

Rolnummer 1759
Arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001

A R R E S T

In zake : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 12 februari 1999 «tot invoeging van een artikel 15^{ter} in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en van een artikel 16^{bis} in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 », ingesteld door de v.z.w. Vlaamse Concentratie en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt en E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 augustus 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 augustus 1999, hebben de v.z.w. Vlaamse Concentratie, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1800 Vilvoorde, Koningslosteenweg 7, F. Vanhecke, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1800 Vilvoorde, Koningslosteenweg 7, W. Verreycken, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 9420 Erpe-Mere, Opaigem 15, G. Annemans, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1800 Vilvoorde, Koningslosteenweg 7, en F. Dewinter, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1800 Vilvoorde, Koningslosteenweg 7, beroep ingesteld tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 12 februari 1999 «tot invoeging van een artikel 15ter in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en van een artikel 16bis in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 maart 1999, *erratum* bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 april 1999).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 22 augustus 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 16 september 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 oktober 1999.

Bij beschikking van 28 oktober 1999 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Ministerraad van dezelfde dag, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad bij op 29 oktober 1999 ter post aangetekende brief.

Memories zijn ingediend door :

- de Franse Gemeenschapsregering, Surlet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, bij op 28 oktober 1999 ter post aangetekende brief;

- de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, Onderrichtsstraat 91, 1000 Brussel, bij op 29 oktober 1999 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 2 november 1999 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 16 november 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 18 januari 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Franse Gemeenschapsregering, bij op 10 februari 2000 ter post aangetekende brief;
- de verzoekende partijen, bij op 17 februari 2000 ter post aangetekende brief;
- de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, bij op 18 februari 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 januari 2000 en 29 juni 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 20 augustus 2000 en 20 februari 2001.

Bij beschikking van 13 juli 2000 heeft voorzitter G. De Baets de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 11 oktober 2000.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 juli 2000 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 5 oktober 2000 heeft het Hof de zaak uitgesteld tot 6 december 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 13 oktober 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 6 december 2000 :

- zijn verschenen :
 - Mr. R. Verreycken, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen, verzoeker W. Verreycken uitgezonderd;
 - Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;
 - Mr. P. Rondiat *loco* Mr. J.-M. Cheffert, Mr. T. Delaey en Mr. P.-Y. Gillet, advocaten bij de balie te Dinant, voor de Franse Gemeenschapsregering;
 - Mr. N. Van Laer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
 - Mr. P. Lambert, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Ligue des droits de l'homme;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

III. Onderwerp van de aangevochten bepalingen

Artikel 2 van de wet van 12 februari 1999 voegt in 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 een artikel 15^{ter} in, dat bepaalt :

« § 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, aantoonst 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 een tweetalige kamer van de Raad van State dat beslist, binnen vijftien dagen door de Controlecommissie worden ingetrokken, ten belope van het bedrag waartoe de Raad van State heeft beslist.

Elke klacht die wordt ingediend door ten minste vijf leden van de Controlecommissie moet rechtstreeks aan de Raad van State worden gericht. De aldus doorgegeven klacht vermeldt het onderwerp van de aanvraag, de vermeende steller van de betwiste daad, de gedetailleerde omschrijving ervan en, in voorkomend geval, de wijze waarop ze werd gefinancierd. De Raad van State brengt, binnen een termijn van twee 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.

§ 2. Tegen het arrest van de Raad van State kan binnen een termijn van dertig dagen een voorziening in cassatie worden ingesteld bij het Hof van Cassatie. Die voorziening heeft geen schorsende kracht.

§ 3. De procedure alsmede de wijze waarop de betrokkenen worden gehoord, worden vastgelegd bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. »

Artikel 3 van de wet van 12 februari 1999 voegt in de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 geëördineerde wetten op de Raad van State een artikel 16^{bis} in, dat bepaalt :

« De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, op de klachten die zijn ingediend met toepassing van artikel 15^{ter} 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. »

IV. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat het onderwerp van het beroep betreft

A.1. De verzoekende partijen vorderen de gedeeltelijke vernietiging van het nieuwe artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989, meer bepaald paragraaf 1, eerste en tweede lid, de tweede zin van paragraaf 2 en de volledige paragraaf 3 daarvan, en de volledige vernietiging van artikel 3 van de wet van 12 februari 1999.

Wat de hoedanigheid en bekwaamheid van de verzoekende partijen betreft

A.2.1. De eerste verzoekende partij is een vereniging zonder winstoogmerk die erkend is om de partijdotaties krachtens de wet van 4 juli 1989 te ontvangen. De tweede tot en met zesde verzoekers zijn natuurlijke personen, in hun hoedanigheid van verkozenen en fractieleiders van parlementaire vergaderingen en van voorzitter en leden van het partijbestuur van het Vlaams Blok.

A.2.2. De Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering voeren aan dat het beroep van de eerste verzoekende partij niet ontvankelijk is bij ontstentenis van enige beslissing om in rechte te treden.

A.2.3. De beslissing van de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij is als bijlage gevoegd bij de memorie van antwoord van de verzoekende partijen.

Wat het belang van de verzoekende partijen betreft

A.3. De verzoekende partijen stellen dat zij een belang hebben bij de vernietiging van de aangevochten bepalingen, die volgens hen zijn aangenomen om hun de dotatie te ontnemen die zij de voorbije jaren probleemloos ontvingen.

A.4. De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van het nieuwe artikel 15^{ter}, dat niets meer is dan een verfijning van het reeds bestaande sanctiemechanisme van artikel 15^{bis} van de wet van 4 juli 1989.

De Franse Gemeenschapsregering betoogt dat de nieuwe bepaling de vroegere regeling meer doeltreffend maakt en de rechten van eenieder vrijwaart door te voorzien in het optreden van de Raad van State en van het Hof van Cassatie, wat de verzoekende partijen dus niet ongunstig kan raken.

A.5. De Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering voeren ook aan dat de verzoekende partijen niets te vrezen hebben van een bepaling die enkel voorziet in de intrekking van de dotatie van politieke partijen waarvan de vijandschap ten opzichte van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag bewezen is.

Indien de verzoekende partijen toch vrezen het voorwerp te zijn van de nieuwe sancties, dan hebben zij geen wettig en voor het Hof aanvaardbaar belang.

A.6.1. Om haar belang bij het beroep te staven, wijst de eerste verzoekende partij op haar hoedanigheid als erkende instelling voor het ontvangen van de dotaties die toekomen aan de politieke partij Vlaams Blok.

A.6.2. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat de eerste verzoekende partij niet expliciteert welke doelstelling zij nastreeft, doelstelling die niet mag samenvallen met het algemeen belang noch met het individueel belang van haar leden. Aangezien de vereniging inzonderheid de individuele belangen van haar leden behartigt en de dotaties voornamelijk de politici ten goede komen, raakt de aangevochten bepaling de eerste verzoekende partij niet rechtstreeks en ongunstig. De loutere erkenning als instelling om de dotaties te ontvangen, kan haar belang volgens de Franse Gemeenschapsregering niet verantwoorden.

A.6.3. De eerste verzoekende partij doet opmerken dat politieke partijen doorgaans geen rechtspersoonlijkheid hebben en dat de wet van 4 juli 1989 bepaalt dat de dotatie die een partij toekomt, wordt uitgekeerd aan een door de Koning erkende vereniging zonder winstoogmerk. Zij is niet alleen erkend om de dotaties te ontvangen, maar heeft ook als algemene opdracht het Vlaams Blok financieel en materieel te steunen en organiseert allerhande activiteiten die met een deel van de dotatie worden gefinancierd.

A.7.1. De tweede tot en met zesde verzoekers wijzen op hun respectieve hoedanigheden van voorzitter van het Vlaams Blok, van leden van het partijbestuur van het Vlaams Blok en van fractieleiders van het Europees Parlement, de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Vlaams Parlement. Zij stellen dat zij diverse brochures voor de partij uitgaven en dat dankzij de dotaties verscheidene andere activiteiten konden worden georganiseerd, zoals studiedagen en publicaties. Dit alles zou door het wegvallen van de dotaties sterk bemoeilijkt worden.

A.7.2. De Ministerraad doet opmerken dat de dotatie voor het Vlaams Blok uitsluitend aan de eerste verzoekende partij toekomt en dat de leden van de partij derhalve niet rechtstreeks worden geraakt door de aangevochten bepalingen.

Ook de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Regering zijn van oordeel dat de tweede tot en met vijfde verzoekende partijen niet rechtstreeks en ongunstig worden geraakt. Dat is des te meer zo voor de tweede en vijfde verzoekers in hun hoedanigheid van leden van het Europees, respectievelijk Vlaams Parlement, die in geen geval belang hebben bij de financiering van de politieke partijen die in het federale Parlement zijn

vertegenwoordigd. Volgens de Franse Gemeenschapsregering zijn de voorbeelden van nadelige gevolgen die de verzoekende partijen aanhalen bovendien vaag en onduidelijk.

A.7.3. De tweede verzoeker repliceert dat hij als voorzitter van de feitelijke vereniging « Vlaams Blok » een afdoende belang heeft bij zijn beroep, onverminderd zijn hoedanigheid van fractieleider in het Europees Parlement, op grond waarvan hij een belang heeft zoals de overige verzoekende partijen.

De derde tot en met vijfde verzoekers herhalen dat zij als leden van het hoogste orgaan van hun partij en als fractieleiders rechtstreeks en ongunstig worden beïnvloed door de aangevochten bepalingen, die de financiering van hun activiteiten en publicaties bemoeilijken. Zij voegen daaraan toe dat hun parlementaire immuniteit bedreigd wordt, aangezien zij kunnen worden gestraft voor het uiten van een mening.

Ten aanzien van de tussenkomst van de v.z.w. Ligue des droits de l'homme

A.8.1. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft een memorie tot tussenkomst ingediend. Zij verklaart tot doel te hebben de bestrijding van onrechtvaardigheid en van elke willekeurige aantasting van rechten van een individu of van een gemeenschap. Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme zoals onder meer ingeschreven in de Belgische Grondwet en in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zij beroept zich op een collectief belang om toegang te krijgen tot de onderhavige rechtspleging. Zij doet opmerken dat het Hof reeds in het verleden haar belang heeft aanvaard. Voor de tussenkomende partij is het duidelijk dat de aangevochten wet haar maatschappelijk doel kan beïnvloeden.

A.8.2. De verzoekende partijen vragen dat de tussenkomende partij haar bekendgemaakte statuten zou voorleggen, alsook de beslissing om in rechte te treden, in de taal van de rechtspleging.

Volgens de verzoekende partijen toont de v.z.w. Ligue des droits de l'homme niet aan dat haar maatschappelijk doel rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de aangevochten bepalingen en is de tussenkomst derhalve niet ontvankelijk.

Ten gronde

Eerste middel

A.9.1. Het eerste middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat er het algemene feit is dat een bepaalde VZW die daartoe door een politieke partij aangeduid is de volledige jaarlijkse overheidsdotatie kan verliezen, terwijl andere VZW's aangeduid door andere politieke partijen de dotatie blijven ontvangen;

Terwijl een onderscheid in behandeling van categorieën van personen dient te gebeuren aan de hand van een objectief criterium dat redelijk verantwoord is; ».

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de aangevochten wet een politieke controle invoert op de inhoud van het partijprogramma en op de politieke actie van een partij, op basis van niet-objectieve criteria zoals « duidelijke » tekenen, « verscheidene met elkaar overeenstemmende tekenen » en « vijandig staan tegenover ». Bovendien worden die vage criteria beoordeeld door een Controlecommissie die politiek is samengesteld en die tegelijk rechter en partij is.

A.9.2. De Ministerraad, die het eerste, het tweede, het derde, het zesde, het achtste en het negende middel samenneemt, doet allereerst opmerken dat de wet van 12 februari 1999 geen verschil in behandeling instelt en voor alle politieke partijen op dezelfde wijze geldt.

Volgens de Ministerraad lijkt het geen twijfel dat de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag die in België van kracht zijn, behoren tot wat algemeen als essentieel wordt ervaren tot vrijwaring van

iedere democratische samenleving binnen de Europese ruimte. Die verdragsteksten vormen derhalve objectieve en adequate criteria voor de toekenning van overheidssteun aan politieke partijen.

Bij de afweging tussen, enerzijds, het belang van het behoud van een strikte gelijkheid tussen de politieke partijen en, anderzijds, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden mag het laatste prevaleren, binnen zekere grenzen, en te dezen louter op het financiële vlak. Het recht op vrije meningsuiting is trouwens niet absoluut.

De Ministerraad stelt dat de wet van 12 februari 1999 als verdienste heeft de bestaande sanctieregeling juist meer proportioneel te maken ten opzichte van het nagestreefde doel, door de « vijandschap » verplicht te stellen in plaats van de « niet-inachtneming », door de sancties te verfijnen en door een grotere rechtsbescherming in te bouwen.

Volgens de Ministerraad kan in de praktijk de zaak bij de parlementaire Controlecommissie aanhangig worden gemaakt door twee politieke fracties, zodat het door de verzoekende partijen bedoelde conflict tussen de politieke meerderheid en de oppositie onbestaande is.

De Ministerraad doet opmerken dat de wetgever zich heeft laten leiden door het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het bepalen van de criteria waaruit de « vijandschap » ten opzichte van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de aanvullende protocollen moet blijken. Hij citeert ook de parlementaire voorbereiding waaruit blijkt dat het moet gaan om een reële bedreiging voor die rechten en vrijheden. Aldus beschouwd is het voor de Ministerraad duidelijk dat geen overtuigingen *sensu stricto* zijn bedoeld, maar « daden en handelingen, d.i. duidelijke, met elkaar overeenstemmende veruitwendigingen van vijandschap ».

A.9.3. De Franse Gemeenschapsregering herinnert eraan dat het Hof reeds in zijn arrest nr. 40/90 van 21 december 1990 oordeelde dat « het niet strijdig [is] met het gelijkheidsbeginsel dat een commissie, die de emanatie van die instellingen is, wordt belast met het doen naleven van de bij wet vastgestelde financieringsvoorwaarden ».

Volgens de Franse Gemeenschapsregering maken de vooropgestelde criteria het mogelijk elke afwijking te voorkomen die schade berokkent aan de democratische waarden van een rechtsstaat en zijn zij objectief, aangezien zij zullen worden afgewogen door de Controlecommissie, waarvan de functie niet in het geding kan worden gebracht. Zij voegt eraan toe dat de Controlecommissie als enige rol heeft de zaak aanhangig te maken bij de Raad van State, die garant staat voor een correcte en onpartijdige behandeling. De leden van de Controlecommissie kunnen dan ook niet worden beschouwd als rechter en partij tegelijk en de samenstelling van die Commissie houdt niet de discriminatie in die de verzoekende partijen aanklagen.

A.9.4. De Waalse Regering is van oordeel dat de criteria die door de wetgever worden gehanteerd objectief zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel, dat bestaat in de noodzaak om de rechten en vrijheden die de rechtsstaat kenmerken te vrijwaren.

Ook de Waalse Regering wijst op de respectieve functies van de Controlecommissie en de Raad van State. Zij ziet evenmin in hoe de samenstelling van de Commissie discriminerend zou zijn ten aanzien van de verzoekende partijen. Het aantal van vijf leden dat nodig is om de zaak bij de Controlecommissie aanhangig te maken, sluit uit, enerzijds, dat een politieke meerderheid elk onderzoek door de Raad van State zou verhinderen en, anderzijds, dat een zaak bij de Raad van State aanhangig zou worden gemaakt zonder objectieve grondslag en met het enig doel een politieke partij te verzwakken.

A.9.5. Volgens de v.z.w. Ligue des droits de l'homme beoogt de bestreden wet te voorkomen dat de gemeenschap partijen blijft financieren die de democratische grondvesten van onze Staat en het bestaan zelf ervan aantasten. Het verschil in behandeling dat uit de aangevochten wet voortspuit, berust op objectieve criteria die redelijk verband houden met het nagestreefde doel: de wet vereist immers dat ten aanzien van de fundamentele rechten een « vijandigheid » wordt vastgesteld die niet enkel « duidelijk » moet zijn, maar ook moet blijken uit « verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen ».

De v.z.w. Ligue des droits de l'homme oordeelt dat de verzoekende partijen aan de wet een verkeerde lezing geven wanneer zij beweren dat de Controlecommissie bestaat uit politieke concurrenten van de partij die moet worden gecontroleerd. In ieder geval kan de samenstelling van de Commissie niet meer ter discussie worden gebracht, nu die reeds vaststaat sinds de wet van 4 juli 1989 en de termijn voor een beroep tot

vernietiging van die wet verstreken is. Overigens is het niet de taak van de Controlegeschiedenis om de dotatie te laten intrekken, maar enkel om de beslissing uit te voeren van de Raad van State, waarvan de onpartijdigheid buiten kijf staat.

A.9.6. De verzoekende partijen stellen dat het bestaande artikel 15bis van de wet van 4 juli 1989 reeds als objectieve voorwaarde voor de dotatie vereist dat in de statuten of het partijprogramma het respect voor de fundamentele rechten en vrijheden wordt ingeschreven. Zij verklaren niet in te zien waarom die duidelijke bepaling nog « concrete uitvoering » zou behoeven of « doeltreffender » moet worden gemaakt.

De aangevochten norm gaat volgens de verzoekende partijen veel verder dan het beweerde doel dat erin zou bestaan de doeltreffendheid van artikel 15bis te vergroten. De bestreden bepaling voert een volledig nieuw criterium in en streeft een ander doel na : « het mogelijk maken van een inhoudelijke controle en bestraffing van een partij via een partijprogramma door politieke concurrenten ».

Naar het oordeel van de verzoekende partijen zijn de daarbij gehanteerde criteria geenszins objectief, hoewel er objectieve criteria te bedenken zijn, zoals een veroordeling van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens een regel die voortvloeit uit het programma van een bepaalde politieke partij of een veroordeling door een rechtbank wegens een bepaald misdrijf, bijvoorbeeld misdrijven die verband houden met de uitoefening van rechten en vrijheden.

Tweede middel

A.10.1. Dat middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet;

Doordat een politieke partij haar volledige jaarlijkse overheidsdotatie kan verliezen wanneer zij met het uiten van een mening zou aantonen 'vijandig te staan tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het EVRM en de aanvullende protocollen »;

Terwijl artikel 19 van de Grondwet eenieder de vrijheid waarborgt om op elk gebied zijn mening te uiten, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd, en dit moet gelden zonder discriminatie; ».

De verzoekende partijen voeren aan dat elke burger vrij zijn mening kan uiten, behoudens de bestraffing van misdrijven die door een duidelijke strafwet zijn bepaald, in tegenstelling tot een politieke partij en haar kandidaten en gekozenen, die als gevolg van de aangevochten wet een sanctie kunnen oplopen voor het uiten van een bepaalde mening, zonder dat die mening door de wetgever als misdrijf is aangemerkt en zonder dat enig burgerlijk of strafrechtelijk rechtscollege een veroordeling heeft uitgesproken.

A.10.2. Het standpunt van de Ministerraad met betrekking tot het tweede middel is reeds vervat in zijn antwoord op het eerste middel (A.9.2).

A.10.3. Volgens de Franse Gemeenschapsregering is het middel in eerste instantie niet ontvankelijk in zoverre het de schending van artikel 19 van de Grondwet aanvoert zonder uiteen te zetten in welk opzicht de aangevochten bepalingen discriminerend zouden zijn.

In ieder geval is het middel naar het oordeel van de Franse Gemeenschapsregering niet gegrond : de vrijheid van meningsuiting is immers niet absoluut. Het is niet onredelijk om niet elke vijandigheid ten opzichte van de fundamentele rechten en vrijheden te gedogen. De sanctie die bestaat in het verlies van de dotatie, blijkt redelijk.

In tegenstelling tot wat de verzoekers bij de uiteenzetting van hun middel aanvoeren, bieden de Raad van State en het Hof van Cassatie alle waarborgen die nodig zijn voor een goede afwikkeling van de zaak. De Franse Gemeenschapsregering herinnert aan het voormelde arrest nr. 40/90 (overweging 5.B.3) van het Hof en besluit dat geen schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet kan worden bespeurd.

A.10.4. Ook de Waalse Regering voert in eerste instantie aan dat het tweede middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten waarom de beweerde schending van artikel 19 van de Grondwet een discriminatie in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou uitmaken.

Ten gronde stelt de Waalse Regering - onder verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Arbitragehof - dat de vrijheid van meningsuiting niet absoluut is en « kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties welke bij wet zijn vastgesteld en die in een democratische samenleving nodig zijn tot bescherming van de in bovenvermelde verdragsbepalingen uitdrukkelijk vermelde doelstellingen » (arrest nr. 45/96 van 12 juli 1996, overweging B.7.6).

De Waalse Regering doet ook opmerken dat niemand gebruik kan maken van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke rechten en vrijheden om andere fundamentele rechten in die akten teniet te doen. Dat is *expressis verbis* bepaald in artikel 17 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Te dezen was de wetgever zich volgens de Waalse Regering ten volle bewust van het wezenlijke belang van de vrijheid van meningsuiting, aangezien hij de mogelijkheid tot afschaffing van de dotatie heeft beperkt tot de gevallen bepaald in artikel 15ter.

A.10.5. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme is van mening dat het middel in werkelijkheid de schending van artikel 19 van de Grondwet aanvoert, los van de artikelen 10 en 11 ervan, en derhalve niet ontvankelijk is.

In ieder geval moet de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting worden gelezen in samenhang met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, waarvan lid 2 bepaalt dat de uitoefening van dat recht in bepaalde gevallen aan zekere modaliteiten kan worden onderworpen. Voor de tussenkomen partij is het overigens niet zeker dat de aangevochten wetgeving afbreuk doet aan de vrijheid van meningsuiting : zij verhindert geen publicaties of meetings, maar verhindert alleen dat partijen overheidsgegeld kunnen aanwenden om manifest voor de mensenrechten vijandige redevoeringen te houden.

A.10.6. De verzoekende partijen antwoorden dat de aangevochten bepalingen wel degelijk een verschil in behandeling uitmaken tussen verschillende categorieën van personen die in het verzoekschrift tegenover elkaar zijn gesteld : niet alleen de categorie van personen die vrij hun mening kunnen uiten *versus* de instellingen die de dotatie kunnen verliezen louter op basis van een meningsuiting door een politieke partij, maar ook de categorie van de parlementsleden die een beroep kunnen doen op artikel 58 van de Grondwet *versus* die parlementsleden van wie de grondwettelijke immuniteit wordt aangetast door de bestreden norm.

De verzoekende partijen herhalen dat de enen volkomen vrij hun mening kunnen uiten of de parlementaire immuniteit genieten, terwijl de anderen voor het uiten van een bepaalde mening een sanctie oplopen voor een feit dat niet door de wetgever als misdrijf is aangemerkt en zonder dat enig rechtscollège enige veroordeling heeft uitgesproken.

Dat verschil in behandeling is volgens de verzoekende partijen des te merkwaardiger, nu het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens het zelf mogelijk maakt dat Staten een voorbehoud maken tegen bepalingen ervan of het Verdrag opzeggen. De opstellers van het Verdrag hebben dus de mogelijkheid opengelaten voor een politiek debat over de inhoud van het Verdrag, maar de aangevochten norm zorgt ervoor dat de partij die het zou wagen de opzegging van het Verdrag voor te stellen, haar dotatie verliest. Aldus is de bestreden norm niet redelijk verantwoord ten opzichte van het doel.

Derde middel

A.11.1. Het derde middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet;

Doordat een politieke partij die door toedoen van componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen 'duidelijk' aantoonde dat zij 'vijandig staat' tegenover de aanvullende Protocollen bij het EVRM die in België van kracht zijn, haar volledige jaarlijkse overheidsdotatie kan verliezen;

Terwijl artikel 19 van de Grondwet eenieder de vrijheid waarborgt om op elk gebied zijn mening te uiten, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd, en dit moet gelden voor iedereen zonder discriminatie; ».

Bij dat middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat een partij die bijvoorbeeld zou pleiten voor het herinvoeren van de doodstraf voor bepaalde misdrijven, haar overheidsdotatie zou verliezen. De verzoekende partijen verwijzen naar het Zesde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 28 april 1983 betreffende de afschaffing van de doodstraf. « Alhoewel verzoekers een dergelijk pleidooi niet houden, kan niet beweerd worden, dat de afschaffing van de doodstraf een feit is zonder hetwelk een democratie niet zou kunnen functioneren ». Zij zijn van oordeel dat een politieke partij de vrijheid moet behouden om op te komen voor het herinvoeren van de doodstraf, zonder daarvoor gestraft te worden met het verlies van de dotatie.

A.11.2. Het standpunt van de Ministerraad met betrekking tot het derde middel is reeds vervat in zijn antwoord op het eerste middel (A.9.2).

A.11.3. In eerste instantie voert de Franse Gemeenschapsregering aan dat het derde middel, zoals het tweede middel, niet ontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting in welk opzicht de schending van de vrijheid van meningsuiting in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Subsidiar betoogt de Franse Gemeenschapsregering dat het niet onredelijk is om niet in te stemmen met elke vijandige houding tegenover de fundamentele rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag. « Die bepalingen uit het internationale recht dringen zich op vanwege hun voorrang, wat de onwerkzaamheid van het derde middel van de verzoekers meebrengt. »

De Franse Gemeenschapsregering doet ook opmerken dat alle politieke partijen hoe dan ook op dezelfde wijze worden behandeld.

A.11.4. Om dezelfde reden als de Franse Gemeenschapsregering voert de Waalse Regering in eerste instantie aan dat het middel niet ontvankelijk is.

Ten gronde verwijst de Waalse Regering naar haar antwoord bij de voorgaande middelen. Zij voegt eraan toe dat de sanctie van artikel 15^{ter} vanwege de samenhang ervan met artikel 15^{bis} betrekking moest hebben zowel op de vijandigheid tegen het Verdrag zelf als tegen de aanvullende protocollen bij dat Verdrag.

Naar het oordeel van de Waalse Regering betreft het Zesde Aanvullend Protocol het fundamentele recht op het leven, op de fysieke integriteit en op de eerbiediging van de menselijke persoon, dat integraal deel uitmaakt van elke democratische Staat. Het is dan ook redelijk en evenredig de dotatie af te schaffen voor een partij die elke aantasting van die fundamentele rechten zou aanmoedigen.

A.11.5. Volgens de v.z.w. Ligue des droits de l'homme trekken de verzoekende partijen in werkelijkheid de instemming door België met het Zesde Aanvullend Protocol in twijfel, wat laattijdig is.

Aangezien de verzoekers stellen dat zij « een dergelijk pleidooi niet houden » (A.11.1), rijst voor de Waalse Regering de vraag naar hun belang bij het middel dat de mogelijkheid aanklaagt om de dotatie in te trekken van een partij die de wederinvoering van de doodstraf bepleit.

Ten gronde is het voor de Waalse Regering niet kennelijk onredelijk of onevenredig om de afschaffing van de doodstraf, net zoals het recht op leven, te beschouwen als een fundamenteel recht dat deel uitmaakt van de waarden van een democratische Staat.

A.11.6. Zoals bij het tweede middel stellen de verzoekende partijen dat uit het verzoekschrift duidelijk blijkt welke categorieën van rechtssubjecten in het derde middel worden vergeleken.

Zij betogen dat alleen al het feit dat sommige rechten en vrijheden niet in het Verdrag zelf maar in latere protocollen zijn opgenomen, aantoont dat die rechten en vrijheden weliswaar belangrijk, maar minder fundamenteel zijn voor een democratische samenleving.

Zij doen opmerken dat de doodstraf in ons strafrecht eerst bij wet van 10 juli 1996 is afgeschaft en « nog dagelijkse praktijk is in de Verenigde Staten ». Zij besluiten dat de aangevochten bepaling het openbare politieke debat - en de vrijheid van meningsuiting - over de doodstraf onevenredig en onredelijk beperkt.

Vierde middel

A.12.1. Dat middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat de beslissing inzake het afnemen van de overheidsdotatie van een politieke partij zal genomen worden door een tweetalige kamer van de Raad van State,

Terwijl de Raad van State in alle andere zaken arresten uitspreekt met ééntalige Kamers, en een onderscheid in behandeling van categorieën van personen dient te gebeuren aan de hand van een objectief criterium dat redelijk verantwoord is; ».

De verzoekende partijen zijn van mening dat met de aangevochten wet zonder enige verantwoording wordt beoogd ook Franstaligen te laten oordelen over de partij waartoe de verzoekers behoren, terwijl die partij duidelijk behoort tot de Nederlandse taalgroep en dan ook door een Nederlandstalige kamer van de Raad van State moet worden beoordeeld.

A.12.2. De Ministerraad voert aan dat een middel dat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aanvoert, moet uiteenzetten welke categorieën van personen moeten worden vergeleken en in welk opzicht de aangevochten bepalingen het gelijkheidsbeginsel schenden. Middelen die in werkelijkheid de schending aanvoeren van andere bepalingen dan die waarop het Hof toeziet, zijn niet ontvankelijk.

Volgens de Ministerraad brengt dit de niet-ontvankelijkheid teweeg van het vierde, het vijfde, het zevende en het tiende middel.

Wat het vierde middel betreft, doet de Ministerraad ook opmerken dat de Controlegcommissie is samengesteld uit parlementsleden en senatoren van zowel de Nederlandse als de Franse taalgroep.

A.12.3. Met de Ministerraad is de Franse Gemeenschapsregering van mening dat het middel niet ontvankelijk is.

Ten gronde betoogt de Franse Gemeenschapsregering dat alle politieke partijen op dezelfde wijze worden behandeld en dat de tweetaligheid in die heikele aangelegenheid vereist is. De regel doet ook de vrees bedaren die bij de ene of andere gemeenschap zou kunnen bestaan en stelt de Raad van State vrij van kritiek op het vlak van de partijdigheid. De Franse Gemeenschapsregering voegt eraan toe dat het beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie niet wordt geschonden door het feit dat een zaak aan een tweetalige kamer van de Raad van State wordt voorgelegd en dat die tweetaligheid overigens nodig is omdat de Raad van State oordeelt op klacht van ten minste vijf leden van de Controlegcommissie, die van een verschillende taalrol kunnen zijn.

A.12.4. Ook de Waalse Regering is in eerste instantie van oordeel dat het middel niet ontvankelijk is om dezelfde redenen als die welke door de Ministerraad zijn aangevoerd.

Ten gronde is de Waalse Regering van mening dat het belang van de in het geding gebrachte beginselen en de noodzakelijke samenhang van de fundamentele beginselen van de Belgische rechtsorde verantwoorden dat de zaak wordt beoordeeld door een tweetalige kamer van de Raad van State, wat het mogelijk maakt rekening te houden met de verschillende levensbeschouwelijke en taalgevoeligheden. Ook het gegeven dat de zaak aanhangig wordt gemaakt door leden van de Controlegcommissie bestaande uit Franstaligen en Nederlandstaligen verantwoordt de bevoegdheid van de tweetalige kamer van de Raad van State. De Waalse Regering wijst voorts op de tweetalige samenstelling van het Arbitragehof.

A.12.5. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme verklaart niet in te zien hoe de toewijzing van de zaak aan een tweetalige kamer van de Raad van State discriminerend zou zijn, nu alle partijen dienaangaande op dezelfde wijze worden behandeld. Aangezien de Controlegeschiedenis die de zaak aanbrengt zelf niet tot een of andere taalgroep behoort, zou het kunstmatig zijn de zaak aan de ene of andere kamer van de Raad van State toe te wijzen op basis van de taalaanhangende van de betrokken politieke partij. Bovendien biedt een tweetalige kamer de beste waarborg dat de zaak zonder vooringenomenheid op grond van de taal wordt behandeld.

A.12.6. Ten aanzien van de exceptie van niet-ontvankelijkheid repliceren de verzoekende partijen dat in het verzoekschrift duidelijk twee categorieën van rechtssubjecten tegenover elkaar zijn gesteld : enerzijds, de personen die met hun verzoekschrift voor de Raad van State terechtkomen bij een van de vier Nederlandstalige of een van de vier Franstalige kamers behalve wanneer de wet bij uitzondering voorziet in de behandeling door een tweetalige kamer en, anderzijds, de instellingen die de dotatie ontvangen en die automatisch voor de taalgemengd samengestelde Raad van State worden gebracht. De verantwoording voor die discriminerende regeling ontbreekt volkomen en wordt door de Ministerraad niet gegeven. Het criterium « taalgevoeligheid » dat door de Waalse Regering wordt aangevoerd, is volgens de verzoekers noch objectief, noch redelijk verantwoord.

Wat de door de Waalse Regering gemaakte vergelijking met het Arbitragehof betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat de situatie van het Hof, dat oordeelt over noodzakelijk algemene wetten, anders is dan die van een rechtbank die gevraagd wordt de wet op een individueel geval toe te passen.

De verzoekende partijen betogen dat de behandeling door een tweetalige kamer van de Raad van State uitzonderlijk is en dat, nu de wetgever heeft gewild dat politieke partijen in België eentalig zijn, het logisch zou zijn om de zaak aan een eentalige kamer toe te wijzen. Zij doen ook opmerken dat toen bij de Raad van State in eerdere aangelegenheden door de Controlegeschiedenis zaken aanhangig werden gemaakt, die zaken aan eentalige kamers zijn toegewezen. Dat de zaak wordt aangebracht door de Controlegeschiedenis, is irrelevant : « het is niet de taal van het beoordelend orgaan, doch wel van diegene die het onderwerp vormt van het dossier die de taal van de rechtspleging bepaalt ».

Vijfde middel

A.13.1. Het vijfde middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat de beslissing of een politieke partij, meer bepaald eerste verzoeker, recht heeft op het ontvangen van een overheidsdotatie zal genomen worden door de Raad van State, en niet door een gewone rechtbank;

Terwijl de Raad van State luidens artikel 160 Grondwet uitsluitend een administratief rechtscollege is; ».

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat een administratief rechtscollege geen oordeel kan vellen over burgerlijke rechten, met name het recht van de eerste verzoekende partij om de overheidsdotatie te blijven ontvangen. Als administratief rechtscollege heeft de Raad van State zeker niet de bevoegdheid om een financiële sanctie op te leggen.

A.13.2. Met betrekking tot dat middel herhaalt de Ministerraad de exceptie die reeds ten aanzien van het vierde middel is geformuleerd (A.12.2).

Overigens staat te dezen naar het oordeel van de Ministerraad een bij uitstek politiek recht ter beoordeling.

A.13.3. Volgens de Franse Gemeenschapsregering is het middel niet ontvankelijk, nu het Hof niet bevoegd is om te toetsen aan artikel 160 van de Grondwet en de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de schending van dat grondwetsartikel een discriminatie zou uitmaken.

Minstens is het middel ongegrond : de rechtspleging voor de Raad van State is bij wet geregeld; de Raad van State is ook in andere aangelegenheden van dezelfde aard bevoegd en biedt onvergelykbare waarborgen; alle partijen worden overigens onderworpen aan dezelfde rechtspleging en hebben de mogelijkheid tot een voorziening bij het Hof van Cassatie.

De Franse Gemeenschapsregering voegt daaraan toe dat de keuze voor de Raad van State geen verschil in behandeling in het leven roept en dat het Hof niet beschikt over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de wetgever.

A.13.4. De Waalse Regering voert dezelfde exceptie van niet-ontvankelijkheid aan als de Franse Gemeenschapsregering.

Ook in de veronderstelling dat het middel ontvankelijk zou zijn, moet het volgens de Waalse Regering worden afgewezen : de dotatie van een politieke partij betreft een recht van politieke aard en de uitspraak over de afschaffing daarvan kon door de wetgever aan de Raad van State worden toevertrouwd.

A.13.5. Ook de v.z.w. Ligue des droits de l'homme voert dezelfde exceptie van niet-ontvankelijkheid aan tegen het vijfde middel.

De tussenkomen partij deelt de mening van de Waalse Regering dat de dotatie van politieke partijen een politiek recht betreft, waarvan de betwisting door de wetgever volkomen legitiem aan de Raad van State kon worden toevertrouwd.

A.13.6. De verzoekende partijen stellen dat in het verzoekschrift duidelijk de vergelijking wordt gemaakt tussen personen wier betwistingen inzake burgerlijke rechten voor de gewone rechtbanken worden gebracht en de instellingen die de partijdotatie ontvangen en die voor de Raad van State moeten komen.

Zij herhalen dat een administratief rechtscollege zoals de Raad van State geen oordeel kan vellen over burgerlijke rechten zoals het recht van de eerste verzoekende partij om de overheidsdotatie te blijven ontvangen, laat staan dat dit administratieve rechtscollege een financiële sanctie zou kunnen opleggen.

Zesde middel

A.14.1. Het zesde middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat de Raad van State zich enkel kan uitspreken over de vraag of een politieke partij recht heeft op het ontvangen van een overheidsdotatie, indien de zaak door een klacht van een politiek samengestelde Controlecommissie bij haar aanhangig wordt gemaakt;

Terwijl aldus oppositiepartijen in een fundamenteel zwakkere positie geplaatst worden dan meerderheidspartijen, nu een meerderheid gedurende een ganse legislatuur in staat is elke klacht te blokkeren tegen een meerderheidspartij, terwijl wél klacht kan ingediend worden tegen een oppositiepartij; ».

De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat het « niet denkbeeldig [is] dat, nu de Controlecommissie samengesteld is uit politici, enerzijds van deze procedure misbruik wordt gemaakt om lastige politieke concurrenten te beroven van geldmiddelen om de publieke opinie te beïnvloeden en, anderzijds de dreiging met een klacht gebruikt wordt om oppositiepartijen tot een meer ' meegaande ' houding t.o.v. de meerderheidspartijen te bewegen ».

A.14.2. Het standpunt van de Ministerraad met betrekking tot het zesde middel is reeds vervat in zijn antwoord op het eerste middel (A.9.2).

A.14.3. De Franse Gemeenschapsregering voert als exceptie van niet-ontvankelijkheid aan dat het middel niet preciseerd in welk opzicht er een discriminatie zou zijn.

Zij stelt ten gronde dat de verzoekende partijen eens te meer de wettigheid van het optreden van de Controlecommissie in het geding brengen, terwijl het Hof reeds oordeelde dat het niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel die Commissie als emanatie van de parlementaire instellingen te belasten met het toezicht op de naleving van de wettelijke financieringsvoorwaarden (zie het voormelde arrest nr. 40/90).

De Franse Gemeenschapsregering voegt daaraan toe dat de Controlecommissie enkel als taak heeft de zaak aanhangig te maken bij de Raad van State, die evenzeer als het Hof van Cassatie alle waarborgen biedt voor een

eerlijke en onpartijdige rechtspleging. Er is dus geen sprake van enige discriminatie, des te minder daar de klacht van de Controlecommissie geenszins afbreuk doet aan de autonomie van de voornoemde hoge rechtscolleges.

A.14.4. De Waalse Regering is van oordeel dat het middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen nalaten aan te tonen waardoor de aangevochten bepalingen een eventuele discriminatie zouden inhouden.

Subsidiair verwijst ook de Waalse Regering naar 's Hof's arrest nr. 40/90. Zij brengt in herinnering dat de Controlecommissie enkel een klacht aanhangig kan maken en dat uitspraak wordt gedaan door de Raad van State, die alle waarborgen biedt voor een correcte en onpartijdige rechtspleging. Overigens biedt de mogelijkheid tot herziening door het Hof van Cassatie een bijkomende waarborg, zodat niet valt in te zien hoe de samenstelling van de Controlecommissie de principes van gelijkheid en niet-discriminatie en onpartijdigheid zou schenden.

A.14.5. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme is van oordeel dat het zesde middel samenvalt met het eerste en verwijst naar haar antwoord bij dat middel.

A.14.6. Als antwoord op de excepties van niet-ontvankelijkheid voeren de verzoekende partijen aan dat uit het verzoekschrift voldoende duidelijk blijkt dat dit middel oproept tot een vergelijking van « de categorie van de meerderheidspartijen, de door artikel 22 bedoelde instellingen die de dotaties van deze meerderheidspartijen in ontvangst nemen, alsmede de parlementsleden die tot deze meerderheidspartijen behoren, die hetzij op eigen kracht, hetzij met de steun van hun collega-meerderheidspartijen steeds aan de vereiste 5stemmen in de Controlecommissie van 20 zullen geraken om een procedure op te starten » ten opzichte van dezelfde categorieën maar dan van de oppositie, die niet aan het vereiste stemmenaantal zouden geraken.

Zij herhalen dat het niet denkbeeldig is dat van die procedure misbruik wordt gemaakt ten opzichte van bepaalde politieke partijen.

« Door zonder enige motivatie het willekeurige getal '5' als grendel op de procedure bij de Raad van State te gebruiken, en op die manier de oppositiepartijen in een fundamenteel meer kwetsbare positie te plaatsen, waardoor het hen in de praktijk onmogelijk gemaakt wordt om de toepassing van de bestreden norm af te dwingen tegenover meerderheidspartijen, schendt de bestreden norm het gelijkheidsbeginsel. » Volgens de verzoekende partijen wordt de partijfinanciering, die is bedoeld als « strikt objectieve inkomstenbron om onzuivere giften uit te sluiten », gebruikt als politiek instrument tegen een kleine oppositiepartij, en is de bestreden norm derhalve ondoelmatig.

Zevende middel

A.15.1. Het zevende middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat de beslissing tegen een politieke partij zal genomen worden op basis van een beoordeling van kandidaten en gekozenen, uitgevoerd in eerste instantie door een politiek samengestelde Controlecommissie en daarna door de Raad van State;

Terwijl luidens artikel 146 geen buitengewone rechtbanken of commissies onder welke benaming ook in het leven kunnen worden geroepen. »

Volgens de verzoekende partijen stelt de aangevochten wet in strijd met het gelijkheidsbeginsel een bepaalde categorie van personen, namelijk gekozenen en kandidaten van politieke partijen, bloot aan « een publieke beoordeling van hun daden door een politieke uitzonderingsrechtbank ».

A.15.2. Met betrekking tot het zevende middel herhaalt de Ministerraad de exceptie die reeds ten aanzien van het vierde middel is geformuleerd (A.12.2).

De Ministerraad voegt daaraan toe dat overigens enkel de bij artikel 22 van de wet van 7 juli 1989 bedoelde instelling, dit is de begunstigde van de overheidsdotatie, partij is voor de Raad van State en eventueel voor het Hof van Cassatie.

A.15.3. De Franse Gemeenschapsregering herhaalt dat het Hof reeds uitspraak deed over de samenstelling van de Controlegcommissie en dat het werk van die Commissie geen afbreuk doet aan de autonomie van de Raad van State en, in voorkomend geval, het Hof van Cassatie, die voldoen aan alle vereisten inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zij herinnert eraan dat de Controlegcommissie zelf geen uitspraak doet en besluit dat de aangevochten bepalingen geen uitzonderingsrechtbank invoeren.

A.15.4. Ook de Waalse Regering is van oordeel dat de aangevochten bepalingen geen uitzonderingsrechtbank invoeren : de Controlegcommissie doet immers geen uitspraak in eerste aanleg, maar heeft enkel als opdracht het dossier bij de Raad van State aanhangig te maken en vervolgens de dotatie te schrappen tot beloop van het door de Raad van State besliste bedrag.

A.15.5. Het betoog van de v.z.w. Ligue des droits de l'homme ten aanzien van het zevende middel stemt grotendeels overeen met dat van de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Regering. De tussenkomende partij voegt voor zover nodig eraan toe dat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks de overeenstemming van een wetbepaling met artikel 146 van de Grondwet te toetsen.

A.15.6. De verzoekende partijen klagen aan dat diegenen die - zoals zichzelf - ter verantwoording kunnen worden geroepen door een uitzonderingsrechtbank, namelijk de politiek samengestelde Controlegcommissie, gediscrimineerd worden ten aanzien van diegenen die vrij zijn te doen en te laten wat zij willen en daarvoor slechts ter verantwoording kunnen worden geroepen voor een gewone rechtbank. Zij doen opmerken dat de betwiste procedure enkel geldt ten aanzien van kandidaten van een politieke partij en niet voor kandidaten bij de sociale verkiezingen of bij een verkiezing in een vereniging.

Volgens de verzoekende partijen blijkt uit de tekst van de aangevochten bepalingen dat de kandidaten van een politieke partij het voorwerp kunnen uitmaken van een procedure voor de Controlegcommissie, die is samengesteld uit politieke tegenstrevers en die een uitzonderingsrechtbank uitmaakt, wat de Grondwetgever heeft willen uitsluiten. De verzoekers stellen dat een dergelijke procedure ook andere delicate vragen doet rijzen, « inzake het ' *non bis in idem* '-beginsel en het verbod gedwongen te worden tegen zichzelf te getuigen ».

Achtste middel

A.16.1. Dat middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet;

Doordat een sanctie kan genomen worden op basis van ' tekenen ' van een politieke partij;

Terwijl artikel 19 van de Grondwet eenieder de vrijheid waarborgt om op elk gebied zijn mening te uiten, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd, en dit moet gelden voor iedereen zonder discriminatie; ».

De verzoekende partijen verklaren dat de aangevochten wet een sanctie mogelijk maakt, niet op basis van daden maar op basis van tekenen, zodat niet zozeer de materiële handelingen van een politieke partij ter discussie zullen staan, maar wel de politieke overtuiging die zij uitdraagt.

A.16.2. Het standpunt van de Ministerraad met betrekking tot het achtste middel is reeds vervat in zijn antwoord op het eerste middel (A.9.2).

A.16.3. Volgens de Franse Gemeenschapsregering is het middel niet-ontvankelijk bij gebrek aan uiteenzetting.

De Franse Gemeenschapsregering is van oordeel dat de verzoekers een foutieve en partijdige interpretatie geven aan de aangevochten bepalingen. In ieder geval is het middel niet gegrond, rekening houdend met de overwegingen die reeds bij het tweede middel zijn gemaakt : de vrijheid van meningsuiting is niet absoluut en de betwiste maatregel is te dezen noodzakelijk. Bovendien is de sanctie volgens de Franse Gemeenschapsregering redelijk en evenredig.

A.16.4. Ook de Waalse Regering acht het middel bij gebrek aan uiteenzetting niet ontvankelijk.

De Waalse Regering herhaalt dat de vrijheid van meningsuiting niet absoluut is en dat rechten en vrijheden niet mogen worden aangewend met het oog op de vernietiging van andere rechten en vrijheden. De Waalse Regering is van mening dat de betwiste sanctie verantwoord is, zowel in het licht van het internationale als van het nationale recht, en dat zij redelijk evenredig is met de in het geding zijnde beginselen.

A.16.5. Volgens de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, valt het achtste middel samen met het tweede en kan naar het eerdere antwoord worden verwezen.

A.16.6. De verzoekende partijen betogen dat de in artikel 22 beoogde instellingen ter verantwoording kunnen worden geroepen voor « tekenen » die een politieke partij geeft. « Andere VZW's, die nauw aanleunen bij een politiek-maatschappelijk relevante feitelijke groepering zoals een vakbond, komen hiervoor evenwel niet in aanmerking. »

De verzoekende partijen herhalen dat de aangevochten wet niet zozeer de materiële handelingen van een politieke partij ter discussie stelt, maar wel de politieke overtuiging die zij uitdraagt. Dat het gaat om « verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen », doet daaraan volgens hen geen afbreuk. Die « tekenen » vormen immers geen redelijk verantwoord en objectief criterium om een bepaalde categorie te bestraffen voor het uiten van een mening.

Negende middel

A.17.1. Dat middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat een onevenredig zware sanctie kan genomen worden van intrekking van de partijdotatie tot één jaar lang;

Terwijl aldus een politieke partij volledig beroofd wordt van elke ernstige financiering, en aldus manifest gediscrimineerd wordt ten overstaan van politieke partijen die deze dotatie nog wel ontvangen; ».

Voor de verzoekende partijen is de sanctie « niet in verhouding tot de beweerde 'fout', namelijk niet het stellen van bepaalde daden maar wel het geven van 'tekenen' die aantonen dat een bepaalde overtuiging wordt uitgedragen ».

A.17.2. Het standpunt van de Ministerraad met betrekking tot het negende middel is reeds vervat in zijn antwoord op het eerste middel (A.9.2).

A.17.3. De Franse Gemeenschapsregering doet opmerken dat de Raad van State tot opdracht heeft een objectieve en evenredige sanctie te bepalen in het licht van de ernst van de aangeklaagde houding. De wetgever heeft dus voorzien in een billijke, redelijke en objectieve sanctie, die overigens door alle politieke partijen kan worden opgelopen. Bovendien ziet het Hof van Cassatie in voorkomend geval toe op de wettigheid van de beslissing van de Raad van State, zodat maximale waarborgen bestaan voor een correcte en onpartijdige procedure.

A.17.4. De Waalse Regering beklemtoont dat het alleen gaat om de schrapping van een financieel voordeel, dat bijkomend en marginaal is ten opzichte van het recht om zich kandidaat te stellen, verkozen te worden en zitting te hebben in een wetgevende vergadering. Ook die partij wijst erop dat de Raad van State, onder toezicht van het Hof van Cassatie, een beslissing moet nemen die in verhouding staat tot de handelingen en de vijandigheid tegen de mensenrechten waarvan de betrokken politieke partij blijk heeft gegeven.

A.17.5. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme wijst erop dat de vijandigheid tegenover de mensenrechten manifest moet zijn en moet voortvloeien uit verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen. Volgens die partij is het normaal dat een sanctie met een zekere zwaarwichtigheid wordt opgelegd voor manifeste daden van vijandigheid tegen de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Europees Verdrag.

In ieder geval beschikt de Raad van State over een ruime beoordelingsmarge om de sanctie af te stemmen op de aard van de feiten. Bovendien, zo stelt de tussenkomende partij, is de dotatie slechts een *accessorium* van

het recht om zich kandidaat te stellen en verkozen te worden en blijkt geenszins dat de schorsing van de dotatie, zij het voor één jaar, daadwerkelijk de uitoefening van dat recht zou verhinderen.

A.17.6. De verzoekende partijen doen opmerken dat de dotatie overeenkomstig artikel 15^{ter} kan worden ingetrokken « 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 ».

Zij zijn van oordeel dat een stelsel wordt ingevoerd waarbij de hoogste twijfel bestaat over de toepasselijke strafmaat, die uiterst vaag is bepaald, met sterk uiteenlopende, onbepaalde minima en maxima. Volgens de verzoekers zijn er een reeks tekortkomingen die zowel elk op zich als samen tot gevolg hebben dat er een onevenredigheid is tussen de begane inbreuken op de wet en de sancties waarin die wet voorziet.

De verzoekende partijen zijn het niet eens met de Waalse Regering dat de sanctie «bijkomend en marginaal » zou zijn. Volgens hen gaat het om belangrijke bedragen die de pijlers vormen van de werking van de politieke partijen.

De opmerking van zowel de Franse Gemeenschapsregering als de Waalse Regering dat de Raad van State zijn beslissing kan afstemmen op de ernst van de feiten, gaat volgens de verzoekers voorbij aan het legaliteitsbeginsel volgens hetwelk de straf vooraf bij wet bepaald moet zijn. Ook de opmerking van de Waalse Regering dat een voorziening bij het Hof van Cassatie mogelijk is, doet volgens de verzoekende partijen geen afbreuk aan het feit dat de sanctie onevenredig is.

Tiende middel

A.18.1. Het tiende middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat een voorziening bij het Hof van Cassatie tegen een arrest van de Raad van State 'geen schorsende kracht' heeft;

Terwijl in een dergelijke zwaarwichtige zaak een recht op dubbele aanleg zeker moet gerespecteerd worden. »

Voor de verzoekende partijen is het onaanvaardbaar dat een beroep tegen het arrest van de Raad van State zonder enige motivering geen schorsende werking heeft.

A.18.2. Met betrekking tot het tiende middel herhaalt de Ministerraad de exceptie die reeds ten aanzien van het vierde middel is geformuleerd (A.12.2).

De Ministerraad doet bovendien opmerken dat een voorziening in cassatie in burgerlijke zaken geen schorsende werking heeft en dat die schorsende werking zich in beginsel enkel voordoet bij verzet en hoger beroep, zoals bepaald bij artikel 1397 van het Gerechtelijk Wetboek.

A.18.3. De Franse Gemeenschapsregering voert in eerste instantie aan dat het middel onontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting.

Ten gronde doet zij opmerken dat een voorziening in cassatie, in tegenstelling tot wat verzoekers betogen, in de regel geen schorsende werking heeft en dat het beginsel van de dubbele aanleg niet in alle situaties geldt. Volgens de Franse Gemeenschapsregering bieden de Raad van State en het Hof van Cassatie alle waarborgen voor een goede rechtsbedeling. Aangezien alle politieke partijen aan dezelfde regeling onderworpen worden, is er geen sprake van enige discriminatie.

A.18.4. De Waalse Regering voert eveneens de *exceptio obscuri libelli* aan.

In ondergeschikte orde onderstreept ook de Waalse Regering dat een voorziening in cassatie slechts uitzonderlijk een schorsende werking heeft. Zij ziet niet in wat er te dezen discriminerend zou zijn, des te minder

daar de beslissing van de Raad van State geen ernstig en moeilijk te herstellen nadeel kan berokkenen, aangezien louter financiële schade volgens de vaste rechtspraak steeds kan worden hersteld.

A.18.5. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme doet opmerken dat in onze rechtsorde geen algemeen beginsel van dubbele aanleg bestaat en dat ook in zoverre het recht op dubbele aanleg verdragsrechtelijk gewaarborgd is, zulks enkel betrekking heeft op strafrechtelijke veroordelingen, wat te dezen niet het geval is. Voor het overige is het onjuist te beweren dat voorzieningen in cassatie schorsende werking hebben en laat niets toe te overwegen dat zulks in onderhavig geval nodig was.

A.18.6. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de voorziening die bij het Hof van Cassatie kan worden ingesteld, moet worden beschouwd als een volwaardig beroep dat een volledig nieuwe behandeling ten gronde mogelijk maakt. Zij vragen dat het Hof die interpretatie zou bevestigen. Volgens hen moet een dergelijk beroep tegen de beslissing in eerste aanleg van de Raad van State wel degelijk schorsende kracht hebben.

Zij zijn de mening toegedaan dat de bestreden norm een financiële sanctie met een repressief en preventief doel invoert en dan ook als strafrechtelijk moet worden gekwalificeerd, zodat artikel 14.5 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van toepassing is. « In zoverre de bestreden norm zou bepalen dat het beroep bij het Hof van Cassatie geen schorsende werking heeft, en de sanctie dus uitvoerbaar is, schendt de bestreden norm deze bepaling van het BUPO én het gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet. »

Elfde middel

A.19.1. Dat middel is in het verzoekschrift als volgt gesteld :

« Genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

Doordat de procedure alsmede de wijze waarop de betrokkenen worden gehoord, worden vastgelegd bij een in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit;

Terwijl eender welke procespartij in welk geding dan ook onderworpen is aan regels in een wet, terwijl kandidaten en gekozenen van een politieke partij worden onderworpen aan een procedure die afhangt van de loutere wil van een toevallige meerderheid, zoals vertegenwoordigd in de regering. »

De verzoekende partijen stellen dat een toevallige meerderheid in een regering de procedure op de maat kan snijden van een oppositiepartij en zelfs tijdens het proces de procedure zou kunnen wijzigen. Zij voeren aan dat het strijdig is met het gelijkheidsbeginsel dat kandidaten en gekozenen onderworpen worden aan een dergelijke regeling, die minder waarborgen biedt dan die welke eender welke burger in een gerechtelijke procedure heeft.

A.19.2. Volgens de Ministerraad gaat dat middel uit van een verkeerde lezing van het nieuwe artikel 15ter, § 3. Het spreekt immers vanzelf dat een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit geen wijziging kan aanbrengen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch in de regels van het Gerechtelijk Wetboek. De aangevochten bepaling heeft enkel betrekking op de procedure voor de Controlecommissie.

A.19.3. De Franse Gemeenschapsregering doet eerst opmerken dat iedereen die zich in dezelfde situatie bevindt op identieke wijze wordt behandeld en dat derhalve niet valt in te zien in welk opzicht er te dezen een discriminatie zou zijn. Zij herinnert ook aan 's Hof's arrest nr. 40/90.

Zij voegt eraan toe dat een delegatie niet mag worden vermoed gegeven te zijn in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dat tegen het te nemen koninklijk besluit beroep bij de Raad van State openstaat.

A.19.4. De Waalse Regering deelt de mening van de Franse Gemeenschapsregering. Zij doet opmerken dat ook de gehele rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State bij koninklijk besluit wordt geregeld.

A.19.5. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme voert aan dat de verzoekende partijen klagen over een koninklijk besluit dat nog moet worden genomen en waarvoor het Hof overigens niet bevoegd is.

Zij doet opmerken dat het niet de eerste keer is dat procedureregels bij koninklijk besluit worden bepaald en verklaart niet in te zien welke discriminatie de verzoekers aanklagen.

A.19.6. Volgens de verzoekende partijen is er een discriminatie van de betrokkenen die voor de Controlemismissie worden onderworpen aan een procedure die wordt vastgelegd bij koninklijk besluit, ten aanzien van alle personen die eender welke procedure voor een rechtbank ondergaan op basis van procedureregels die bij wet zijn bepaald. Zij stellen dat de bestreden norm een procedureel vacuüm schept dat willekeur toelaat.

In antwoord op de opmerking van de Waalse Regering dat de gehele rechtspleging van de Raad van State bij koninklijk besluit wordt geregeld, verwijzen de verzoekers naar de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De daaropvolgende besluiten regelen uitsluitend zaken van ondergeschikt belang en enkel in overeenstemming met de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat de bekwaamheid van de eerste verzoekende partij betreft

B.1. Nu uit de bijlagen bij de memorie van antwoord blijkt dat de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij heeft beslist het beroep tot vernietiging in te stellen, wordt de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gemis aan een dergelijke beslissing verworpen.

Wat het belang van de verzoekende partijen betreft

B.2.1. De Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering betwisten het belang van de verzoekende partijen bij hun beroep tot vernietiging.

B.2.2. De eerste verzoekende partij is de vereniging zonder winstoogmerk die door het Vlaams Blok is aangewezen en bij koninklijk besluit is erkend om de dotaties te ontvangen die aan die politieke partij worden uitgekeerd op grond van hoofdstuk III 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.

Volgens artikel 3 van haar statuten heeft de vereniging tot doel « het Vlaams Blok financieel en materieel te ondersteunen » en in het bijzonder de dotaties in ontvangst te nemen « die van overheidswege voor het Vlaams Blok voorzien zijn ».

De eerste verzoekende partij doet blijken van een belang bij de vernietiging van de aangevochten wetsbepalingen, die nieuwe voorwaarden en modaliteiten vaststellen waaraan moet worden voldaan om de dotaties te blijven ontvangen.

B.2.3. De tweede tot en met vijfde verzoekers wijzen op hun respectieve hoedanigheden van voorzitter van het Vlaams Blok, van leden van het partijbestuur van het Vlaams Blok en van fractieleiders van het Vlaams Blok in het Europees Parlement, de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Vlaams Parlement.

Het Hof stelt vast dat het Vlaams Blok als zodanig niet optreedt en dat zijn voorzitter niet heeft aangetoond dat hij als dusdanig namens de feitelijke vereniging in rechte kan treden zonder daartoe uitdrukkelijk door het bevoegde orgaan van de partij te zijn gemachtigd.

De aangevochten bepalingen regelen de voorwaarden en modaliteiten om als politieke partij in aanmerking te komen voor een overheidsdotatie. Die dotatie komt de politieke partijen toe en niet de individuele leden ervan. In hun hoedanigheid van lid van het partijbestuur of als fractieleiders in parlementaire vergaderingen worden de individuele verzoekende partijen niet rechtstreeks geraakt. Evenwel kunnen de verzoekers in hun hoedanigheid van verkozenen rechtstreeks en ongunstig geraakt worden door de bestreden bepalingen in zoverre die hun interventies in de parlementaire assemblees zouden betreffen.

In die mate is hun beroep ontvankelijk.

Ten aanzien van de tussenkomst van de v.z.w. Ligue des droits de l'homme

B.3.1. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft een memorie tot tussenkomst ingediend.

B.3.2.1. De verzoekende partijen eisen dat de tussenkomende partij haar statuten zou voorleggen, alsook de beslissing om in rechte te treden, in de taal waarin de zaak wordt onderzocht.

B.3.2.2. Volgens artikel 62, tweede lid, 6°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof kunnen partijen die niet onderworpen zijn aan de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken voor het Hof de taal gebruiken die zij verkiezen in hun akten en verklaringen. De bijzondere wet vereist niet dat de voorgelegde statuten en de beslissing om tussen te komen in de taal van de rechtspleging moeten zijn gesteld. De tussenkomende partij voldoet aan de in artikel 7, derde lid, van de voormelde bijzondere wet gestelde vereisten.

B.3.3.1. De verzoekende partijen voeren ook aan dat de v.z.w. Ligue des droits de l'homme niet rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de aangevochten bepalingen.

B.3.3.2. Het belang waarvan een tussenkomende partij moet doen blijken is niet noodzakelijk hetzelfde als dat van een verzoekende partij, aangezien een partij ook kan tussenkomen ter verdediging van de bestreden norm.

De v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft volgens haar statuten het bestrijden van onrecht en van elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap als maatschappelijk doel. Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme zoals onder meer ingeschreven in de Belgische Grondwet en in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Er is een voldoende band tussen dat maatschappelijk doel en de aangevochten bepalingen om haar belang bij het behoud van die bepalingen aannemelijk te maken.

B.3.4. De tussenkomst van de v.z.w. Ligue des droits de l'homme is ontvankelijk.

Ten gronde

Eerste, tweede, derde, zesde, zevende, achtste en negende middel

B.4.1. Het eerste, het tweede, het derde, het zesde, het zevende, het achtste en het negende middel worden vanwege hun onderling verband samen behandeld.

In al die middelen wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet - en in sommige ook van artikel 19 ervan - door het nieuwe artikel 15^{ter}, § 1, 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 ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 12 februari 1999.

Volgens de eerste drie middelen is er geen objectief en redelijk criterium dat verantwoordt dat sommige partijen een overheidsdotatie dreigen te verliezen en andere niet, en is het niet verantwoord dat een politieke partij of haar kandidaten en verkozenen zouden worden gestraft voor een vijandige houding tegenover het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag, terwijl artikel 19 van de Grondwet eenieder de vrijheid waarborgt om op elk gebied zijn mening te uiten.

In het zesde en het zevende middel wordt aangeklaagd dat de mogelijkheid tot intrekking van de partijdotatie in eerste instantie wordt beoordeeld door een politiek samengestelde Controlecommissie, die een door artikel 146 van de Grondwet verboden uitzonderingsrechtbank zou zijn.

Volgens het achtste middel en het negende middel is een bestraffing op basis van « tekenen » in plaats van op basis van materiële handelingen mogelijk en is de sanctie in ieder geval onevenredig zwaar.

B.4.2. Het Hof is niet bevoegd om de middelen te onderzoeken in zoverre ze rechtstreeks de schending aanvoeren van artikel 19 van de Grondwet.

B.4.3. In tegenstelling tot wat de tussenkomende partijen aanvoeren, zijn de middelen voldoende duidelijk in zoverre zij een discriminatie aanvoeren van een politieke formatie, haar kandidaten en verkozenen, ten opzichte van andere formaties of andere personen, wat betreft de voorwaarden voor toekenning van de overheidsdotatie voor politieke partijen en wat de vrijheid van meningsuiting betreft.

B.4.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.5. De aangevochten bepalingen passen in het kader van een geheel van maatregelen waarbij de toekenning van een toelage van overheidswege 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 - in zeker opzicht vergelijkbaar met een tuchtprocedure - los van eventuele strafprocedures, waarbij op klacht van een aantal parlementsleden door een tweetalige kamer 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.4.6. Het komt de bevoegde wetgever toe de maatregelen te nemen die hij nodig of wenselijk acht om de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen, waartoe België zich onder meer met de ratificatie van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verbonden heeft. In voorkomend geval kan hij voorzien in sancties ten aanzien van diegenen die de basisbeginselen van een democratische samenleving bedreigen.

Het Hof heeft geen beoordelings- en beslissingsbevoegdheid die vergelijkbaar is met die van democratisch verkozen wetgevende vergaderingen. Het zou zijn bevoegdheid te buiten gaan, mocht het zijn beoordeling op dat punt in de plaats stellen van die keuze van de wetgever. Het moet evenwel nagaan of de ingevoerde regeling niet tot enige discriminatie leidt.

B.4.7.1. Anders dan de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering stellen, wordt door het nieuwe artikel 15^{ter}, in de wet van 4 juli 1989 ingevoegd bij de wet van 12 februari 1999, wel degelijk een verschil in behandeling ingevoerd tussen politieke partijen, al naargelang zij de nieuwe voorwaarde voor toekenning van de dotatie al dan niet in acht nemen.

Dat verschil in behandeling berust op objectieve criteria die redelijk verband houden met de voormelde (B.4.6) doelstelling : enkel een politieke partij die door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen «duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen », aantoont dat ze « vijandig staat » tegenover de rechten en vrijheden die gewaarborgd worden door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de aanvullende protocollen bij dat Verdrag, riskeert de overheidsdotatie voor een deel of voor een zekere periode te verliezen. Aangezien politieke formaties doorgaans geen rechtspersoonlijkheid hebben en het beïnvloeden van de volkswil kan geschieden zowel door een politieke partij als zodanig als door geledingen ervan, vermocht de wetgever te verwijzen naar de « componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen » ervan, voor zover geen twijfel bestaat over het toebehoren van die geledingen aan de betrokken politieke partij.

B.4.7.2. Het gebruik van een zo weinig precieze term (zelfs rekening houdend met de verbetering «toont duidelijk aan») als de term «vijandig » leidt niet noodzakelijkerwijze tot willekeur, onder voorbehoud dat de interpretatie van een dergelijke term noodzakelijkerwijze preciseringen moet aanbrengen.

Uit het geheel van de parlementaire voorbereiding komt in hoofdzaak de wettige overweging tot uiting volgens welke een democratie zich met energie moet kunnen verdedigen en in het bijzonder niet mag toestaan dat politieke vrijheden, die haar eigen zijn en haar kwetsbaar maken, worden aangewend om haar te vernietigen. Ook al kan de aard van de in het geding zijnde beginselen aldus radicale maatregelen verantwoorden, dan nog gebiedt die aard tegelijkertijd dat dergelijke maatregelen beperkt worden tot de bescherming van het democratische karakter van het regime en niet worden uitgebreid volgens de betwistbare idee dat elke politieke optie die door een democratie of door een geheel van democratieën wordt aangenomen daardoor essentieel zou worden voor de democratie. Bijgevolg is het belangrijk dat de in het geding zijnde bepalingen strikt worden geïnterpreteerd en niet op dusdanige wijze dat zij toestaan dat financiële middelen (waarvan de wetgever de noodzaak heeft erkend vermits hij zelf erin heeft voorzien en tegelijkertijd de mogelijkheid heeft beperkt om er andere te verkrijgen) worden ontzegd aan een partij die enkel zou hebben voorgesteld dat een of andere regel in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of in een 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. «Vijandig » kan in die context enkel worden begrepen als een aanzetting tot schending van een vigerende rechtsnorm (onder meer het aanzetten tot het plegen van geweld en het verzet tegen de genoemde regels); het komt bovendien de hoge rechtscolleges waarvan de in het geding zijnde maatregel afhangt toe te onderzoeken of het voorwerp van die vijandigheid wel degelijk een beginsel is dat essentieel is voor het democratische karakter van het regime. De veroordeling van racisme en vreemdelingenhaat vormt ontegenzeggelijk zulk een beginsel want dergelijke tendensen zouden, mochten zij worden gedoogd, onder andere gevaren, ertoe leiden dat zij bepaalde categorieën van burgers, in verband met hun rechten, met inbegrip van hun politieke rechten, op basis van hun afkomst zouden discrimineren.

Mochten de bewoordingen van de aangevochten wet ruimer worden geïnterpreteerd, zouden dienen te besluiten 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 overigens de enige verantwoording vormt voor de genomen maatregel.

B.4.7.3. Bij de Raad van State kan enkel een zaak aanhangig worden gemaakt op basis van een klacht van ten minste vijf leden van de Controlecommissie. Die Commissie is opgericht bij de wet van 4 juli 1989 - waarin het nieuwe artikel 15^{ter} is ingevoegd - en is paritair samengesteld uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat. Uit de parlementaire voorbereiding van de aangevochten 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 aangevochten bepaling (artikel 15^{ter}, § 1, tweede lid) schrijft voor dat de « aldus doorgegeven klacht [...] het onderwerp van de aanvraag, de vermeende steller van de betwiste daad, de gedetailleerde omschrijving ervan [vermeldt] en, in voorkomend geval, de wijze waarop ze werd gefinancierd », 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.4.7.4. Er moet worden opgemerkt dat de sanctie die uit de aangevochten regeling kan voortspuiten geen strafsanctie is, 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 ». De aangevochten bepalingen doen geen afbreuk aan de rechten van kandidaten om zich verkiesbaar te stellen, verkozen te worden en zitting te nemen in de parlementaire vergaderingen, en mogen niet zo worden begrepen dat zij afbreuk zouden doen aan de parlementaire immuniteit gewaarborgd bij artikel 58 van de Grondwet. Een mening of stem uitgebracht in de uitoefening van het parlementair mandaat kan derhalve geen aanleiding geven tot de toepassing van artikel 15^{ter}. Onder dat voorbehoud is de maatregel niet onevenredig.

B.4.7.5. Voorts kan die sanctie enkel worden opgelegd door de Raad van State, hoog rechtscollege waarvan het bestaan is bevestigd in artikel 160 van de Grondwet, op klacht van ten minste vijf leden van de Controlemmissie. 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. Bovendien is met de in artikel 15^{ter}, § 2, bepaalde mogelijkheid tot het instellen van een voorziening bij het Hof van Cassatie tegen het arrest van de Raad van State voorzien in een bijkomende jurisdictionele toetsing, waarmee de wetgever blijk heeft gegeven van de wil om de maatregel met zo veel mogelijk waarborgen te omringen.

B.4.8.1. Volgens de verzoekende partijen houdt de maatregel een discriminerende beperking in van de vrijheid van meningsuiting die in artikel 19 van de Grondwet is gewaarborgd.

De vrijheid van meningsuiting is een van de grondvesten van een democratische samenleving. Zij is zowel gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet als in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zoals uitgedrukt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geldt het recht van vrije meningsuiting niet alleen voor de « informatie » of de « ideeën » die gunstig worden onthaald of die als onschuldig en onverschillig worden beschouwd, maar ook voor die welke de Staat of een of andere groep van de bevolking schokken, verontrusten of kwetsen. Zo willen het pluralisme, de verdraagzaamheid en de geest van openheid, zonder welke de democratische samenleving niet bestaat (zie, onder meer, de arresten van 7 december 1976, *Handyside t/ Verenigd Koninkrijk*, § 49, 23 september 1998, *Lehideux en Isorni t/ Frankrijk*, § 55, en 28 september 1999, *Öztürk t/ Turkije*, § 64).

De betwiste maatregel maakt het wettelijk mogelijk om een politieke partij haar overheidsdotatie voor een bepaald bedrag of voor een bepaalde periode in te trekken wanneer zij « duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantoon dat ze vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden [...] ». Het is geen preventieve maatregel. Hij onttrekt de grondrechten niet aan het politiek debat (zie *supra* B.4.7.2).

Overigens bepalen ook artikel 10.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 19.3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten dat de vrijheid van meningsuiting kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties welke bij wet zijn vastgesteld en die in een democratische samenleving nodig zijn tot bescherming van de in bovenvermelde verdragsbepalingen uitdrukkelijk vermelde doelstellingen, zoals met name de bescherming van de rechten van anderen.

Tot slot bepaalt artikel 17 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens :

« Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in het Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien. »

Die bepaling maakt het met name mogelijk het misbruik van de vrijheid van meningsuiting door groeperingen of individuen van de beschermingssfeer van het Verdrag uit te sluiten.

B.4.8.2. Volgens de bestreden bepalingen kan een politieke partij haar dotatie verliezen wanneer zij blijkt geeft van de in artikel 15^{ter}, § 1, bedoelde vijandigheid, zowel «door eigen toedoen of door toedoen van haar componenten, lijsten, kandidaten of gekozenen». De wetgever kon naar die geledingen verwijzen, rekening houdend met het feit dat politieke formaties doorgaans geen rechtspersoonlijkheid hebben en het beïnvloeden van de volkswil kan geschieden zowel door een politieke partij als zodanig als door geledingen ervan, voor zover geen twijfel bestaat over de band tussen die geledingen en de betrokken politieke partij.

De maatregel zou evenwel kennelijk onevenredig zijn wanneer hij tot gevolg zou hebben dat de betrokken partij een deel van haar dotatie zou verliezen door een in artikel 15^{ter}, § 1, bedoelde vijandigheid uitgaande van een van de voormelde geledingen, niettegenstaande die partij zulks openlijk en duidelijk heeft afgekeurd.

B.4.8.3. Uit het geheel van de voorafgaande overwegingen blijkt dat de maatregel van het nieuwe artikel 15^{ter} niet onevenredig is ten aanzien van het beoogde doel, onder voorbehoud van wat in B.4.7.2 en B.4.7.4 *in fine* en in B.4.8.2 is gesteld.

B.4.9. Het eerste, het tweede, het derde, het zesde, het zevende, het achtste en het negende middel worden verworpen.

Vierde en vijfde middel

B.5.1. Het vierde en het vijfde middel houden beide verband met de bevoegdheid van de Raad van State om te beslissen tot de intrekking van de overheidsdotatie voor politieke partijen.

In het vierde middel wordt aangeklaagd dat de zaken bedoeld in artikel 15^{ter} aan een tweetalige kamer van de Raad van State worden voorgelegd. Volgens het vijfde middel wordt ten onrechte de Raad van State en niet de gewone rechter bevoegd verklaard.

Het past het vijfde middel, dat de bevoegdheid van de Raad van State in het algemeen ter discussie stelt, te onderzoeken vóór het vierde middel, dat meer specifiek betrekking heeft op de bevoegdheid van een tweetalige kamer van de Raad van State.

B.5.2. Het vijfde middel is voldoende duidelijk in zoverre het zo kan worden begrepen dat het de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aanklaagt door de nieuwe artikelen 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989 en 16^{bis} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat geschillen over burgerlijke rechten tussen rechtsonderhorigen aan de rechtscolleges van de rechterlijke orde toekomen, terwijl de beslissing over de intrekking van de dotatie van een politieke partij zonder verantwoording aan de Raad van State als administratief rechtscollege (artikel 160 van de Grondwet) wordt overgelaten.

Dat middel kan niet worden aangenomen. Het geschil dat met toepassing van het aangevochten artikel 15^{ter} aanhangig wordt gemaakt, heeft in werkelijkheid betrekking niet op een burgerlijk recht in de zin van artikel 144 van de Grondwet, maar op de naleving van de voorwaarden om als politieke partij een overheidsdotatie te genieten. Er valt niet in te zien

waarom het onverantwoord zou zijn te dezen de zaak voor te leggen aan het hoogste administratieve rechtscollege, dat over eigen onderzoeksbevoegdheden beschikt en dat reeds in vele andere aangelegenheden toeziet op de inachtneming van vereisten om in aanmerking te komen voor een overheidstoelage.

B.5.3. In het vierde middel zet de verzoekende partij voldoende duidelijk uiteen dat het volgens haar discriminerend is een politieke partij die tot de Nederlandse taalgroep behoort, te onderwerpen aan de beoordeling door een tweetalige kamer van de Raad van State, in vergelijking tot andere categorieën van personen, waarvan de zaken *normaliter* voor een eentalige kamer worden gebracht.

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^{ter} 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.5.4. Het vierde en het vijfde middel worden verworpen.

Tiende middel

B.6.1. Volgens het tiende middel worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden «doordat een voorziening bij het Hof van Cassatie tegen een arrest van de Raad van State 'geen schorsende kracht' heeft, terwijl in een dergelijke zwaarwichtige zaak een recht op dubbele aanleg zeker moet gerespecteerd worden».

B.6.2. Met de tussenkommende partijen moet worden vastgesteld dat het middel niet duidelijk aangeeft in welk opzicht het in dat middel aangevochten artikel 15^{ter}, § 2, tweede zin, een onverantwoord verschil in behandeling tussen categorieën van personen zou teweegbrengen.

B.6.3. Het middel is niet ontvankelijk.

Elfde middel

B.7.1. In dit laatste middel wordt aangevoerd dat het nieuwe artikel 15^{ter}, § 3, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, door de betrokkenen te onderwerpen aan een procedure die bij besluit wordt bepaald, terwijl «eender welke procespartij in welk geding dan ook onderworpen is aan regels in een wet».

B.7.2. Het middel faalt in rechte. Artikel 160, eerste lid, van de Grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat de wet aan de Koning de macht kan toekennen de rechtspleging voor de Raad van State te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

B.7.3. Overigens spreekt het vanzelf dat het nieuwe artikel 15^{ter} pas zal kunnen worden toegepast nadat de rechtspleging is vastgesteld, die ook moet overeenstemmen met de algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het beginsel van de inachtneming van de rechten van verdediging.

Om die redenen,

het Hof,

onder het voorbehoud dat de in het geding zijnde bepalingen strikt moeten worden geïnterpreteerd (B.4.7.2), geen afbreuk mogen doen aan de parlementaire immuniteit (B.4.7.4) en niet mogen leiden tot het verlies van de dotatie die bestemd is voor een partij die de geleding die blijkt heeft gegeven van de in artikel 15^{ter} bedoelde vijandigheid, openlijk en duidelijk zou hebben afgekeurd (B.4.8.2),

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 februari 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

G. De Baets