ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 1er juin 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "interprétative de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion", a donné le 28 mars 1990 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 1 juni 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot uitlegging van artikel 5 van de wet van 18 juli 1985 betreffende de bekendmaking van opiniepeilingen", heeft op 28 mars 1990 het volgend advies gegeven :

La section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis du président de la Chambre des Représentants, datée du 31 mai 1989. Cette demande a pour objet une "proposition de loi interprétative de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion", déposée le 26 mai 1989 par M. Lebrun et consorts.

Cette proposition de loi tend à ajouter à l'article 1er, § 1er, de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion "un point 3" définissant la notion de "corps législatif". C'est à tort que l'intitulé de la proposition se présente comme étant interprétatif de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985. En effet, pareil caractère ne résulte pas du dispositif même de l'article unique, lequel ajoute à la loi la définition d'une notion juridique qui n'y figure point.

Selon les développements de la proposition de loi, l'intention de ses auteurs est "de lever l'ambiguïté sur l'application de l'article 5 de la loi précitée". Pareille ambiguïté ne se laisse pas déceler à la lecture du texte qui se réfère notamment à "l'une des élections réglées par les codes électoraux", ce qui vise assez manifestement les élections communales et non seulement les élections législatives ou les élections provinciales.

A la vérité, la notion de "corps législatif" est empruntée à l'article 3 du Protocole additionnel nE 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Paris le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 13 mai 1955. Les développements de la proposition de loi se réfèrent à l'interprétation donnée à cet article par un avis du Conseil d'Etat (L. 18.985/2 du 21 mars 1989) sur la proposition de loi de M. Hancké (1) modifiant la loi du 18 juillet 1985 précitée. Il semble dès lors que, sous le couvert d'une disposition interprétative de cette loi, la proposition tend à inviter le pouvoir législatif à interpréter par voie d'autorité une disposition d'un traité international en vigueur en Belgique.

---

(1)Doc. Ch. 547 (1988-1989), nE 2.

A cet égard, la section de législation du Conseil d'Etat se doit d'observer qu'il n'appartient pas au législateur de donner, même de manière indirecte, une interprétation qui se prétendrait authentique, d'une notion utilisée dans un traité international en vigueur en Belgique, d'autant que celle-ci n'apparaît même pas dans la loi nationale que ladite définition tendrait à compléter.

Les développements de la proposition conduisent cependant à s'interroger sur les rapports qui pourraient exister entre l'article 10 de la Convention et l'article 3 du Protocole.

Conformément à l'article 5 du Protocole (2), l'ar-ticle 10 de la Convention et l'article 3 du Protocole sont de même nature et ont même valeur. En effet, bien que les destinataires de l'article 10 de la Convention soient les citoyens dont les droits sont garantis, tandis que les destinataires de l'article 3 du Protocole sont les Etats aux-quels des obligations sont imposées, ces droits et obligations ne sont pas de nature essentiellement différente (3). Cette jurisprudence de la Commission est confirmée par la Cour (4).

---

(2)"Art. 5. Les Hautes Parties contractantes considéreront les articles 1er, 2, 3 et 4 de ce Protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront en conséquence".

(3)Affaires nEs 6745 et 6746/74, W, X, Y et Z c/ Belgique, citées in : VAN DIJK, P., et VAN HOOF, G., "De Europese conventie in theorie en praktijk", 1982, 412.

(4)Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 2 mars 1987 dans l'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt, T.B.P., 1987, 270, point 51.

Chacun des deux articles a toutefois un champ d'application qui lui est propre. Comme ils règlent des matières différentes, il ne saurait être question de contrariété interne. L'un et l'autre sont par conséquent applicables sans restriction et doivent être respectés par le législateur belge. En d'autres termes, le législateur est tenu d'exécuter l'obligation prévue à l'article 3 du Protocole, sans porter atteinte à l'article 10 de la Convention.

L'article 17 de la Convention (5) peut également être invoqué en ce sens :

> "Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de

(5)Pour un commentaire sur l'article 17 de la Convention, voir : VAN DIJK et VAN HOOF, op. cit., 473-477.

ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention".

Dès lors, il n'est pas permis de croire que l'article 3 du Protocole puisse être le fondement d'une dérogation à l'article 10, alinéa 1er, de la Convention, si, comme c'est le cas en l'occurrence, pareille dérogation n'entre pas dans le champ des exceptions prévues par l'alinéa 2 du même article.

L'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 interdit la divulgation des résultats de sondages relatifs aux élections "à partir du trentième jour précédant la date" de l'élection que ces sondages ont pour objet (6).

S'il estime que la publication des résultats des sondages d'opinion est de nature à porter atteinte à la liberté des élections en raison de l'influence produite sur les électeurs (7), le législateur belge a d'autres moyens à sa disposition pour éviter des abus éventuels. La loi du 18 juillet 1985 participe du reste de cette philosophie, notamment par la fixation de garanties de qualité et l'organisation d'un système de contrôle.

(6)Les mesures prises en la matière par le législateur français (loi nE 77-808 du 19 juillet 1977 et décrets nE 78-79 du 25 janvier 1978 et nE 80-531 du 16 mai 1980) limitent à une période plus courte (la semaine qui précède le jour du scrutin) la liberté de diffuser des résultats de sondages d'opinion. En République fédérale d'Allemagne, la restriction apportée à la liberté d'expression est encore beaucoup plus réduite puisqu'elle se limite à la publication de tout résultat, même partiel, concernant les enquêtes effectuées le jour du scrutin ainsi que des réponses à des questions qui seraient posées à des électeurs ayant déjà voté (loi électorale fédérale du 1er septembre 1975 plusieurs fois amendée depuis).

(7)L'influence précise qui découle de la publication des résultats des sondages d'opinion n'a pas encore été scientifiquement établie (VOORHOOF, D., "Verkiezingen, opiniepeilingen en de media", T.B.P., 1987, 74-75). Le fait qu'elle exerce une influence sur les électeurs ne constitue pas en soi un motif pour en empêcher la publication : en effet, la propagande électorale exerce également une influence.

En conclusion, tel qu'il est rédigé et, à la lumière des développements qui le précèdent, tel qu'il est conçu, l'article unique de la proposition de loi excède la compétence du législateur belge.

Au surplus, l'interprétation qui serait donnée à la notion de "corps législatif" dans l'article 3 du Protocole ne saurait exercer d'incidence sur la compatibilité avec l'article 10 de la Convention des restrictions apportées par le législateur à la liberté de diffuser avant les élections législatives les résultats de sondages d'opinion.

Aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is een adviesaanvraag van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, gedateerd 31 mei 1989, voorgelegd. Die aanvraag betreft een "wetsvoorstel tot uitlegging van artikel 5 van de wet van 18 juli 1985 betreffende de bekendmaking van opiniepeilingen", ingediend door de heer Lebrun c.s. op 26 mei 1989.

Het wetsvoorstel beoogt aan artikel 1, § 1, van de wet van 18 juli 1985 betreffende de bekendmaking van de opiniepeilingen "een punt 3" toe te voegen, waarin het begrip "wetgevende macht"

gedefinieerd wordt. Ten onrechte dient het opschrift van het voorstel zich aan als een ontwerp tot uitlegging van artikel 5 van de wet van 18 juli 1985. Zulks blijkt namelijk niet uit het bepalend gedeelte zelf van het enige artikel, dat aan de wet de definitie van een juridisch begrip toevoegt dat er niet in voorkomt.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is het de bedoeling van de initiatiefnemers "de dubbelzinnigheid betreffende de toepassing van artikel 5 van voornoemde wet" op te heffen. Een zodanige dubbelzinnigheid valt niet te ontdekken bij het lezen van de tekst waarin verwezen wordt naar "één van de verkiezingen die worden geregeld door de kieswetboeken", waarmee kennelijk wel op de gemeenteraadsverkiezingen gedoeld wordt en niet alleen op de parlementsverkiezingen of de provincieraadsverkiezingen.

Weliswaar is het begrip "wetgevende macht" ontleend aan artikel 3 van het eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Parijs de 20ste maart 1952 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gerefereerd aan de interpretatie die aan dat artikel gegeven is in een advies van de Raad van State (L. 18.985/2 van 21 maart 1989) omtrent het wetsvoorstel van de heer Hancké (8) tot wijziging van de voormelde wet van 18 juli 1985. Vandaar dat het zich laat aanzien dat het voorstel erop gericht is om, onder de schijn van een bepaling tot uitlegging van die wet, de wetgevende macht te verzoeken een authentieke uitlegging te geven van een bepaling van een in België geldend internationaal verdrag.

---

(8)Gedr. St., Kamer 547 (1988-1989), nr. 2.

In dat verband moet de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerken dat het niet aan de wetgever staat om, zelfs zijdelings, een beweerdelijk authentieke uitlegging te geven van een begrip dat gebezigd wordt in een in België geldend internationaal verdrag, des te minder daar dat begrip zelfs niet voorkomt in de nationale wet die door de bewuste definitie zou worden aangevuld.

Op basis van de toelichting bij het wetsvoorstel is men evenwel geneigd zich af te vragen welk verband er zou kunnen bestaan tussen artikel 10 van het Verdrag en artikel 3 van het Protocol.

Overeenkomstig artikel 5 van het Protocol hebben artikel 10 van het Verdrag en artikel 3 van het Protocol dezelfde natuur en dezelfde gelding (9). Immers, hoewel de adressaten van artikel 10 van het Verdrag de burgers zijn, wier rechten worden gewaarborgd, en de adressaten van artikel 3 van het Protocol de Staten, waaraan verplichtingen worden opgelegd, zijn die rechten en verplichtingen toch niet wezenlijk verschillend van aard (10). Die rechtspraak van de Commissie is bevestigd door het Hof (11).

Beide artikelen hebben nochtans een eigen wer-

(9)"Art. 5. De Hoge Verdragsluitende Partijen zullen de artikelen 1, 2, 3 en 4 van dit Protocol beschouwen als aanvullende artikelen van het Verdrag en alle bepalingen van het Verdrag zullen dienovereenkomstig van toepassing zijn".

(10)Zaken nrs. 6745 en 6746/74, W, X, Y en Z t/ België, geciteerd in : VAN DIJK, P. en VAN HOOF, G., "De Europese conventie in theorie en praktijk", 1982, 412.

(11)Europees Hof voor de rechten van de mens. Arrest van 2 maart 1987 inzake Mathieu-Mohin en Clerfayt, T.B.P., 1987, 270, punt 51.

kingssfeer. Aangezien zij verschillende aangelegenheden regelen, kan van een onderlinge strijdigheid geen sprake zijn. Beide artikelen gelden bijgevolg onverkort en dienen door de Belgische wetgever te worden nageleefd. De wetgever dient m.a.w. uitvoering te geven aan de verplichting opgelegd door artikel 3 van het Protocol, zonder afbreuk te doen aan artikel 10 van het Verdrag.

Artikel 17 van het Verdrag kan worden aangevoerd, namelijk in de volgende bewoordingen (12) :

> "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 dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien".

Derhalve is er geen reden om te denken dat artikel 3 van het Protocol de grond voor een afwijking van artikel 10, eerste lid, van het Verdrag kan opleveren wanneer - zoals ten deze - een dergelijke afwijking niet valt binnen de sfeer van de uitzonderingen waarin het tweede lid van hetzelfde artikel voorziet.

Artikel 5 van de wet van 18 juli 1985 verbiedt het bekendmaken van de uitslag van opiniepeilingen aangaande de verkiezingen "vanaf de dertigste ... dag die voorafgaat aan de dag" van de verkiezingen waarover de opiniepeiling gaat (13).

---

(12)Voor commentaar bij artikel 17 van het Verdrag, zie : VAN DIJK en VAN HOOF, op. cit., 473-477.

(13)De maatregelen die te dezen door de Franse wetgever zijn genomen (wet nr. 77-808 van 19 juli 1977 en decreten nr. 78-79 van 25 januari 1978 en nr. 80-531 van 16 mei 1980) beperken de vrijheid om de uitslag van opiniepeilingen te verspreiden

tot een kortere tijdsspanne (de week die aan de dag van de stemming voorafgaat). In de Bondsrepubliek Duitsland is de beperking die op de vrije meningsuiting wordt gesteld nog veel geringer, daar zij alleen geldt voor het bekendmaken van enigerlei, zelfs gedeeltelijke uitslag van de enquêtes die op de dag van de stemming worden gehouden en van de antwoorden op vragen die gesteld zouden worden aan kiezers die reeds hun stem hebben uitgebracht (Federale Kieswet van 1 september 1975, sindsdien meermaals gewijzigd).

Als de Belgische wetgever oordeelt dat de publikatie van de resultaten van opiniepeilingen de vrijheid van de verkiezingen eventueel kan aantasten door de invloed die ervan uitgaat (14), dan heeft hij ook nog andere middelen ter beschikking om eventuele misbruiken te vermijden. De wet van 18 juli 1985 gaat trouwens van die filosofie uit, onder meer door kwaliteitsgaranties te bepalen en een controlesysteem mogelijk te maken.

Tot besluit, zoals het enige artikel van het wetsvoorstel gesteld is en, gelet op de toelichting die eraan voorafgaat zoals het uitgedacht is, gaat het de bevoegdheid van de Belgische wetgever te buiten.

Bovendien zou de interpretatie die aan het begrip "wetgevende macht" in artikel 3 van het Protocol gehecht zou worden, geen gevolgen kunnen hebben voor het bestaanbaar zijn van de beperkingen die door de wetgever worden gesteld op de vrijheid om de uitslag van opiniepeilingen vo,'o,'r de parlementsverkiezingen te verspreiden, met artikel 10 van het Verdrag.

---

(14)De precieze invloed die uitgaat van de publikatie van de resultaten van opiniepeilingen is nog niet wetenschappelijk bepaald (VOORHOOF, D., "Verkiezingen, opiniepeilingen en de media", T.B.P., 1987, 74-75).
Het feit dat er invloed van uitgaat op de kiezers is op zich nog geen reden om publikatie ervan te verbieden : er gaat immers ook een invloed uit van kiespropaganda.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs :	P. FINCOEUR,	conseiller d'Etat, président,
de Heren :		staatsraad, voorzitter,
	C.-L. CLOSSET,	conseillers d'Etat,
	R. ANDERSEN,	staatsraden,
	F. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
	J. DE GAVRE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame :	R. DEROY,	greffier,
Mevrouw :		griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. FINCOEUR.