

DV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L T -
24-03-1989
<i>Sandemeulebroeck</i>
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 18.985/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 16 mars 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion", a donné le 21 mars 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 maart 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 18 juli 1985 betreffende de bekendmaking van opiniepeilingen", heeft op 21 maart 1989 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

Les auteurs de la proposition examinée justifient, dans les développements, l'abrogation de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion en soutenant que cette disposition serait contraire à l'article 18 de la Constitution et à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

L'article 18 de la Constitution ne protège la presse que contre la censure et le cautionnement. La répression des délits de presse est autorisée et partiellement organisée par les articles 96, alinéa 2, et 98 de la Constitution.

Suivant l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme :

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire".

.../...

Il est vrai que la publication dans la presse de sondages d'opinion dans le mois qui précède des élections ne constitue pas une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé et de la morale; cette publication n'est pas davantage une mesure nécessaire pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, ni encore une mesure nécessaire pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Toutefois, suivant l'article 3 du Protocole additionnel du 20 mars 1952 :

"Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif".

D'autre part, si l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques rappelle que toute personne a le droit à la liberté d'expression, l'article 25 de ce même pacte dispose que :

"Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

..."

.../...

Il résulte de ces deux conventions internationales que les élections doivent être organisées dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion des électeurs.

En conséquence, l'article 5 de la loi précitée du 18 juillet 1985 n'est ni contraire à la Constitution, ni à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme complétée par le Protocole additionnel du 20 mars 1952, ni au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il appartient, dès lors, au législateur d'apprécier si pour assurer la libre expression de l'opinion des électeurs, il y a lieu d'abroger l'article 5 précité ou, au contraire, de le maintenir.

Compte tenu d'un arrêt récent de la section d'administration (1) selon lequel les interdictions portées par l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 sont, lorsqu'elles ont trait à des sondages relatifs aux élections communales, contraires à l'article 20 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, il conviendrait en tout cas, si le législateur décidait de maintenir l'article 5 précité, qu'il modifie cet article en excluant de son application les élections communales et provinciales pour le motif que les conseils communaux ou provinciaux dont les pouvoirs sont réglés par la loi, ne constituent pas des corps législatifs.

(1) Conseil d'Etat n° 32.026 du 17 février 1989 en cause les élections communales de Mons.

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

De indieners van het onderzochte voorstel verantwoordt in de toelichting de opheffing van artikel 5 van de wet van 18 juli 1985 betreffende de bekendmaking van opiniepeilingen door staande te houden dat die bepaling strijdig zou zijn met artikel 18 van de Grondwet en met artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Artikel 18 van de Grondwet beschermt de pers alleen tegen censuur en borgstelling. De bestraffing van drukpersmisdrijven wordt toegestaan en gedeeltelijk ook geregeld door de artikelen 96, tweede lid, en 98 van de Grondwet.

Artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens luidt als volgt :

"1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat Staten radioomroep-, bioscoop- of televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen".

Het is waar dat de bekendmaking in de pers van opiniepeilingen in de maand die voorafgaat aan verkiezingen, geen maatregel is die in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid of de goede zeden; die bekendmaking is evenmin een maatregel die nodig is om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen, en ook niet een maatregel die nodig is om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Luidens artikel 3 van het aanvullend protocol van 20 maart 1952 verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen zich evenwel "om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen".

Anderzijds brengt artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten in herinnering dat een ieder recht heeft op vrijheid van meningsuiting, maar bepaalt artikel 25 van datzelfde verdrag :

"Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen :

- a) deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers;
- b) te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;

- c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land".

Uit die twee internationale verdragen volgt dat de verkiezingen moeten worden gehouden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van de kiezers waarborgen.

Bijgevolg is artikel 5 van de voormelde wet van 18 juli 1985 niet strijdig met de Grondwet, noch met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het aanvullend protocol van 20 maart 1952, noch met het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het is derhalve zaak van de wetgever uit te maken of, om de vrije meningsuiting van de kiezers te waarborgen, het voormelde artikel 5 dient te worden opgeheven, dan wel gehandhaafd.

Gelet op een recent arrest van de afdeling administratie (1), volgens hetwelk de verbodsbepalingen vervat in artikel 5 van de wet van 18 juli 1985, strijdig zijn met artikel 20 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, wanneer ze betrekking hebben op opiniepeilingen in verband met de gemeenteraadsverkiezingen, zou de wetgever, indien hij besluit het voormelde artikel 5 te handhaven, dat artikel in ieder geval moeten wijzigen, door de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen buiten de werkingssfeer ervan te houden, omdat de gemeente- en provincieraden, waarvan de bevoegdheden bij de wet worden geregeld, geen wetgevende vergaderingen zijn.

(1) Raad van State, nr. 32.026 van 17 februari 1989 inzake de gemeenteraadsverkiezingen van Bergen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

C.-L. CLOSSET,
J.-C. GEUS,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme A. DEBUSSCHERE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. DEBUSSCHERE, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.