van de algemene vergadering die over het bodemgeschil uitspraak zou doen, en dat de artikelen 107 en 111 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toelaten dat staatsraden deelnemen aan commissies, raden of comités van advies, voor zover het aantal bezoldigde opdrachten beperkt blijft tot twee en het geheel van de bezoldiging niet hoger is dan het tiende deel van de jaarlijkse brutowedde van het hoofdamt in de Raad van

State. Ook zou de Raad van State in zijn jaarverslagen de sterke verwevenheid erkennen met de overheid, daarin begrepen veelvuldige contacten, ook over concrete dossiers.

A.4.1. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat artikel 13 van de Grondwet niet in samenhang kan worden gelezen met de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Enerzijds, zou een rechtstreekse toetsing aan die bepalingen en aan dat algemeen rechtsbeginsel niet tot de bevoegdheden van het Hof behoren en, anderzijds, zouden die bepalingen enkel in samenhang kunnen worden gelezen met de niet opgeworpen artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en niet met artikel 13 van de Grondwet.

Krachtens het beginsel van de analoge grondrechtentoetsing dat het Hof vestigde in het arrest nr. 136/2004, merkt de Ministerraad op dat de artikelen 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten enkel in die mate in samenhang kunnen worden gelezen met artikel 13 van de Grondwet, waarin ze er analoog aan zijn. Het zou dus enkel het recht op toegang tot de rechter betreffen, en niet de overige proceswaarborgen die in die verdragsbepalingen zijn vervat.

A.4.2. De Ministerraad voert aan dat de aldus beperkte prejudiciële vraag niet tot de vaststelling van een schending kan leiden. Artikel 13 van de Grondwet zou slechts een bescherming inhouden tegen de willekeur van de uitvoerende macht. Indien een geschil wordt behandeld voor de door de wetgever bepaalde rechter, zou bijgevolg zijn voldaan aan de vereisten van die bepaling. *In casu* zou aan die vereiste zijn voldaan, doordat de in het geding zijnde bepaling zelf de bedoelde geschillen onder de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, brengt.

A.5.1. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat, zelfs indien het Hof zich toch bevoegd zou achten om via artikel 13 van de Grondwet te toetsen aan alle in de prejudiciële vraag vermelde bepalingen en beginselen, het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zou zijn geschonden.

A.5.2. Ten eerste wijst de Ministerraad erop dat het Hof reeds in zijn arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 oordeelde dat de bevoegdheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om te oordelen over het intrekken van de partijdotatie geen schending uitmaakte van de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, aangezien die geschillen geen burgerlijke rechten betreffen in de zin van artikel 144 van de Grondwet.

A.5.3. Ten tweede voert de Ministerraad aan dat het loutere feit dat de bedoelde beslissing wordt toevertrouwd aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de afdeling wetgeving van de Raad van State advies heeft uitgebracht bij de toegepaste bepaling, waarbij er geen strikte scheiding zou bestaan tussen de adviesverlenende en de rechtsprekende functie, geen schending uitmaakt van de artikelen 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.5.4. Die onafhankelijkheid dient immers te worden beoordeeld in het licht van de wijze waarop de leden worden benoemd, de duurtijd van hun ambt, het bestaan van waarborgen tegen externe druk, en de vraag of de rechterlijke instantie een schijn heeft van onafhankelijkheid.

Aangezien de Raad van State verankerd is in artikel 160 van de Grondwet, het statuut van de leden is afgestemd op dat van de magistraten van de rechterlijke orde, zij voor het leven worden benoemd, op voordracht van de Raad van State zelf, en hun wedden worden bepaald bij de wet, gaat het volgens de Ministerraad om een onafhankelijke instantie.

A.5.5. De partijdigheid dient te worden beoordeeld in het licht van zowel het persoonlijke gedrag van de rechters en in het licht van het bestaan van verifieerbare feiten die twijfel zouden kunnen doen rijzen omtrent hun onpartijdigheid. Het gezichtspunt van de partij is daarbij belangrijk, maar niet van doorslaggevend belang. Er dient te worden nagegaan of de gerezen twijfel objectief rechtvaardigbaar is.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is volgens de Ministerraad van oordeel dat, wat de vereiste objectieve onpartijdigheid van een rechterlijke instantie betreft, steeds moet worden nagegaan of de omstandigheden van de zaak *in concreto* aanleiding kunnen geven tot een objectief rechtvaardigbare twijfel. Daarbij wordt onder meer onderzocht of en in hoeverre één of meer leden van de geviseerde rechterlijke instantie in het verleden kennis hebben genomen van of betrokken zijn geweest bij dezelfde beslissing of in dezelfde zaak.

Het Hof zou volgens de Ministerraad in het kader van een abstracte toetsing niet bevoegd zijn om een dergelijk onderzoek naar de feiten te voeren.

Meer algemeen wijst de Ministerraad erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet oordeelt over de opportuniteit van de voorgestelde tekst, maar zich beperkt tot een abstract en niet bindend advies over de juridisch-technische kant ervan. De afdeling bestuursrechtspraak is daarentegen enkel ertoe gehouden de in het geding zijnde bepaling toe te passen op een concrete zaak. Daarbij doet zij geen uitspraak over grondwettigheidsbezwaren.

Daarnaast zouden de adviesverlenende en de rechtsprekende functie binnen de Raad van State zo veel als mogelijk gescheiden zijn. In principe bestaat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak uit de kamervoorzitters en staatsraden die niet zijn aangewezen om deel uit te maken van de afdeling wetgeving. Slechts in subsidiaire orde kunnen leden van de Raad van State die zijn aangewezen om van de afdeling wetgeving deel uit te maken, worden opgeroepen om in de afdeling bestuursrechtspraak zitting te nemen, met name teneinde een tweetalige kamer te vormen, een verhinderd kamerlid te vervangen of een aanvullende kamer te vormen.

Bovendien kunnen de leden van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak in voorkomend geval worden gewraakt indien er wettige verdenking zou kunnen bestaan omtrent hun subjectieve of objectieve onpartijdigheid, bijvoorbeeld ten gevolge van hun voormalige betrokkenheid bij de adviesverlening aan een norm. Bovendien is ieder lid van de afdeling bestuursrechtspraak hoe dan ook ertoe gehouden de kamer waarin hij of zij zitting neemt ervan te verwittigen indien er ten aanzien van hem of haar een grond van wraking zou bestaan.

A.5.6. In zijn memorie van antwoord maakt de Ministerraad overigens een onderscheid tussen het bodemgeschil en het arrest *Procola*. Het arrest *Procola* betrof de vernietiging van het besluit waarvoor die staatsraden advies hadden verleend. Wat die hypothese betreft, voorziet artikel 29 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in een onverenigbaarheid. Daarentegen betreft het huidige geschil een concrete toepassing van een wet waarover vroeger enkel *in abstracto* advies werd gegeven, overigens zonder in te gaan op de opportuniteit van het wetsontwerp.

A.6. Tot slot is de Ministerraad van oordeel dat het niet nodig is om de onderzoeksbevoegdheden waarin is voorzien in artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 uit te oefenen, aangezien het Hof slechts een abstracte toetsing uitoefent, en de wraking van individuele staatsraden enkel aan het verwijzende rechtscollege toekomt. Ook zouden de partijen niet de mogelijkheid hebben om de omvang van de saisine te wijzigen. De vraag welke personen die deel uitmaken van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, reeds hebben meegewerkt aan het tot stand komen van het koninklijk besluit van 31 augustus 2005, is bijgevolg niet relevant en niet dienstig voor de oplossing van de prejudiciële vraag.

A.7. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege verwijzen voor de eerste prejudiciële vraag naar het verslag van de auditeur van 21 maart 2008. Zij sluiten zich aan bij de conclusie dat een concreet geding over de intrekking van een subsidie niet « dezelfde zaak » betreft als een uitspraak over het wettelijke kader dat die intrekking mogelijk maakt.

Daarnaast wijzen zij erop dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing is op betwistingen betreffende een politieke rechten. Zij zijn van mening dat het recht van een politieke partij om publieke subsidie voor verkiezingsuitgaven te ontvangen bij uitstek politiek is.

A.8. Frank Vanhecke, Filip Dewinter en Gerolf Annemans verzoeken het Hof om bij toepassing van artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 een onderzoek te bevelen naar de medewerking vanuit de Raad van State aan het tot stand komen van de wetgeving en de uitvoeringsbesluiten betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen. Zij vragen het Hof te dien einde een verslaggever aan te stellen met de bevoegdheden waarin is voorzien in voormeld artikel 91.

*Wat de tweede prejudiciële vraag betreft*

A.9. Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 en 146 van de Grondwet, met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 14 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, schendt, doordat het bedoelde geschil wordt behandeld door een college samengesteld uit staatsraden die niet allen behoren tot de Nederlandse taalrol en die ook niet allen wettelijk tweetalig zijn.

Het verwijzende rechtscollege maakt de vergelijking met de artikelen 51 tot 61 en met artikel 87 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die bepalen dat een zaak doorgaans wordt behandeld door een Nederlandstalige of een Franstalige kamer, alsook naar de artikelen 91 en 92 van dezelfde wetten, die voor de andere gevallen waarin de algemene vergadering bevoegd is, bepalen dat de zaak toch door een uitsluitend Nederlandstalige kamer kan worden behandeld.

A.10. De verwerende partijen voor de Raad van State zetten uiteen dat zij rechtspersonen zijn waarvan de statuten uitsluitend in het Nederlands zijn gesteld en waarvan de raad van bestuur uitsluitend uit Nederlandstalige bestuursleden bestaat. Zij wijzen in dat kader erop dat zij voor de gewone hoven en rechtbanken, alsook in alle andere geschillen voor de Raad van State, het recht hebben om hun procedures in het Nederlands gevoerd te zien.

De algemene vergadering van de Raad van State dient echter samengesteld te zijn uit even veel Nederlandstalige als Franstalige leden, zodat de procedure niet eentalig in het Nederlands kan verlopen. Bovendien dienen de Franstalige leden van die algemene vergadering niet het wettelijk vereiste bewijs te leveren van kennis van de andere landstaal.

A.11.1. Zodoende zouden de verwerende partijen voor de Raad van State worden onttrokken aan de rechter die de wet hun toekent, zijnde een rechtscollege samengesteld uit uitsluitend Nederlandstalige rechters.

A.11.2. Bovendien zou de algemene vergadering van de Raad van State niet aan de door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereiste plicht tot onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoen. Bij de Franstalige staatsraden zou er een schijn van partijdigheid bestaan, enerzijds, vanwege hun onkunde om de debatten in het Nederlands te volgen, en, anderzijds, vanwege de uitgesproken vijandigheid van de Franstalige gemeenschap ten aanzien van het standpunt van de partij Vlaams Belang inzake de Vlaamse onafhankelijkheid.

A.11.3. In hun memorie van antwoord zetten de verwerende partijen voor de Raad van State uiteen dat het arrest van het Hof nr. 10/2001 te dezen niet kan worden toegepast, aangezien in dat arrest uitspraak werd gedaan over de bevoegdheid van de tweetalige kamer van de Raad van State. Na de wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij de wet van 17 februari 2005 is daarentegen de algemene vergadering van de Raad van State bevoegd. In tegenstelling tot wat het geval is voor de tweetalige kamer, zijn de leden van de algemene vergadering niet verplicht het bewijs te leveren van kennis van de andere landstaal.

A.11.4. Volgens hen vloeit uit de combinatie van artikel 13 en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voort dat de wetgeving op het gebruik der talen in gerechtszaken zonder discriminatie moet worden toegepast. Een Nederlandstalige rechtsonderhorige heeft het recht om zijn zaak beslecht te zien door een rechtscollege samengesteld uit uitsluitend Nederlandstalige rechters, ook in het tweetalige rechtsgebied van Brussel-Hoofdstad. Zij wijzen erop dat die taalwetgeving in gerechtszaken ontstaan is als gevolg van de schrijnende toestand dat Franstalige rechters de taal van de Vlaamse rechtsonderhorigen niet machtig waren.

A.11.5. Tot slot voeren de verwerende partijen voor de Raad van State in hun memorie van antwoord aan dat er geen verband bestaat tussen de doelstelling om een tuchtmaatregel te nemen tegen een politieke partij en het meertalig karakter van de Belgische Staat.

Ook de redenering dat de wetgever de intrekking van de dotatie van een politieke partij met zo veel mogelijk waarborgen heeft willen omringen, zou na de wijziging van 17 februari 2005 niet meer opgaan, aangezien zelfs de kennis van de taal van de partij wier dotatie wordt ingetrokken, niet meer vereist is.

A.12.1. Volgens de Ministerraad kan artikel 13 van de Grondwet niet zijn geschonden, aangezien de zaak wordt behandeld door de instantie waarin te dien einde is voorzien bij de wet, met name bij de in het geding zijnde bepaling zelf.

A.12.2. Ook het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou niet zijn geschonden, aangezien voor het verschil in behandeling een redelijke verantwoording zou bestaan. De paritaire samenstelling van de algemene vergadering wordt verantwoord doordat het een materie betreft die bij uitstek het functioneren van de federale Staat raakt. Het intrekken van de dotatie van een politieke partij dient met zo veel mogelijk waarborgen te worden omringd, en een eenvormige interpretatie van een dergelijke wetsbepaling dient te worden bevorderd.

Het feit dat niet alle staatsraden tweetalig zouden zijn, kan daarbij niet volstaan om de onevenredigheid vast te stellen. Men mag immers ervan uitgaan dat de eentalige leden een beroep kunnen doen op hun tweetalige collegae om hen in staat te stellen de strekking van een antwoord, pleidooi of stuk duidelijk te maken.

A.12.3. De veronderstelde uitgesproken vijandigheid van de Franstalige gemeenschap ten aanzien van de partij Vlaams Belang volstaat volgens de Ministerraad niet om een schijn van partijdigheid op te baseren. Het gezichtspunt van de partij is belangrijk, maar niet doorslaggevend : er dient te worden nagegaan of de twijfel van een partij objectief rechtvaardigbaar is. *In casu* omvat de aangehaalde hypothese volgens de Ministerraad een dermate brede veralgemening dat zij niet van dien aard is dat de opgeworpen twijfel betreffende de structurele onpartijdigheid van de anderstalige Staatsraden objectief kan worden gerechtvaardigd.

A.12.4. In zijn memorie van antwoord betoogt de Ministerraad daarnaast dat de in het geding zijnde bepaling geenszins in contrast staat met de gemeenrechtelijke procedure voor de Raad van State. De in het geding zijnde bepaling bepaalt immers dat de akten van rechtspleging en de arresten in de taal van de politieke partij zijn gesteld, en tevens bestaat de mogelijkheid om voor de pleidooien een beroep te doen op een vertaler.

A.13.1. De verzoekende partijen in het bodemgeschil betogen dat van een tweetalig rechtscollege niet zomaar kan worden aangenomen dat het niet onafhankelijk en onpartijdig is. Indien de taalaanhorigheid daarbij wel een factor zou zijn, is een paritair samengesteld college volgens hen overigens een grotere waarborg voor de onpartijdigheid dan het feit dat alle staatsraden tot dezelfde taalgroep zouden behoren als één partij in het geding. Overigens sluit niets uit dat staatsraden die taalgenoten zijn van de partij tegen welke de in het geding zijnde procedure wordt ingesteld, sympathie hebben voor een andere politieke partij, die veeleer een directe politieke concurrent is dan een anderstalige partij.

A.13.2. Zij merken daarnaast op dat de in het geding zijnde bepaling niets te maken heeft met taalgebruik of met nationalisme, maar met het respect voor de beginselen opgenomen in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

#### *Wat de derde prejudiciële vraag betreft*

A.14. Met de derde prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 19 van de Grondwet schendt door een sanctie op te leggen voor een loutere meningsuiting, namelijk het vijandig staan ten opzichte van de rechten en vrijheden gewaarborgd bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zonder dat naar aanleiding van die meningsuiting misdrijven zijn gepleegd.

A.15.1. De verwerende partijen voor de Raad van State wijzen erop dat artikel 19 van de Grondwet enkel toestaat misdrijven te bestraffen die zijn gepleegd naar aanleiding van het uiten van een mening, maar dat de vrijheid van meningsuiting niet aan preventieve maatregelen kan onderworpen.

Het begrip « mening » omvat volgens hen zowel feiten als waardeoordelen, en ook symbolische taal zou eronder vallen. Een partijpolitiek programma zou zodoende vallen onder de bescherming van artikel 19 van de Grondwet. De vrijheid van meningsuiting moet volgens hen ook gelden voor kwetsende taal.

A.15.2. Zij verwijzen voorts naar het arrest nr. 136/2004, waarin het Hof vaststelde dat wanneer een verdragsbepaling die België bindt een draagwijdte heeft die analoog is aan een grondwetsbepaling, de waarborgen in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel vormen met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepaling zijn opgenomen.

Ook artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de vrije meningsuiting. Dat grondrecht kan enkel worden beperkt indien dat noodzakelijk is in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare feiten, ter bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de goede naam of de rechten van anderen of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

A.16.1. De verwerende partijen voor de Raad van State wijzen erop dat de in het geding zijnde maatregel geen strafbepaling is. De tekenen die een vijandigheid tegenover de rechten en vrijheden, gewaarborgd bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aantonen, wanneer zij worden uitgedrukt in een mening, worden dus anders dan middels een strafsancie bestraft.

A.16.2. Zij betogen dat de in het geding zijnde bepaling om die reden een verboden preventieve beperking van de vrije meningsuiting uitmaakt. De vrije meningsuiting stopt immers pas waar het strafrecht begint.

A.16.3. Minstens dient volgens hen de term « vijandig » beperkend te worden geïnterpreteerd, namelijk als een aanzetting tot schending van een vigerende rechtsnorm. Er moet ook een bijzonder opzet aanwezig zijn.

A.16.4. In hun memorie van antwoord voegen de verwerende partijen voor de Raad van State daaraan toe dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de verhouding tussen de burger en de overheid, enerzijds, en de verhouding tussen burgers, anderzijds. Het feit dat in horizontale relaties ook schadevergoeding mogelijk is, doet volgens hen geen afbreuk aan de vaststelling dat krachtens artikel 19 van de Grondwet de enige grens aan de vrije meningsuiting het klassieke strafrecht is.

In het licht van artikel 19 van de Grondwet kunnen volgens hen bijgevolg enkel inbreuken op een strafwet worden gekwalificeerd als « verscheidene met elkaar overeenstemmende tekenen waardoor wordt aangetoond dat de politieke partij vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ». Het loutere verkondigen van een mening zou in dat kader niet kunnen volstaan. Die strafrechtelijke inbreuken dienen immers door de strafrechter te worden vastgesteld en de veroordeling dient in kracht van gewijsde te zijn gegaan.

A.17.1. De Ministerraad betoogt dat het de wetgever vrijstaat de maatregelen te nemen die hij nodig of wenselijk acht om de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen. Hij dient de democratie te beschermen tegen antidemocratische partijen. Ze moet zich met energie kunnen verdedigen en mag niet toestaan dat politieke vrijheden die haar eigen zijn worden aangewend om haar te vernietigen.

A.17.2. De Ministerraad voegt daaraan toe dat de in het geding zijnde maatregel bovendien evenredig is om dat doel te bereiken, althans indien hij restrictief wordt geïnterpreteerd. De maatregelen dienen beperkt te blijven tot de bescherming van het democratische karakter van het regime en mogen niet kunnen worden uitgebreid tot de betwistbare idee dat elke optie die een democratie neemt, essentieel is voor die democratie. Meer concreet zou dit betekenen dat financiële middelen niet mogen worden ontzegd aan een partij die enkel zou hebben voorgesteld dat één of andere regel in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of in één van de protocollen daarbij een nieuwe interpretatie krijgt of wordt herzien, of die kritiek zou hebben geuit op de filosofische of ideologische vooronderstellingen van die internationale instrumenten.

Niet elke afkeuring van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet bijgevolg aanleiding geven tot het inhouden van overheidsdotatie. Wel voegt de Ministerraad toe dat de veroordeling van racisme en vreemdelingenhaat een fundamenteel beginsel is. Indien alleen het aanzetten tot het schenden van de beginselen van de democratische rechtsstaat wordt bestraft, wordt de vrijheid van meningsuiting volgens de Ministerraad niet geschonden.

A.18.1. Daarnaast voert de Ministerraad aan dat de vrije meningsuiting, gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet, geen absoluut recht is. Het onrechtmatige gebruik van de uitingsvrijheid kan immers *post factum* worden bestraft. De legaliteitsvereiste in artikel 19 van de Grondwet wordt gezien als een waarborg tegen de uitvoerende macht. Zo verzet die bepaling zich volgens de Ministerraad niet ertegen dat de wetgever ook niet-strafrechtelijke sancties op overtredingen van de expressievrijheid invoert. Meer nog, indien andere maatregelen volstaan, moet de wetgever volgens de Ministerraad het klassieke strafrecht trachten te vermijden.

A.18.2. De Ministerraad merkt in dat kader op dat de in het geding zijnde bepaling inderdaad geen strafsancie is. Dit blijkt onder meer uit de bevoegdheid van de Raad van State. Die bepaling zou echter wel, binnen het kader van artikel 19 van de Grondwet, *post factum* overtredingen van de expressievrijheid bestraffen.

A.19. De verzoekende partijen in de bodenzaak voeren aan dat volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie de term « bestraffing » in artikel 19 van de Grondwet een ruimere draagwijdte heeft dan het klassieke strafrecht. Daarnaast kan ook in andere sancties bij wet worden voorzien. De in het geding zijnde bepaling is volgens hen dus een beperking die aan alle vereisten van artikel 19 van de Grondwet voldoet.

*Wat de vierde prejudiciële vraag betreft*

A.20. Met de vierde prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollège te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 27 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, schendt door in een procedure te voorzien die kan leiden tot het beperken of ontzeggen van financiële middelen aan een politieke partij.

A.21. De verwerende partijen voor de Raad van State voeren aan dat de vrijheid van vereniging gezien moet worden in het licht van de vrijheid van meningsuiting, aangezien de vrije vereniging en vergadering onder meer de bescherming van de meningsuiting tot doel hebben.

Die band zou nog belangrijker zijn in de context van politieke partijen, aangezien die een essentiële rol spelen in het verzekeren van pluralisme en het behoorlijk functioneren van de democratie. De activiteiten van een politieke partij maken volgens de verwerende partijen voor de Raad van State deel uit van de collectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting.

A.22.1. Volgens de verwerende partijen voor de Raad van State kunnen alleen dwingende redenen een beperking van de vrijheid van vereniging rechtvaardigen. De motieven die ten grondslag liggen aan de intrekking van de partijfinanciering in de bodenzaak, beïnvloeden de uitoefening van de activiteiten van die verenigingen. Zij kan de verloren inkomsten immers niet meer vervangen door giften van bedrijven of particulieren. Het doorknippen van de financiële levenslijn van een partij komt volgens hen neer op een feitelijk partijverbod.

A.22.2. In hun memorie van antwoord zetten de verwerende partijen voor de Raad van State uiteen dat de vrijheid van vereniging stopt waar het strafrecht begint. Een vereniging kan volgens hen slechts worden verboden indien ze werd opgericht om misdrijven te beramen en te plegen.

A.22.3. Daarnaast zou de onderhavige zaak niet te vergelijken zijn met het arrest *Parti basque* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die partij werd immers enkel beroofd van haar buitenlandse inkomsten, en niet van haar overheidsdotatie. Bovendien kon zij particuliere giften blijven ontvangen ten belope van een hoger plafond dan het Belgische.

A.23. De Ministerraad wijst allereerst erop dat de partijdotatie krachtens de in het geding zijnde bepaling slechts voor hetzij een beperkte periode, namelijk minimum drie maanden en maximum één jaar, hetzij een bepaald bedrag, namelijk het dubbel van de kosten die de partij heeft gemaakt om het vijandige gedachtegoed te verspreiden, kan worden ingetrokken. De Raad van State heeft volgens haar met andere woorden de mogelijkheid de ernst van de intrekkingssancie te moduleren naar gelang van de ernst van de feiten.

Daarnaast merkt de Ministerraad op dat er wel nog alternatieve vormen van dotaties mogelijk zijn. Die dotaties mogen niet geschieden door rechtspersonen, maar het staat politieke partijen wel vrij giften van privépersonen te aanvaarden, zij het tot maximum 500 euro per donor. Daarnaast kan een partij zichzelf financieren met lidgelden, opbrengsten uit roerend en onroerend vermogen, uit manifestaties, publicaties en reclame, bijdragen gestort door partijgeledingen en bijdragen van de fracties in de wetgevende vergaderingen en de provincieraden.

A.24.1. Vervolgens wijst de Ministerraad op de draagwijdte van de vrijheid van vereniging. Hij betoogt dat artikel 27 van de Grondwet slechts zijn volle draagwijdte en inhoud krijgt indien men die bepaling in samenhang leest met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Beperkingen op de vrijheid van vereniging moeten daarom voldoen aan zowel de formele beperkingsgronden waarin is voorzien in de Grondwet, te weten het voorgeschreven zijn bij formele wet en het verbod op preventieve maatregelen, als aan de zogenaamde « partijtest » die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde. Die laatste test is in feite een bijzondere proportionaliteitstoets, en maakt een onderscheid tussen milde en drastische maatregelen. Drastische maatregelen zullen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toelaatbaar zijn, terwijl milde maatregelen de proportionaliteitstoets eenvoudiger doorstaan.

A.24.2. De Ministerraad verwijst naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Parti basque* van 7 juni 2007, waarin het Hof vaststelde dat het Franse verbod voor politieke partijen om middelen te betrekken vanwege buitenlandse politieke partijen geen drastische maatregel is, waarop het de proportionaliteit zonder verder onderzoek aanvaardt.

A.24.3. Nagaan of een maatregel drastisch of mild is, doet het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgens de Ministerraad aan de hand van de omvang van de inmenging. In het kader van een partijfinanciering dient te worden gekeken naar de impact op de mogelijkheid van die partij om haar politieke activiteiten te ontwikkelen.

In de zaak *Parti basque* hield het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgens de Ministerraad rekening met vier criteria. Er dient te worden nagegaan of de maatregel de wettigheid van de betreffende politieke partij in het geding brengt, of hij een wettelijk beletsel vormt voor haar participatie aan het politieke leven, of hij de ideeën van die partij censureert, en of hij haar verhindert haar middelen te betrekken uit andere bij de wet toegestane bronnen. Het Hof stelde vast dat de verzoekende partij nagenoeg volledig afhankelijk was van financiële steun van de Spaans-Baskische partij, en dat de partij zich niet meer ten volle zou kunnen engageren, maar die vaststelling weerhield het Europees Hof volgens de Ministerraad niet ervan vast te stellen dat de in het geding zijnde maatregel niet drastisch was.

De Ministerraad leidt hieruit af dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veeleer rekening houdt met de rechtspositie van de betrokken politieke partij dan met haar feitelijke positie. Hij besluit dat, wanneer een politieke partij haar juridische bestaansrecht behoudt, alsook het recht om deel te nemen aan de verkiezingen en om te participeren in het politieke debat, een maatregel die de financieringsmogelijkheid van een partij beperkt, geen drastische maatregel is.

A.24.4. Daarnaast voert de Ministerraad aan dat de parlementaire assemblee van de Raad van Europa de sanctie van intrekking van de partijfinanciering niet alleen legitiem acht, maar zelfs aanbeveelt aan lidstaten waarin die sanctie nog niet bestaat.

A.25. Tegen die achtergrond oordeelt de Ministerraad dat de in het geding zijnde bepaling de vrijheid van vereniging niet schendt. Enerzijds, zou het niet gaan om een drastische maatregel, aangezien de intrekkingssanctie, ook al hindert ze de politieke partij bij haar politiek engagement, het bestaansrecht van de partij ongemoeid laat. De betrokken partij kan volgens hem nog kandidaten voordragen voor de verkiezingen, kan nog deelnemen aan het politieke debat, en kan verschillende alternatieve financieringsmogelijkheden aanboren. *In casu* zou de sanctie zelfs minder verregaand zijn dan de sanctie die aanleiding gaf tot het arrest *Parti basque* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

A.26.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat de loutere opheffing van de publieke dotatie niet raakt aan de vrijheid van vereniging van een politieke partij. Die partij zou immers rechtstreeks noch onrechtstreeks in haar voortbestaan worden bedreigd. Zij merken op dat de verwerende partijen voor de Raad van State niet aantonen in welk opzicht het opzeggen van hun dotatie hen niet meer in staat zou stellen zich vrij te verenigen. Zij voegen daaraan toe dat de vrijheid van vereniging niet impliceert dat de Staat financiële middelen ter beschikking stelt van een vereniging.

A.26.2. Daarnaast voeren zij aan dat de getroffen politieke partij fondsen kan verwerven via andere bronnen van inkomsten, zoals inkomsten uit roerend of onroerend patrimonium, inkomsten uit manifestaties, publicaties of reclame, bijdragen gestort door de onderdelen van de partij, diverse prestaties met een geldelijke waarde, etc. Bovendien zouden ook de partijen die niet in aanmerking komen voor overheidsdotaties niet in hun voortbestaan worden bedreigd.

A.26.3. Tot slot voeren de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege aan dat de inmenging in de vrijheid van vereniging, als ze al zou bestaan, evenredig is ten aanzien van het nagestreefde legitieme doel. Ze wijzen erop dat zelfs de ontbinding van een partij door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al is aanvaard als een proportionele maatregel.

*Wat de vijfde prejudiciële vraag betreft*

A.27. Met de vijfde prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de in het geding zijnde bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt door enkel in een maatregel van intrekking van de partijfinanciering te voorzien indien een vijandigheid ten aanzien van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wordt vastgesteld, en niet indien een partij zich schuldig maakt aan strafrechtelijk bestrafte misdrijven zoals corruptie, misbruik van overheidsgeld, verduistering, valsheid in geschrifte, belangenneming en misbruik van vennootschapsgoederen.

A.28.1. De verwerende partijen voor de Raad van State voeren aan dat het vijandig staan ten opzichte van de rechten en vrijheden gewaarborgd bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens op zich geen misdrijf is en gedragingen kan bevatten die buiten het bereik van de strafwet vallen. Zij zien niet in waarom die dotatie niet kan worden ingetrokken in het geval van het plegen van misdrijven.

Zelfs indien de toepassing van de in het geding zijnde bepaling dient te worden beperkt tot inbreuken op de strafwet, kan het onderscheid volgens hen niet redelijk worden verantwoord, aangezien in dat geval voor het ene misdrijf een bijkomende sanctie kan worden opgelegd, en voor de andere misdrijven niet, hoewel die misdrijven de politieke orde minstens even diep raken.

A.28.2. In dat kader voeren de verwerende partijen voor de Raad van State aan dat het in twijfel trekken van het nut van het voortbestaan van de federale Staat niet onder het vijandig staan ten opzichte van de democratische fundamenteën van het land, laat staan ten opzichte van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan vallen. Het recht om te streven naar een eigen Staat is immers legitiem, zoals bij artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten wordt bevestigd.

A.29.1. De Ministerraad merkt op dat de verwerende partijen voor de Raad van State aanvoeren dat de in het geding zijnde bepaling onderinclusief is. De verantwoording van het ontbreken van soortgelijke sancties voor een andere categorie van feiten dient te worden verantwoord tegen de achtergrond van het doel van de maatregel. Een maatregel zou pas onderinclusief zijn indien hij in het licht van zijn doel te eng is gedefinieerd.

A.29.2. Volgens de Ministerraad is het *in casu* verantwoord dat de maatregel in het licht van de bedoeling ervan beperkt blijft tot vijandigheid ten opzichte van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De doelstelling van de in het geding zijnde bepaling is immers het engagement om in de partijstatuten het respect voor het Europees Verdrag voor de rechten van de mens op te nemen, ook in de praktijk te brengen. Zo beoogde de wetgever dat de Natie geen partijen meer zou financieren die de ondermijning van de democratische fundamenteën van het land voor ogen hebben. De wetgever vermocht die maatregel volgens de Ministerraad te beperken tot die hypothese, zonder ze uit te breiden naar andere misdrijven.

A.29.3. In ondergeschikte orde voegt de Ministerraad toe dat het de wetgever wellicht zelfs niet zou zijn toegestaan de in het geding zijnde maatregel uit te breiden naar de opgesomde misdrijven. Indien die bepaling een te ruim toepassingsgebied zou krijgen, zou de verenigbaarheid ervan met de vrijheid van vereniging immers in het gedrang komen.

A.30. Volgens de verzoekers voor het verwijzende rechtscollege oordeelde het Hof reeds in zijn arrest nr. 10/2001 dat het verantwoord is specifieke maatregelen te nemen voor politieke partijen die vijandig staan tegenover de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zonder die maatregelen uit te breiden naar partijen die andere normen overtreden.

Daarnaast merken zij op dat de opgesomde misdrijven tot een strafrechtelijke veroordeling kunnen leiden. Zowel het Strafwetboek als het Kieswetboek zouden in die gevallen toelaten de veroordeelde personen hun politieke rechten, en met name het actief en het passief kiesrecht, te ontnemen.

*Wat de zesde prejudiciële vraag betreft*

A.31. Met de zesde prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 14 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, schendt doordat in het kader van de procedure voor de Raad van State overtuigingsstukken die in een andere taal zijn gesteld dan de taal van één of meer staatsraden van de algemene vergadering, niet worden vertaald. Als vergelijkingspunt wordt artikel 63, § 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vermeld, dat toelaat dat de overtuigingsstukken ten behoeve van het Grondwettelijk Hof op vraag van de partijen kunnen worden vertaald.

A.32.1. De verwerende partijen voor de Raad van State zetten uiteen dat artikel 15ter, § 2 van de wet van 4 juli 1989 op twee manieren kan worden geïnterpreteerd, aangezien sprake is van de vertaling van « stukken ». De Raad van State verkoos de interpretatie dat alleen de procedurestukken uitgaande van de partijen, en niet de overtuigingsstukken, dienen te worden vertaald.

A.32.2. Zij maken in dat kader een vergelijking met de situatie waarin Vlamingen in de negentiende eeuw werden veroordeeld door Nederlandsonkundige rechters die geen kennis konden nemen van de overtuigingsstukken die in het Nederlands waren gesteld.

A.32.3. Aldus zou volgens de verwerende partijen voor de Raad van State aan de partijen de mogelijkheid ontnemen om na te gaan of de stukken op grond waarvan ze worden beoordeeld, correct werden begrepen door alle rechters.

Ook zouden de rechten van verdediging daardoor zijn geschonden en zou een ongerechtvaardigd onderscheid worden gemaakt tussen partijen in de in het geding zijnde procedure en partijen voor het Grondwettelijk Hof. Ook voor de gewone rechter zou krachtens artikel 8 van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken de vertaling van de stukken of documenten kunnen worden gevraagd die in een andere taal dan de taal van de rechtspleging zouden zijn gesteld.

Zij voeren ook een arrest van het Hof van Cassatie aan waarin werd geoordeeld dat de vertaling van bewijsstukken die in een andere taal dan de taal van de rechtspleging zijn gesteld, noodzakelijk is om het recht van verdediging te vrijwaren.

A.33. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag steunt op een vergelijking die een verkeerde premisse bevat. Artikel 63, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 zou immers geen recht op vertaling toekennen aan de partijen. Het zou gaan om een bepaling ten voordele van het Hof, terwijl de in het geding zijnde bepaling ten voordele van de partijen is. Daarnaast zou artikel 63, § 4, van de voormelde bijzondere wet geen betrekking hebben op overtuigingsstukken, maar enkel op « stukken ten behoeve van het Hof ».

A.34. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de partijen die voor de Raad van State optreden met toepassing van de wet van 4 juli 1989 niet vergelijkbaar zijn met de partijen die voor het Grondwettelijk Hof optreden in het kader van een procedure tot schorsing of vernietiging *c.q.* naar aanleiding van een prejudiciële vraag. De gevolgen van de eerste procedure beperken zich immers tot één politieke partij.

A.35. In nog meer ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het verschil inzake toepasselijke procedureregels redelijkerwijze is verantwoord. *In casu* zou immers niet op onevenredige wijze afbreuk worden gedaan aan de rechten van verdediging van de betrokken partijen. De keuze van de wetgever om dergelijke zaken te laten behandelen door de algemene vergadering van de Raad van State zou immers op zich al waarborgen dat er staatsraden van beide taalgroepen aanwezig zijn.

Daarnaast werd de in het geding zijnde procedure verantwoord door het feit dat diende te worden gewaarborgd dat parlementsleden van alle taalgroepen de in het geding zijnde klacht konden medeondertekenen, en daarbij hun klacht zouden kunnen opstellen in de taal van hun keuze. Daartoe worden de procedurestukken vertaald, en het is niet disproportioneel dat bovendien niet ook de overtuigingsstukken worden vertaald. Alle argumenten worden immers aan de staatsraden voorgelegd in de taal die zij begrijpen. De vertaling van alle overtuigingsstukken zou daarnaast de werking van de diensten van de Raad van State kunnen lamleggen. Ook kunnen de anderstalige staatsraden in voorkomend geval een beroep doen op hun tweetalige collegae met het oog op de duiding van de strekking van niet-vertaalde stavingsstukken.

A.36.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op de in het geding zijnde bepaling, maar op een interpretatie ervan door de Raad van State.

A.36.2. Zij betogen voorts dat de door het verwijzende rechtscollege vergeleken categorieën niet vergelijkbaar zijn. Het Grondwettelijk Hof oordeelt immers over de grondwettigheid van een wetsbepaling, waarbij de dienstige stukken betrekking hebben op een per definitie tweetalige parlementaire voorbereiding, en op verwijzingen naar rechtsleer en rechtspraak. De Raad van State voert in de in het geding zijnde procedure een feitelijke toets door.

Bovendien zou de vertaling in hun geheel van alle denkbare overtuigingsstukken evenmin geschieden in een procedure voor het Grondwettelijk Hof, zodat de beweerde ongelijkheid niet bestaat.

A.36.3. Voor wat betreft de beweerde schending van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens verwijzen de verzoekende partijen in het bodemgeschil naar het arrest *Kamasinski* t. Oostenrijk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 19 december 1989. In dat arrest zou het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben geoordeeld dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet de vertaling vereist van alle stukken in het dossier, maar hooguit dat een tolk ter beschikking wordt gesteld van de beklagde.

*Wat de memorie van de tussenkommende partijen betreft*

A.37. De tussenkommende partijen zijn zevenenveertig mandatarissen van de partij Vlaams Belang in verschillende wetgevende vergaderingen. Zij zijn van mening dat hun memorie van tussenkomst ontvankelijk is, aangezien zij een belang hebben in de zaak voor de verwijzende rechter. Zij wijzen op de arresten nrs. 44/2008 en 13/2009 van het Hof, en stellen dat zij als politieke mandatarissen hun belangrijkste financiële werkmiddelen dreigen te verliezen. Bovendien zouden zij onrechtstreeks ervan worden beschuldigd vijandig te staan tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.38. De memorie van tussenkomst behandelt in feite niet de door de Raad van State gestelde prejudiciële vragen, maar beschrijft het beweerde politieke en inquisitoriale karakter van het bodemgeschil. De tussenkommende partijen zijn van mening dat het bodemgeschil niet het standpunt van de partij over de vreemdelingenproblematiek betreft, maar dat men haar monddood wil maken wegens haar streven naar de Vlaamse onafhankelijkheid.

- B -

*Wat de in het geding zijnde bepaling betreft*

B.1. De wet van 4 juli 1989 « betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen » (hierna : de Wet Partijfinanciering), zoals gewijzigd bij de wet van 18 juni 1993, heeft onder meer tot doel in een overheidsfinanciering van politieke partijen te voorzien en bepaalde financieringsbronnen te verbieden of te beperken.

B.2.1. De wet voorziet dienaangaande, enerzijds, in een overheidsdotatie voor elke politieke partij die minstens één verkozene telt in de Kamer van volksvertegenwoordigers of in de Senaat en sluit, anderzijds, privégiften door rechtspersonen uit en beperkt op strikte wijze privégiften door natuurlijke personen.

Artikel 15 van de Wet Partijfinanciering bepaalt :

« Per politieke partij, die in één van de Kamers door ten minste één rechtstreeks verkozen parlements lid vertegenwoordigd is, verleent de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, ieder wat hem betreft, een dotatie aan de in artikel 22 bepaalde instelling. Deze dotatie wordt vastgesteld en uitgekeerd overeenkomstig de hiernavolgende artikelen ».

Artikel 22 van dezelfde wet bepaalt :

« Elke politieke partij, die voldoet aan de in de artikelen 15 en 15*bis* gestelde voorwaarden, wijst een instelling, opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, aan, die de krachtens hoofdstuk III toegekende dotatie ontvangt.

De instelling bedoeld in het eerste lid heeft als opdracht :

- de publieke dotaties te ontvangen;
- jaarlijks een centrale lijst op te stellen van de giften van 125 euro en meer van natuurlijke personen die door de componenten van de partij werden ontvangen en waarvoor een ontvangstbewijs werd afgeleverd;
- de lijst op te stellen van de componenten van de partij die deel uitmaken van de consolidatiekring;
- de in het voorgaande streepje vermelde componenten administratief te omkaderen en toe te zien op de effectieve naleving door deze componenten van de wettelijke regels met betrekking tot de boekhouding van de politieke partijen.

Bij in Ministerraad overlegd besluit, erkent de Koning één instelling per politieke partij en bepaalt Hij de modaliteiten van de registratie en het afsluiten van de rekeningen en ontvangsten van deze instelling ».

B.2.2. De omvang van de in artikel 15 bedoelde dotatie wordt berekend krachtens artikel 16, eerste lid, van dezelfde wet, dat bepaalt :

« De totale jaarlijkse dotatie is voor elke politieke partij, die aan de voorwaarden van de artikelen 15 en 15*bis* voldoet, samengesteld uit de volgende bedragen :

1° een forfaitair bedrag van 125 000 euro;

2° een aanvullend bedrag van 1,25 euro per geldig uitgebrachte stem, ongeacht of het een lijststem dan wel een naamstem is, op de door de politieke partij erkende kandidatenlijsten bij de laatste wetgevende verkiezingen tot de gehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat ».

B.2.3. Artikel 16*bis* bepaalt in welke mate giften aan politieke partijen mogelijk zijn, en voorziet in strafsancties voor wie die regeling overtreedt. Die bepaling luidt als volgt :

« Alleen natuurlijke personen kunnen giften doen aan politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen. Kandidaten en politieke mandatarissen kunnen evenwel ook giften ontvangen van de politieke partij of de lijst waarvoor zij kandideren of waarvoor zij een mandaat bekleden. Zo ook mogen componenten giften ontvangen van hun politieke partij en omgekeerd. Onverminderd de voorgaande bepalingen zijn giften vanwege natuurlijke personen die feitelijk optreden als tussenpersonen van rechtspersonen of feitelijke verenigingen verboden.

Onverminderd de in artikel 6, tweede lid, en artikel 116, § 6, tweede lid, van het Kieswetboek bedoelde registratieplicht wordt de identiteit van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer, onder welke vorm ook, doen aan politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen door de begunstigen jaarlijks geregistreerd. Politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen mogen vanwege een zelfde natuurlijke persoon jaarlijks elk maximaal 500 euro, of de tegenwaarde daarvan, als gift ontvangen. De schenker mag jaarlijks in het totaal maximaal 2 000 euro, of de tegenwaarde daarvan, besteden aan giften ten voordele van politieke partijen en hun componenten, lijsten, kandidaten en politieke mandatarissen. De bijdragen van politieke mandatarissen aan hun politieke partij of haar componenten worden niet als giften beschouwd.

De prestaties die rechtspersonen, natuurlijke personen of feitelijke verenigingen kosteloos of onder de reële prijs verlenen, worden, net als het ter beschikking stellen van kredietlijnen die niet moeten worden terugbetaald, met giften gelijkgesteld. Prestaties die door een politieke partij of een kandidaat klaarblijkelijk boven de marktprijs zijn aangerekend, worden eveneens als giften van rechtspersonen, natuurlijke personen of feitelijke verenigingen aangemerkt.

De politieke partij die in strijd met deze bepalingen een gift aanvaardt, verliest, ten belope van het dubbel van het bedrag van de gift, haar recht op de dotatie die krachtens hoofdstuk III van deze wet aan de in artikel 22 bepaalde instelling zou worden toegekend tijdens de maanden volgend op de vaststelling van deze niet-naleving door de Controlecommissie.

Hij die in strijd met deze bepaling een gift doet aan een politieke partij, een van haar componenten - ongeacht zijn rechtsvorm -, een lijst, een kandidaat of een politiek mandataris of hij die als kandidaat of als politiek mandataris een gift aanvaardt, wordt gestraft met een geldboete van 26 euro tot 100 000 euro. Bij die, zonder kandidaat of politiek mandataris te

zijn, een dergelijke gift aanvaardt in naam of voor rekening van een politieke partij, een lijst, een kandidaat of een politiek mandataris, wordt met dezelfde sanctie gestraft.

Het Eerste Boek van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, is van toepassing op deze misdrijven.

Het vonnis kan op bevel van de rechtbank geheel of bij uittreksel opgenomen worden in de dag- en weekbladen die zij heeft aangeduid ».

B.3. Met de wet van 10 april 1995 « tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen » werd in de Wet Partijfinanciering een artikel *15bis* ingevoegd. Met die bepaling beoogde de wetgever dat de overheidsdotatie werd « voorbehouden voor partijen die voldoen aan de vereiste van geloofwaardigheid en eerbaarheid » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1113/5, p. 2). Dat artikel *15bis* bepaalt :

« Om aanspraak te kunnen maken op de dotatie waarin is voorzien bij artikel 15, moet elke partij, in haar statuten of in haar programma een bepaling opnemen waarbij zij zich ertoe verbindt om in haar politieke actie ten minste de rechten en vrijheden, zoals gewaarborgd door het bij de wet van 13 mei 1955 bekrachtigde Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en door de in België van kracht zijnde aanvullende protocollen bij dit Verdrag, in acht te nemen en door haar diverse geledingen en verkozen mandatarissen te doen in acht nemen ».

B.4.1. Met de wet van 12 februari 1999 « tot invoeging van een artikel *15ter* in de wet van 4 juli 1989 betreffende de bepaling en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en van een artikel *16bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » werd in de Wet Partijfinanciering een artikel *15ter* ingevoegd. De wetgever beoogde daarmee « eindelijk een concrete tenuitvoerlegging [te] garanderen van een van de in die wet vervatte fundamentele bepalingen, zodat wordt voorkomen dat een of meer partijen die de ondermijning van de democratische fundamenten van ons land en het voortbestaan van de Staat voor ogen hebben, voortaan nog zouden worden gefinancierd door de Natie » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1084/1, p. 2).

B.4.2. Bij zijn arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 verwierp het Hof het beroep tot vernietiging tegen die bepaling, zij het onder een drievoudig voorbehoud : (i) die bepaling dient strikt te worden geïnterpreteerd, (ii) zij mag geen afbreuk doen aan de parlementaire

onverantwoordelijkheid en (iii) zij mag niet leiden tot het verlies van de dotatie die bestemd is voor een partij die de geleding die blijk heeft gegeven van de in artikel 15<sup>ter</sup> bedoelde vijandigheid, openlijk en duidelijk heeft afgekeurd.

B.4.3. De wet van 17 februari 2005 « tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 en van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen » heeft artikel 15<sup>ter</sup> gewijzigd. Vóór de inwerkingtreding van die wet diende een zaak bedoeld in die bepaling voor een tweetalige kamer van de Raad van State te worden gebracht. Sinds de wijziging bij artikel 9 van de bovenvermelde wet dient een dergelijke zaak voor de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak te worden gebracht.

Diezelfde bepaling schafte ook de mogelijkheid af om tegen het arrest van de Raad van State een voorziening bij het Hof van Cassatie in te stellen.

Sinds die wijzigingen luidt artikel 15<sup>ter</sup>, de in het geding zijnde bepaling, als volgt :

« § 1. Indien een politieke partij door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen, duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantoon dat ze vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, en door de aanvullende protocollen bij dat verdrag die in België van kracht zijn, moet de dotatie die krachtens dit hoofdstuk aan de in artikel 22 bedoelde instelling wordt toegekend, zo de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State dat beslist, binnen de vijftien dagen door de Controlecommissie worden ingetrokken, ten belope van het bedrag waartoe de Raad van State heeft beslist.

De aanvraag die wordt ingediend door ten minste een derde van de leden van de Controlecommissie moet rechtstreeks aan de Raad van State worden gericht. Op straffe van niet-ontvankelijkheid wordt in de aldus toegezonden aanvraag melding gemaakt van de naam van de eisende partijen, de in artikel 22 bedoelde instelling waartegen de aanvraag gericht is, een beschrijving van de feiten en overeenstemmende tekenen alsmede van het recht of de rechten die werden bekrachtigd bij het in het vorige lid bedoelde Verdrag en waarvan wordt beweerd dat de aangeklaagde partij er kennelijk tegen gekant is. In de aanvraag worden voorts de natuurlijke personen en rechtspersonen vermeld die bij voornoemde feiten betrokken zijn. De Koning kan bijkomende nadere regels vaststellen wat de inhoud van de aanvraag betreft. De Raad van State brengt, binnen zes maanden na de aanhangigmaking, een behoorlijk met redenen omkleed arrest uit en kan beslissen de dotatie die krachtens dit hoofdstuk aan de in artikel 22 bedoelde instelling wordt toegekend, in te trekken hetzij ten belope van het dubbele

van het bedrag van de voor het stellen van die daad gefinancierde of gedane uitgaven, hetzij voor een periode die niet korter mag zijn dan drie maanden noch langer dan één jaar.

De Raad van State kan gelasten zijn arrest of een samenvatting daarvan via de kranten of op enigerlei andere wijze te publiceren of te verspreiden, ten laste van de instelling bedoeld bij artikel 22 waaraan een sanctie wordt opgelegd.

§ 2. De partijen mogen hun aanvraag en elk ander procedur stuk, evenals hun verklaringen, in de taal van hun keuze opstellen.

Deze aanvragen, stukken en verklaringen worden vertaald door de diensten van de Raad van State wanneer een partij die van enig belang doet blijken, dit vraagt.

De akten van rechtspleging van de organen van de Raad van State evenals de arresten worden opgesteld in de taal van de taalgroep waartoe de volksvertegenwoordigers of senatoren van de in § 1, tweede lid, bedoelde politieke partij behoren. Zij worden vertaald door de diensten van de Raad van State wanneer een partij die van enig belang doet blijken, dit vraagt.

Wanneer de betrokken politieke partij, volksvertegenwoordigers of senatoren telt die niet uitsluitend tot één van de Nederlandse taalgroepen of tot één van de Franse taalgroepen van de Kamer en van de Senaat behoren, worden de akten van rechtspleging van de Raad van State, evenals de arresten, in het Nederlands en in het Frans betekend, alsook in het Duits wanneer een partij die van enig belang doet blijken, dit vraagt.

De aanvragen en andere procedur stukken die medeondertekend worden door volksvertegenwoordigers of senatoren die niet uitsluitend tot één van de Nederlandse taalgroepen of tot één van de Franse taalgroepen van de Kamer en van de Senaat behoren, mogen opgesteld worden in de twee of de drie landstalen, naar gelang van het geval. De akten van rechtspleging van de organen van de Raad van State evenals zijn arresten worden in dit geval betekend in de twee of drie landstalen, naar gelang van het geval. De diensten van de Raad van State zorgen voor de vertaling van de akten en verklaringen van de andere partijen wanneer een partij die van enig belang doet blijken, dit vraagt ».

B.4.4. Het koninklijk besluit van 31 augustus 2005 « tot regeling van de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen » bepaalt de nadere voorwaarden voor het instellen van de procedure bedoeld in de in het geding zijnde bepaling.

Die procedure dient te worden ingesteld binnen zestig dagen nadat de verzoekers kennis hebben gekregen van het laatste feit of teken bedoeld in de in het geding zijnde bepaling (artikel 3). De procedure wordt geschorst vanaf de datum van het ontbindingsbesluit van de wetgevende Kamers of vanaf het einde van het mandaat van de leden van de wetgevende

Kamers in geval van gewone vergadering van de kiescolleges (artikel 5, 2°). Ze wordt voortgezet na de installatie van de nieuwe Controlecommissie op voorwaarde dat ten minste één derde van haar leden het rechtsgeding hervat in de staat waarin het zich bevindt, binnen de termijn van één maand vanaf die installatie (artikel 20, § 2).

De gedaagde instelling kan binnen zestig dagen na kennisgeving door de hoofdgriffier van de Raad van State een memorie van antwoord indienen (artikel 8). Vervolgens beschikt de verzoekende partij over een antwoordtermijn van vijftien dagen (artikel 10). Na de neerlegging ter griffie van het dossier beschikt de verzoekende partij over een termijn van vijftien dagen om een laatste memorie in te dienen, en beschikt de gedaagde instelling over een termijn van vijftien dagen om daarop te antwoorden (artikel 13). Tegen het arrest is verzet (artikel 21), derdenverzet (artikel 22) en beroep tot herziening (artikel 23) mogelijk. Het arrest is van rechtswege uitvoerbaar (artikel 24).

#### *Wat de eerste prejudiciële vraag betreft*

B.5. Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, schendt « door de beslissing over de intrekking van de dotatie toe te vertrouwen aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de Raad van State als adviesorgaan bij de totstandkoming van de wet van 4 juli 1989, en in het bijzonder bij artikel 15<sup>ter</sup> van die wet, betrokken is geweest en een strikte scheiding tussen de adviesverlenende en rechtsprekende functie van de Raad van State zou ontbreken ».

B.6. Op grond van artikel 26, § 1, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, gewijzigd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, is het Hof bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing wetskrachtige normen te toetsen aan de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten » en aan de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen.

Daaruit volgt dat het Hof, bij de toetsing aan de voormelde grondwetsbepalingen, rekening houdt met internationaalrechtelijke bepalingen die analoge rechten of vrijheden waarborgen.

B.7. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bij artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en bij een algemeen rechtsbeginsel.

B.8. Het recht op toegang tot de rechter zou inhoudsloos zijn indien niet voldaan is aan het recht op een eerlijk proces, zoals gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bij artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en bij een algemeen rechtsbeginsel. Bijgevolg dienen bij een toetsing aan artikel 13 van de Grondwet die waarborgen te worden betrokken.

B.9. Het recht op toegang tot een rechter wordt gewaarborgd in onder meer de artikelen 146 en 160 van de Grondwet, die bepalen dat de bevoegdheid van de rechter door of krachtens de wet wordt bepaald.

Die grondwetsbepalingen kunnen derhalve, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, in samenhang met artikel 13 van de Grondwet worden gelezen.

B.10. De vraag heeft betrekking op de omstandigheid dat «de Raad van State als adviesorgaan bij de totstandkoming van de wet van 4 juli 1989, en in het bijzonder bij artikel 15<sup>ter</sup> van die wet, betrokken is geweest en een strikte scheiding tussen de adviesverlenende en de rechtsprekende functie van de Raad van State zou ontbreken ».

Het Hof beperkt zijn onderzoek daartoe en onderzoekt niet de omstandigheid van de beweerde « bijzondere banden van de staatsraden met de uitvoerende en de wetgevende macht ». Bijgevolg is het evenmin nodig om op grond van artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 een onderzoek in te stellen naar « de medewerking van leden van de Raad van State aan de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit van 30 augustus 2005 ».

B.11. Het recht op een eerlijk proces waarborgt de rechtsonderhorigen de behandeling van hun zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, hetgeen inhoudt dat aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid op redelijke gronden niet mag worden getwijfeld wanneer voldoende waarborgen aanwezig zijn die elke legitieme twijfel wegnemen. Bij de beoordeling van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid wordt onder meer gekeken naar de samenstelling en organisatie van het rechtscollege en het samengaan van het rechterlijk ambt met andere functies of activiteiten.

B.12.1. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich reeds enkele malen uitgesproken over de vraag of een instelling die zowel een adviserende als een rechtsprekende functie heeft, aan de vereiste van objectieve onpartijdigheid voldoet (EHRM, 28 september 1995, *Procola t. Luxemburg*; EHRM, grote kamer, 6 mei 2003, *Kleyn e.a. t. Nederland*; EHRM, 9 november 2006, *Sacilor Lormines t. Frankrijk*).

B.12.2. Het loutere feit dat een instelling tegelijk een adviserende en een rechtsprekende functie uitoefent, volstaat niet om een schending van de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vast te stellen (arrest *Sacilor Lormines*, § 66). In dat geval dient te worden onderzocht hoe de onafhankelijkheid van de leden wordt gewaarborgd (*ibid.*).

B.13. Als maatregelen die de onafhankelijkheid van de staatsraden kunnen waarborgen, vermeldt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het ontbreken van bindende kracht van de adviezen voor de afdeling die later de rechtsprekende functie uitoefent (arrest *Sacilor Lormines*, § 71), de onafzetbaarheid van de rechters (arrest *Sacilor Lormines*, § 67), en het bestaan van een mogelijkheid tot wraking van alle leden van de rechtsprekende afdeling die als lid van de adviserende afdeling reeds advies hebben uitgebracht betreffende « dezelfde zaak » of « dezelfde beslissing ». Die wraking dient desnoods ambtshalve te geschieden, zodat niet mag worden gewacht tot wanneer de partijen daarom verzoeken (arrest *Kleyn*, §§ 197-198).

B.14.1. In België worden staatsraden voor het leven benoemd (artikel 70, § 4), hun wedden, verhogingen, vergoedingen en pensioenen worden bij de wet bepaald (artikel 103), en zij mogen niet worden opgevorderd voor de openbare dienst, behoudens in de gevallen bij de wet bepaald (artikel 108). Hun ambt is onverenigbaar met de rechterlijke ambten, met de uitoefening van een bij verkiezing verleend openbaar mandaat, met het ambt van notaris of van gerechtsdeurwaarder, met het beroep van advocaat, met de militaire stand en met de geestelijke stand (artikel 107). Het is hun tevens verboden belanghebbenden te verdedigen of te adviseren (artikel 109).

Staatsraden wier onpartijdigheid in het geding wordt gebracht, kunnen overigens worden gewraakt krachtens artikel 62, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die wraking geschiedt desnoods ambtshalve. De staatsraad die weet dat hem een grond van wraking treft, moet de betrokken kamer daarvan immers verwittigen. Die kamer beslist dan of het lid zich al dan niet moet onthouden.

B.14.2. Uit het voorgaande vloeit voort dat de onafhankelijkheid en de objectieve onpartijdigheid van de Raad van State niet in het gedrang komen door het loutere feit dat hij zowel een afdeling wetgeving als een afdeling bestuursrechtspraak heeft.

B.14.3. Die beginselen worden evenmin geschonden door de loutere omstandigheid dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak ermee is belast artikel 15<sup>ter</sup> van de in het geding zijnde wet toe te passen, terwijl de afdeling wetgeving van de Raad van State zich eerder over die bepaling in ontwerp heeft uitgesproken. Naast het feit dat de afdeling wetgeving niet-bindende adviezen verstrekt, beperkt het standpunt dat die afdeling heeft ontwikkeld, zich ertoe na te gaan of de ontworpen bepalingen bestaanbaar zijn met de hiërarchisch hogere regels, en de wetgevingskwaliteit ervan te verbeteren. Het advies heeft dus geen betrekking op de concrete toepassing van de in het geding zijnde bepaling in de individuele zaken die aanhangig kunnen worden gemaakt bij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het zou evenmin aanleiding hebben kunnen geven tot een vooringenomenheid van de staatsraden die die individuele zaken moeten behandelen (zie, in die zin, arresten *Kleyn*, § 201, en *Sacilor Lormines*, §§ 71 en 74).

B.15.1. De beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vereisen echter wel dat in elk geding *in concreto* wordt nagegaan of de afdeling van die instelling die de rechtsprekende functie uitoefent, een schijn van partijdigheid heeft gewekt (arrest *Procola*, § 44; arrest *Kleyn*, § 193; arrest *Sacilor Lormines*, § 62).

De opeenvolgende uitoefening, door dezelfde staatsraden, van de adviserende en de rechtsprekende functie in «dezelfde zaak» of betreffende «dezelfde beslissing» kan in bepaalde gevallen de structurele onpartijdigheid van die instelling in het gedrang brengen (arrest *Procola*, § 45; arrest *Kleyn*, § 196).

B.15.2. Het staat aan het verwijzende rechtscollege en niet aan het Hof om na te gaan of er *in casu* een gerechtvaardigde vrees voor een gebrek aan onafhankelijkheid of onpartijdigheid kan ontstaan doordat in de algemene vergadering, die in het bodemgeschil uitspraak doet, staatsraden zitting nemen die als lid van de afdeling wetgeving advies hebben uitgebracht over het ontwerp van de in het geding zijnde bepaling of over het in B.4.4 vermelde koninklijk besluit.

B.15.3. Het Hof stelt in dat verband vast dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werd verzocht na te gaan of de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad van State waren aangetast in zoverre, *in casu*, sommige van haar leden, die «raad gegeven hebben over de wet van 4 juli 1989 en het koninklijk besluit van 31 augustus 2005», moesten «oordelen over de eventuele onwettigheid van een rechtsregel waarover zij zelf eerder hebben geadviseerd». De verwerende partijen verzochten aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen «omtrent de schending door artikel 29, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet», omdat «uit het arrest nr. 169.314 van de Raad van State [zou] volgen dat genoemd artikel 29, tweede lid, de wraking verhindert ‘ van de drie individuele staatsraden, die deze adviserende taak hebben uitgeoefend ’ » (punt 33 van het arrest nr. 189.463).

Op die vraag heeft de algemene vergadering geantwoord :

« Ook in zoverre verwerende partijen aanklagen dat kamervoorzitters Willot-Thomas en Messinne en staatsraad Daurmont in de afdeling wetgeving advies hebben uitgebracht over het toekomstig artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 en het toekomstige koninklijk besluit van 31 augustus 2005, en betogen dat de betrokkenen om die reden gewraakt moeten worden,

dient vastgesteld dat daarover door de Raad van State al definitief uitspraak is gedaan in het arrest nr. 169.314. Het antwoord op de prejudiciële vraag die verwerende partijen in de laatste memories opperen, kan dat niet meer verhelpen. De vraag is irrelevant en wordt dan ook niet gesteld ».

B.15.4. Het Hof kan geen vraag beantwoorden die de verwijzende rechter heeft geweigerd aan het Hof te stellen. Het staat aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State artikel 29, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 62 van de algemene procedureregeling toe te passen met naleving van de bepalingen en de beginselen vermeld in B.5 zoals die worden geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

B.16. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Wat de tweede prejudiciële vraag betreft*

B.17. Met de tweede prejudiciële vraag wenst de Raad van State te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 146 van de Grondwet, met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 14 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met het algemeen rechtsbeginsel van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter schendt «doordat de aanvraag automatisch wordt behandeld door een rechtscollege samengesteld uit staatsraden die niet allen behoren tot de Nederlandse taalrol en die ook niet allen wettelijk tweetalig zijn, terwijl op basis van de artikelen 51 tot en met 61 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 87 van dezelfde gecoördineerde wetten in andere gevallen een zaak normaal behandeld wordt door een Nederlandstalige kamer of een Franstalige kamer en slechts uitzonderlijk, en in hier niet relevante gevallen, door de tweetalige kamer, en terwijl een zaak slechts in de gevallen bepaald in de artikelen 91 en 92 van die gecoördineerde wetten wordt doorverwezen naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, en terwijl zonder de verwijzing naar de algemene vergadering in artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 deze aanvraag door de Raad van State desgevallend behandeld zou kunnen worden door een uitsluitend Nederlandstalige kamer en dus, volgens verwerende partijen die de vraag voorstellen, zonder rechters die geen Nederlands kennen en die een schijn van partijdigheid

opwekken vanwege de uitgesproken vijandigheid van de Franstalige gemeenschap in het land ten opzichte van een Vlaamse onafhankelijkheidspartij ».

B.18.1. De verwerende partijen in het bodemgeschil voeren aan dat de in het geding zijnde bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan het recht om te worden berecht door een rechtscollege dat uitsluitend is samengesteld uit magistraten die « tot de eigen taalgemeenschap behoren ».

B.18.2. In tegenstelling tot wat die partijen aanvoeren, vloeit een dergelijk recht evenwel niet voort uit de Grondwet.

Voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt niet elk geding beslecht door uitsluitend magistraten die behoren tot de taalrol die overeenstemt met die van de taal van de rechtspleging. Krachtens artikel 87, *in fine*, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 neemt de tweetalige kamer van de Raad van State, bestaande uit de eerste voorzitter en uit staatsraden die bewijzen het Frans en het Nederlands machtig te zijn, kennis van de in de artikelen 52 en 61 van die wetten bedoelde zaken. De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak doet, buiten de zaken bedoeld in de in het geding zijnde bepaling, onder meer uitspraak wanneer « een kamer erkent dat er aanleiding bestaat tot herziening of vernietiging wegens machtsafwending » (artikel 91), en wanneer « de eerste voorzitter of de voorzitter, na het advies te hebben ingewonnen van de staatsraad belast met het ter terechtzitting te geven verslag, oordeelt dat, om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren, een zaak door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak behandeld dient te worden » (artikel 92). In al die gevallen behoort steeds een aantal staatsraden niet tot « de taalgemeenschap van de partijen ».

B.19.1. Het Hof dient te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling inbreuk maakt op het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, door artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en door een algemeen rechtsbeginsel.

B.19.2. In zijn arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 heeft het Hof het volgende geoordeeld :

« B.5.3. De zaken voor de afdeling administratie van de Raad van State worden al naargelang het geval voor een eentalige dan wel tweetalige kamer gebracht volgens de regels bepaald in de gecoördineerde wetten op de Raad van State (artikelen 51 en volgende).

De specifieke aard van de zaken die op basis van het aangevochten artikel 15<sup>ter</sup> aanhangig worden gemaakt, biedt een objectief criterium voor het aangeklaagde verschil in behandeling. Volgens de parlementaire voorbereiding « [hoeft] de verplichte verwijzing naar een tweetalige kamer van de Raad van State [...] niet te verwonderen, vermits het hier om een materie gaat die bij uitstek het functioneren van de federale Staat betreft » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1197/3, p. 4).

De beoordeling door een tweetalige in plaats van een eentalige kamer van de Raad van State doet geen afbreuk aan de rechten van verdediging. De maatregel is evenredig met de doelstelling van de wetgever, die de beslissing tot intrekking van de dotatie van een politieke partij met zo veel mogelijk waarborgen heeft willen omringen en een eenvormige interpretatie van de wet heeft willen bevorderen ».

B.19.3. Na de wijziging bij artikel 9 van de wet van 17 februari 2005 « tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 en van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen » worden de zaken bedoeld in de in het geding zijnde bepaling niet langer voor de tweetalige kamer, maar voor de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak gebracht. Die wijziging werd door de wetgever als volgt verantwoord :

« De keuze van de algemene vergadering van de afdeling administratie, paritair samengesteld, lijkt meer in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling van de auteurs van het voorstel. Bovendien stemt de samenstelling ervan beter overeen met de bedoeling van de procedure » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0217/002, p. 8).

B.19.4. Die wijziging omgeeft inderdaad de in het geding zijnde procedure met meer waarborgen. Zo houdt de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, die uit alle kamervoorzitters en staatsraden bestaat die niet zijn aangewezen om deel uit te maken van de afdeling wetgeving, krachtens artikel 94 van de gecoördineerde wetten zitting in even getal en met ten minste acht leden, terwijl de tweetalige kamer krachtens artikel 86 slechts uit drie leden bestaat.

De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak beantwoordt tevens beter aan het gegeven dat het om een aangelegenheid gaat die bij uitstek het functioneren van de federale Staat betreft. De paritair samengestelde algemene vergadering behandelt immers de

belangrijkste en meest gevoelige dossiers, zoals de zaken waarin aanleiding bestaat tot herziening of vernietiging wegens machtsafwending (artikel 91) en de zaken waarin de eenheid van de rechtspraak dient te worden gevrijwaard (artikel 92).

B.20. Het feit dat niet alle leden van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak de taal van de betrokken politieke partij zouden kennen, schendt niet het recht van deze laatste op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, vermits de leden die onvoldoende de taal van de rechtspleging machtig zouden zijn, een vertaling kunnen vragen.

B.21. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Wat de derde en de vierde prejudiciële vraag betreft*

B.22.1. Met de derde prejudiciële vraag wenst de Raad van State van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 19 van de Grondwet, « daar waar artikel 15<sup>ter</sup> een maatregel oplegt van intrekking van de wettelijke dotatie indien een politieke partij of haar componenten met tekenen aantoonbaar vijandig te staan ten opzichte van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het [Europees Verdrag voor de rechten van de mens], zonder dat het noodzakelijk is dat misdrijven naar aanleiding van het uiten van deze tekenen worden gepleegd, terwijl de door artikel 15<sup>ter</sup> gewraakte tekenen onder de vrijheid van meningsuiting zouden vallen en slechts onderhevig zouden zijn aan de grondwettelijke beperking van de bestraffing van misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheden worden gepleegd, zodat enkel strafrechtelijk sanctioneerbaar gedrag onder de beperking van de vrije meningsuiting valt en enkel strafmaatregelen als sanctie voor dergelijk gedrag kunnen worden ingevoerd ».

Uit het verwijzingsarrest blijkt bovendien dat de verwijzende rechter van oordeel is dat die vraag niet volledig is beantwoord door het arrest van het Hof nr. 10/2001 van 7 februari 2001. Sinds de uitspraak van dat arrest heeft de wetgever immers een einde gemaakt aan de mogelijkheid om een voorziening in cassatie in te stellen tegen het arrest van de Raad van State, terwijl het Hof, in het voormelde arrest, had geoordeeld dat die extra jurisdictionele controle blijk gaf van de wil van de wetgever om de maatregel met zo veel mogelijk waarborgen te omringen.

De verwijzende rechter is ten slotte van oordeel dat die prejudiciële vraag het Hof toelaat de in datzelfde arrest vastgestelde voorwaarde nader te preciseren volgens welke de term « vijandig » alleen kan worden begrepen als het « aanzetten » tot het schenden van een vigerende rechtsnorm.

B.22.2. Met de vierde prejudiciële vraag vraagt de Raad van State aan het Hof of de in het geding zijnde bepaling artikel 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, schendt, « door een procedure in te stellen die leidt tot het beperken of ontzeggen van financiële middelen aan een politieke partij ». In de prejudiciële vraag wordt in dat verband gewezen op de « drastische beperking door de wetgever [...] van elke andere bron van inkomsten van een politieke partij ».

B.22.3. De vrijheid van meningsuiting, gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, vormt een van de doelstellingen van de vrijheid van vergadering en van vereniging, bedoeld in artikel 27 van de Grondwet, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politiek rechten. Dat geldt vooral voor de politieke partijen, gelet op hun wezenlijke rol in de handhaving van het pluralisme en de goede werking van de democratie (EHRM, grote kamer, 30 januari 1998, *Verenigde Communistische Partij van Turkije e.a. t. Turkije*, §§ 42 en 43; EHRM, grote kamer, 13 februari 2003, *Refah Partisi e.a. t. Turkije*, §§ 87-88; EHRM, 3 februari 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) en Ungureanu t. Roemenië*, § 44).

De derde en de vierde prejudiciële vraag dienen bijgevolg samen te worden onderzocht.

B.23. Vermits de vrijheid van meningsuiting een van de pijlers is van een democratische samenleving, dienen de uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting op strikte wijze te worden geïnterpreteerd. Er moet worden aangetoond dat de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoorden en evenredig zijn aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

B.24. De in het geding zijnde bepaling maakt het mogelijk dat een politieke partij de overheidsdotatie waarop zij normaal gezien recht zou hebben, geheel of gedeeltelijk tijdelijk wordt ontnomen wegens haar duidelijke vijandigheid tegenover de rechten en vrijheden gewaarborgd bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen ervan die in België van kracht zijn. Die bepaling houdt derhalve een inmenging in de vrijheid van meningsuiting in. Gelet op het belang van de overheidsdotatie in het systeem van de financiering van de politieke partijen zoals die uit in de in het geding zijnde wet voortvloeit, houdt die maatregel eveneens een inmenging in de vrijheid van vereniging in.

B.25.1. Een politieke partij moet over de mogelijkheid beschikken om op vreedzame wijze te ijveren voor een wetswijziging of voor een verandering in de staatsstructuur (arrest *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) en Ungureanu*, § 46). Ook mag een partij een wijziging of een andere interpretatie van een bepaling van het Europees Verdrag of van één van zijn aanvullende protocollen voorstaan, en mag zij kritiek uitoefenen op de filosofische en ideologische vooronderstellingen van die internationale instrumenten.

De middelen die zij daartoe aanwendt, dienen evenwel wettig en democratisch te zijn, en de verandering die wordt voorgesteld, dient verenigbaar te zijn met de beginselen van de democratische samenleving (arrest *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) en Ungureanu*, § 46). Een politieke partij die aanzet tot geweld, die een politiek project voorstelt dat niet verenigbaar is met verschillende basisbeginselen van de democratie, of die de democratie beoogt omver te werpen, kan zich niet beroepen op de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens tegen de sancties die zij daardoor oploopt (arrest *Refah Partisi*, § 103; EHRM, 30 juni 2009, *Herri Batasuna en Batasuna t. Spanje*, § 79).

B.25.2. In een democratische samenleving is het noodzakelijk de waarden en de beginselen die aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ten grondslag liggen, te beschermen tegen personen of groeperingen die die waarden en beginselen trachten te ondergraven. Een democratie moet zich met energie kunnen verdedigen en mag in het bijzonder niet toestaan dat politieke vrijheden, die haar eigen zijn en haar kwetsbaar maken, worden aangewend om haar te vernietigen.

B.26.1. Ook de internationale gemeenschap deelt die zorg. Voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de democratie het enige politieke model dat verenigbaar is met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (arrest *Verenigde Communistische Partij van Turkije*, § 45; arrest *Refah Partisi*, § 86; EHRM, grote kamer, 17 februari 2004, *Gorzelik t. Polen*, § 89; EHRM, 14 mei 2006, *Christian Democratic People's Party t. Moldavië*, § 62; EHRM, 7 april 2009, *Hyde Park t. Moldavië*, § 50).

De rechten en vrijheden die worden gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van dat Verdrag kunnen de Staat niet verhinderen zijn instellingen te beschermen tegen verenigingen waarvan de activiteiten die instellingen bedreigen (arrest *Refah Partisi*, § 96). Een democratische Staat moet niet lijdzaam toezien hoe politieke partijen die zich op die bepalingen beroepen, die vrijheden aanwenden om activiteiten te ontplooiën die beogen diezelfde rechten en vrijheden, en uiteindelijk de democratie zelf, te ondergraven (*ibid.*, § 99).

Een dergelijk optreden van de Staat is overigens in overeenstemming met de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Die verplichtingen hebben immers niet alleen betrekking op schendingen van de in dat Verdrag neergelegde rechten en vrijheden door de overheid, maar ook op schendingen begaan door private personen (arrest *Refah Partisi*, § 103). Een overheid vermag met andere woorden de politieke partijen, waarvan het de bestaansreden is om aan de macht te komen, de plicht op te leggen om de rechten en vrijheden neergelegd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te eerbiedigen, en hun te verbieden een politiek programma te huldigen dat in strijd is met de basisbeginselen van de democratie (*ibid.*).

B.26.2. De in het geding zijnde bepaling beantwoordt aan die positieve verplichting die in een democratische samenleving op de overheid rust. Volgens de parlementaire voorbereiding beoogt de procedure van intrekking van de overheidsdotatie immers

« eindelijk een concrete tenuitvoerlegging [te] garanderen van een van de in die wet vervatte fundamentele bepalingen, zodat wordt voorkomen dat een of meer partijen die de ondermijning van de democratische fundamenten van ons land en het voortbestaan van de Staat voor ogen hebben, voortaan nog zouden worden gefinancierd door de Natie » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1084/1, p. 2).

B.27.1. Er is geen sprake van democratie zonder pluralisme. Eén van de voornaamste kenmerken van de democratie ligt in de mogelijkheid die zij biedt om de maatschappelijke problemen via een dialoog en zonder gebruik van geweld aan te pakken. De democratie kan derhalve slechts werkzaam zijn door de vrijheid van meningsuiting. Om die reden zijn artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet alleen van toepassing op de « informatie » of de « ideeën » die gunstig worden onthaald en als onverschillig worden beschouwd, maar ook op die welke de Staat of een andere groep van de bevolking schokken, verontrusten of kwetsen (EHRM, 7 december 1976, *Handyside* t. Verenigd Koninkrijk, § 49; EHRM, 23 september 1998, *Lehideux en Isorni* t. Frankrijk, § 55; arrest *Herri Batasuna en Batasuna* t. Spanje, § 76).

Daarom kunnen alleen overtuigende en dwingende motieven een inmenging in de vrijheid van meningsuiting en in de vrijheid van vereniging rechtvaardigen, en beschikt de overheid slechts over een geringe appreciatiemarge om maatregelen te nemen die deze vrijheden inperken (EHRM, 10 juli 1998, *Sidiropoulos e.a.* t. Griekenland, § 40).

B.27.2. De wetgever dient derhalve een billijk evenwicht te vinden tussen de noodzaak om de democratie te beschermen en de noodzaak om de vrijheid van meningsuiting en van vereniging te waarborgen.

In zijn arrest *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde* t. Frankrijk van 7 juni 2007, waarin een wetgeving tot beperking van de financiële middelen van een politieke partij in het geding was, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld :

« In het kader van de evaluatie van de ‘ noodzaak ’ van een inmenging in het recht op de vrijheid van vereniging, is de omvang van de inmenging doorslaggevend. [Het Hof] heeft immers gepreciseerd dat ‘ strenge maatregelen, zoals de ontbinding van een volledige politieke partij en het verbod ten aanzien van haar verantwoordelijken om gedurende bepaalde tijd elke andere vergelijkbare activiteit uit te oefenen, alleen in de meest ernstige gevallen kunnen worden toegepast ’ (*Refah Partisi en anderen*, voormeld, § 100); ‘ lichte maatregelen ’ zouden daarentegen in ruimere mate moeten kunnen worden aanvaard » (§ 49).

B.28. De in het geding zijnde bepaling past in het kader van een geheel van maatregelen waarbij de toekenning van een overheidsdotatie aan politieke partijen afhankelijk wordt gesteld van bepaalde voorwaarden. De wetgever heeft inzonderheid gewild dat het

engagement tot inachtneming van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen ervan, dat in een bepaling van de statuten of het partijprogramma moet worden opgenomen (artikel 15*bis* van de wet van 4 juli 1989), ook effectief zou worden nageleefd (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nrs. 1084/1, p. 2, 1084/13, p. 2, en 1084/22, p. 47).

Hij heeft daarbij geopteerd voor een controlemechanisme waarbij op klacht van een aantal parlementsleden door de algemene vergadering van het hoogste administratieve rechtscollege kan worden beslist tot het intrekken van de dotatie van een politieke partij waaraan een duidelijke vijandigheid kan worden toegeschreven ten opzichte van de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag.

B.29. In die context kan « vijandig » enkel worden begrepen als het aanzetten tot schending van een vigerende rechtsnorm. De wet vereist niet dat zulk een aanzetten strafbaar is. Het voorwerp van die vijandigheid dient een beginsel te zijn dat essentieel is voor het democratische karakter van het regime, hetgeen de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet nagaan. Indien de bewoordingen van de in het geding zijnde wet ruimer zouden worden geïnterpreteerd, zou dienen te worden besloten dat de wetgever op de vrijheden en de democratie een inbreuk zou hebben gepleegd die onevenredig is met het opzet om ze te verdedigen, dat de enige verantwoording vormt voor de genomen maatregel.

Dienaangaande kan een mening of stem uitgebracht tijdens de uitoefening van het parlementair mandaat overigens geen aanleiding geven tot de toepassing van artikel 15*ter*, zonder artikel 58 van de Grondwet te schenden. Ten slotte kan die bepaling evenmin worden toegepast om de enige reden dat een component, een lijst, een kandidaat of een gekozene van de partij blijkt heeft gegeven van een duidelijke vijandigheid tegenover het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of de protocollen ervan, terwijl die partij zulks duidelijk, openlijk en werkelijk heeft afgekeurd.

B.30. De sanctie die uit de in het geding zijnde bepaling kan voortspruiten, is bovendien geen straf in de zin van artikel 14 van de Grondwet, maar een financiële maatregel die bestaat in de intrekking van een overheidsdotatie « hetzij ten belope van het dubbele van het bedrag

van de voor het stellen van die [vijandige] daad gefinancierde of gedane uitgaven, hetzij voor een periode die niet korter mag zijn dan drie maanden noch langer dan één jaar ».

Die sanctie betreft enkel toekomstige inkomsten. Zij houdt geen verbeurdverklaring in. Bijgevolg treft zij niet het reeds opgebouwde vermogen van de politieke partij aan welke zij wordt opgelegd.

De in het geding zijnde bepaling doet geen afbreuk aan de rechten van kandidaten om zich verkiesbaar te stellen, verkozen te worden en zitting te hebben in een parlementaire vergadering. Zij heeft geen betrekking op de andere financieringsbronnen die worden opgesomd in artikel 1, 2<sup>o</sup>, van de wet van 4 juli 1989, noch op de vergoedingen van de verkozen mandatarissen van de betrokken politieke partij, noch op het reeds gevormde vermogen van die laatste. Zij verhindert die partij niet om deel te nemen aan het publieke debat.

De in het geding zijnde bepaling dient overigens aldus te worden geïnterpreteerd dat eenzelfde feit slechts eenmaal aanleiding kan geven tot een arrest van de Raad van State.

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

B.31. Bij de Raad van State kan bovendien enkel een zaak aanhangig worden gemaakt op basis van een klacht van ten minste een derde van de leden van de Controlemmissie, die op grond van artikel 1, 4<sup>o</sup>, van de wet van 4 juli 1989, paritair is samengesteld uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat, onder voorzitterschap van de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat het minimumaantal leden dat vereist is voor een klacht, zo is gekozen dat verkozenen van minstens twee politieke fracties samen moeten optreden (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1084/22, p. 47). Die vereiste voorkomt, enerzijds, dat al te lichtvaardig een zaak zou worden aangespannen en, anderzijds, dat een parlementaire meerderheid een onderzoek in de weg zou staan. De in het geding zijnde bepaling schrijft voor dat de aldus toegezonden

aanvraag melding maakt « van de naam van de eisende partijen, de in artikel 22 bedoelde instelling waartegen de aanvraag gericht is, een beschrijving van de feiten en overeenstemmende tekenen alsmede van het recht of de rechten die werden bekrachtigd bij het in het vorige lid bedoelde Verdrag en waarvan wordt beweerd dat de aangeklaagde partij er kennelijk tegen gekant is », maar de Raad van State, die bij « een met redenen omkleed arrest » beslist, behoudt de volledige vrijheid om alle elementen van de zaak te beoordelen.

B.32.1. Het is juist dat, sinds de wijziging bij de wet van 17 februari 2005, het door de Raad van State uitgesproken arrest niet meer vatbaar is voor een voorziening bij het Hof van Cassatie. Die wijziging is in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« 4. Artikel 15<sup>ter</sup> bepaalt dat er een voorziening in cassatie ingesteld kan worden tegen het arrest van de Raad van State.

Voor de Raad van State is deze voorziening atypisch. Het enige cassatieberoep dat thans bestaat tegen deze arresten is beperkt tot de kwestie van de respectieve bevoegdheden van de rechterlijke orde en de administratieve rechtsorde, in de omstandigheden bepaald door artikel 158 van de Grondwet enerzijds en door de artikelen 134 GW en 33 en 34 GWRvS anderzijds.

De voorziening waarvan sprake maakt echter niet het voorwerp uit van enige beperking. Elk rechtsvraag kan dus voorgelegd worden aan het Hof van Cassatie. In hoofdzaak dekt een klassiek beroep zoals het beroep dat ingesteld is, de onbevoegdheid, de niet-naleving van de procedures en van de substantiële of voorgeschreven vormen op straffe van nietigheid, gelijk welke rechtsdwaling en het machtsmisbruik. Men zou bovendien ongelijk hebben ervan uit te gaan dat niet elke vraag in verband met de feiten onderzocht zou kunnen worden : de cassatiecontrole sluit de censuur niet uit van de vergissing bij de beschrijving van de feiten, van de objectieve vergissing bij hun materieel verband en van het feit dat ze niet allemaal in aanmerking genomen zouden zijn.

Er wordt opgemerkt dat een dergelijke controle het cassatieberoep dat doorgaans ingesteld wordt tegen de arresten van de Raad van State, ruimschoots overschrijdt. Deze controle wordt ook niet meer teruggevonden in andere geschillen met sterke politieke gevolgen. Zo organiseert artikel 6, § 1, VIII, 5<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen slechts een verwijzing naar de algemene vergadering van de afdeling administratie.

Er moet dus vermeden worden dat de voorziening vermeld in artikel 15<sup>ter</sup> voor moeilijkheden zorgt ten opzichte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, evenals ten opzichte van artikel 160 van de Grondwet dat, onder enkel voorbehoud van het voormelde artikel 158 van de Grondwet, de Raad van State juist bekrachtigt in een gelijkaardige positie als het Hof van Cassatie, bovenaan de hiërarchie van de administratieve rechtbanken.

De keuze om het meteen aan de algemene vergadering over te laten om uitspraak te doen over de klachten is een compensatie voor de opheffing van deze voorziening » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0217/002, pp. 8 en 9).

B.32.2. De maatregel is verantwoord, daar de wetgever de krachtens de in het geding zijnde bepaling toepasselijke procedure en de andere procedures voor de Raad van State, waar hij een toetsing met volle rechtsmacht uitoefent, op dat punt beoogt te harmoniseren. Bovendien is het voortaan vereist dat de zaak wordt behandeld door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en niet langer door een tweetalige kamer, hetgeen blijkt geeft van de wil van de wetgever om erover te waken dat de procedure gepaard gaat met ernstige waarborgen.

B.33. De verwijzende rechter vraagt aan het Hof of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 19 van de Grondwet, in zoverre zij van toepassing is op feiten die niet noodzakelijk een strafbaar feit uitmaken.

B.34. Artikel 19 van de Grondwet heeft tot doel aan de wetgever de bevoegdheid voor te behouden om het gebruik van de vrijheid van meningsuiting te regelen en in beginsel elke preventieve maatregel van een overheid te verbieden. De vermelding van het begrip « misdrijf » in artikel 19 van de Grondwet toont aan dat de Grondwetgever de wetgever in de regel heeft willen toestaan om maatregelen tot bestraffing van misbruiken van de vrijheid van meningsuiting vast te stellen, en dit alleen nadat van die vrijheid gebruik is gemaakt. Hieruit zou echter niet kunnen worden afgeleid dat elk misbruik van de vrijheid van meningsuiting strafrechtelijk moet worden bestraft.

Trouwens dient volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder wanneer het gaat om het nemen van maatregelen die de vrijheid van meningsuiting kunnen beperken, de overheid te vermijden dat strafrechtelijke maatregelen worden genomen wanneer andere maatregelen, zoals burgerrechtelijke sancties, het mogelijk maken de nagestreefde doelstelling te bereiken (zie, in die zin, onder meer, EHRM, *Incal* t. Turkije, 9 juni 1998, § 54; EHRM, 8 juli 1999, *Sürek nr. 2* t. Turkije, § 34).

B.35. De sanctie die uit de in het geding zijnde bepaling kan voortspuiten, is geen straf in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Het betreft evenmin een preventieve maatregel. Zij onttrekt de grondrechten niet aan het politiek debat. Bovendien is zij bij de wet bepaald.

Hieruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling verenigbaar is met artikel 19 van de Grondwet.

B.36. De derde en de vierde prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

*Wat de vijfde prejudiciële vraag betreft*

B.37. Met de vijfde prejudiciële vraag wenst de Raad van State van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt « daar de wet enkel de maatregel van intrekking van de dotatie voorziet voor tekenen waaruit moet blijken dat een politieke partij door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden gewaarborgd door het [Europees Verdrag voor de rechten van de mens] en daarbij al dan niet strafrechtelijke misdrijven begaat, terwijl die maatregel niet wordt voorzien voor andere handelingen waarbij de kwalificatie als strafrechtelijk misdrijf niet in twijfel kan worden getrokken, zoals passieve corruptie, misbruik van overheidsgeld, verduistering, valsheid in geschrifte en gebruik, belangenneming, misbruik van vennootschapsgoederen ».

B.38. De wetgever vermocht redelijkerwijs ervan uit te gaan dat de sanctie waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet en die alleen de politieke partijen zelf beoogt, moest worden voorbehouden aan diegene onder hen die ertoe aanzetten beginselen te schenden die essentieel zijn voor het democratische karakter van het stelsel.

Hieruit vloeit niet voort dat hij de in de prejudiciële vraag vermelde gedragingen onbestraft zou laten : die gedragingen, die misdrijven vormen, kunnen aanleiding geven tot veroordelingen bepaald in het Strafwetboek, onder meer de ontzetting uit burgerlijke en politieke rechten, inzonderheid het recht om verkozen te worden.

B.39. Door te voorzien in, enerzijds, een specifieke maatregel ten aanzien van de partijen die ertoe aanzetten essentiële beginselen van de democratie te schenden en, anderzijds, strafsancities waaronder ontzettingen uit rechten ten aanzien van de personen die de in de

prejudiciële vraag vermelde misdrijven plegen, heeft de wetgever onderscheiden maatregelen genomen die overeenstemmen met de aard van de gedragingen waartegen hij wil optreden.

Het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling is niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.40. De vijfde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Wat de zesde prejudiciële vraag betreft*

B.41. Met de zesde prejudiciële vraag wenst de Raad van State van het Hof te vernemen of paragraaf 2 van de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat de term « stukken » alleen slaat op « procedurestukken » die uitgaan van de partijen en niet op de bewijsstukken, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 14 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre die bepaling geen enkele verplichting inhoudt om die stukken ten behoeve van de Raad van State te vertalen, terwijl de rechtzoekende die bij een rechtspleging voor het Hof is betrokken, op grond van artikel 63, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, ten behoeve van dat laatste een vertaling zou kunnen vragen van de bewijsstukken in het Frans of in het Nederlands, naar gelang van het geval.

B.42. De rechten van verdediging vereisen niet dat in een procedure alle documenten en alle bewijsstukken dienen te worden vertaald (EHRM, 19 december 1989, *Kamasinski* t. Oostenrijk, § 74; EHRM, 24 februari 2009, *Protopapa* t. Turkije, § 80).

B.43. De wetgever heeft een procedure willen uitwerken waarbij een spoedige einduitspraak kan worden gewaarborgd (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0217/002, pp. 6-7). Hij vermocht daarbij van oordeel te zijn dat dilatoire proceduremisbruiken, zoals het indienen van omvangrijke overtuigingsstukken, waarvan vervolgens de integrale vertaling wordt gevraagd, dienden te worden vermeden.

B.44.1. De omstandigheid dat, in een paritair samengesteld rechtscollege, niet alle overtuigingsstukken worden vertaald ten behoeve van de magistraten die de taal van het geding niet voldoende machtig zouden zijn, ontnemt de partijen in dat geding niet als zodanig de mogelijkheid om kennis te nemen van die stukken en om zich ertegen te verdedigen.

B.44.2. Ten slotte, zoals reeds in B.20 is uiteengezet, kunnen de leden van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak die de taal waarin sommige bewijsstukken zijn opgesteld, niet voldoende machtig zouden zijn, een vertaling daarvan aanvragen.

B.45. De zesde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 15<sup>ter</sup> van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 17 februari 2005, schendt niet de artikelen 10, 11, 13, 19 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 146 en 160 ervan, met de artikelen 6.1, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 14, 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 3 december 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt