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 3 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone ainsi que la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques" (Doc. Chambre, n° 436/1-95/96), a donné le 22 janvier 1997 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 3 december 1996 door de Voorzitter van Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Waalse Gewestraad, de Vlaamse Raad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, en van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen" (Gedr. St. Kamer, nr. 436/1-95/96), heeft op 22 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Selon les auteurs de la proposition, l'objet de celle-ci est de confier à chaque assemblée concernée, le contrôle des communications gouvernementales émanant d'un ou plusieurs membres des Gouvernements de Communauté ou de Région, d'un ou plusieurs membres des collèges visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat régionaux visés à l'article 41 de la même loi spéciale, des présidents des Conseils de Communauté ou de Région, ainsi que des présidents de l'assemblée réunie et des groupes linguistiques visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (1). A leur estime, ce contrôle se distingue de celui des dépenses électorales et de leur limitation et ils proposent, en conséquence, de modifier l'intitulé des lois du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, et celui de la loi du 19 mai 1994 (II) relative à la limitation et au contrôle des dépenses engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale et du Conseil de la Communauté germanophone, "en vue de bien séparer les trois compétences spéciales des commissions de contrôle, à savoir le contrôle des dépenses électorales, le contrôle des communications

---

(1) Développements, alinéa 1er.

officielles des autorités publiques et le contrôle de la comptabilité des partis politiques" (1).

Ce point de vue ne peut être suivi; en effet, le contrôle des communications et campagnes d'information des membres des gouvernements et des présidents des assemblées parlementaires, dès lors qu'il est institué dans le seul but de vérifier qu'elles ne visent pas, en tout ou en partie, la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres de ces institutions ou de l'image d'un parti politique et, dans l'affirmative, d'imputer les frais de ces communications ou de ces campagnes sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent, constitue bien un aspect du contrôle des dépenses électorales. Dans son avis sur la proposition de loi, qui allait devenir la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques (2), la section de législation du Conseil d'Etat avait indiqué que "... la proposition examinée n'a pas pour objet de régler les communications gouvernementales au sens de l'article 4, 6°, de la loi spéciale [du 8 août 1980 de réformes institutionnelles] (3), mais seulement leurs effets

---

(1) Voir en ce sens le dernier alinéa du développement et le commentaire des articles 5, 7 et 8.

(2) Doc. parl., Chambre des représentants, n° 1384/2, session ordinaire 1993-1994.

(3) L'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range dans les matières culturelles visées à l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution "la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral".

sur les dépenses électorales, ce qui relève bien de la matière électorale" (1).

S'agissant de la matière électorale, l'article 118, § 2, de la Constitution permet, mais par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de désigner celles des matières relatives à l'élection du Conseil de la Communauté française, du Conseil de la Région wallonne et du Conseil de la Communauté flamande, qui seront réglées par ces Conseils, chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 134, selon le cas.

Le législateur spécial a ainsi permis au Conseil régional wallon et au Conseil flamand de déterminer leurs circonscriptions électorales et le chef lieu de celles-ci, ainsi que le nombre minimum de signatures requises pour l'acte de présentation, soit auprès des électeurs, soit auprès des membres sortants du conseil concerné (articles 26, § 1er, 26quater, alinéa 1er, et 28bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

---

(1) Le Conseil d'Etat ajoutait : "Certes l'on pourrait objecter qu'un tel contrôle pourrait influencer l'action des gouvernements communautaires et régionaux. Toutefois, une telle influence ne serait qu'indirecte, marginale et temporaire; au surplus, ce contrôle est nécessaire; il est, tout autant, proportionné à l'objectif poursuivi, à savoir la loyauté dans les compétitions électorales".

Il pourrait donc se concevoir que ce contrôle particulier des dépenses électorales, c'est-à-dire celles effectuées à l'occasion des élections des Conseils visés ci-dessus, à savoir celui des communications officielles qui doivent être considérées comme des dépenses électorales en ce qu'elles viseraient à promouvoir l'image personnelle de son auteur ou de son parti politique, soit effectivement désigné parmi les matières qui seront réglées par ces Conseils.

En l'espèce, toutefois, la proposition examinée ne peut être considérée comme prise en exécution dudit article 118, § 2, de la Constitution.

En effet :

1° elle ne se présente pas comme une loi spéciale qui devrait être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution;

2° son article 2 prévoit l'institution de commissions de contrôle des communications officielles, non seulement au sein du Conseil régional wallon et du Conseil flamand (1), mais également au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, du Conseil de la Communauté germanophone, de la Commission communautaire

---

(1) Sans raison apparente, le Conseil de la Communauté française n'est pas visé par l'article 2, 2), de la proposition, alors que l'article 4 prévoit le contrôle des communications de tous les Gouvernements de Communauté et de Région et des présidents de tous les Conseils de Communauté ou de Région.

française, de la Commission communautaire flamande et de la Commission communautaire commune, alors que ces dernières ne peuvent se voir attribuer aucune compétence en matière électorale, n'étant pas visées par l'article 118 de la Constitution;

3° ce n'est pas à ces conseils, mais bien à des commissions instituées au sein de celles-ci, que la compétence du contrôle des communications officielles serait attribuée;

4° la proposition ne se limite pas à désigner une matière relative à l'élection des conseils régionaux et communautaires, qui serait identifiée comme étant le contrôle des communications officielles, et qui devrait être réglée par décret, mais règle entièrement la manière dont ce contrôle doit s'exercer.

Il s'ensuit que la proposition, telle qu'elle se présente, ne pourrait être adoptée qu'en méconnaissance de la Constitution.

Au surplus, à supposer même qu'elle fût amendée pour s'intégrer dans le champ d'application de l'article 118, § 2, de la Constitution, elle se heurterait à d'autres objections.

1° d'abord, les communications officielles émanant des entités fédérées autres que celles visées à l'article 118 de la Constitution continueraient à être contrôlées par la Commission de contrôle instituée par l'article 1er, 4°, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation

et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, et serait de nature à engendrer, au plan du contrôle, une inégalité injustifiée entre les différentes entités fédérées;

2° le contrôle qu'exerceraient les Conseils visés à l'article 118, § 2, de la Constitution ne pourrait avoir de portée que sur les dépenses électorales effectuées à l'occasion des élections de ces conseils et serait sans effet sur le contrôle des dépenses électorales des membres de gouvernement ou des présidents des Conseils qui se présenteraient à d'autres élections (fédérales, provinciales, communales ou européennes), ce qui pourrait être une autre source d'inégalité.

Volgens de indieners van het voorstel, strekt het ertoe aan elk van de betrokken assemblees de toetsing op te dragen van de regeringsmededelingen uitgaande van een of meer leden van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen, van een of meer leden van de colleges bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, van een of meer Gewestelijke staatssecretarissen bedoeld in artikel 41 van dezelfde bijzondere wet, van de voorzitters van de Gemeenschaps- of Gewestraden, alsmede van de voorzitters van de verenigde vergadering en van de taalgroepen bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (1). Naar hun mening onderscheidt deze toetsing zich van de controle op de verkiezingsuitgaven en de beperking ervan en zij stellen bijgevolg voor het opschrift te wijzigen van de wetten van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en van 19 mei 1994 (II) betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Waalse Gewestraad, de Vlaamse Raad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, "om de drie bijzondere bevoegdheden van de Controlecommissie, met name de controle van de verkiezingsuitgaven, de toetsing van de officiële mededelingen van de overheid en de controle van de

---

(1) Toelichting, eerste alinea.

boekhouding van de politieke partijen, duidelijk van elkaar gescheiden te houden" (1).

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden; de toetsing van de mededelingen en voorlichtingscampagnes van de regeringsleden en de voorzitters van de parlementaire assemblees vormt immers wel degelijk een aspect van de controle op de verkiezingsuitgaven, daar zij uitsluitend is ingevoerd met het doel na te gaan of zij niet volledig of gedeeltelijk de promotie beogen van het persoonlijke imago van een of meer leden van die instellingen of van het imago van een politieke partij en, zo ja, de kosten van die mededelingen of van die campagnes af te boeken op de verkiezingsuitgaven van de betrokkenen bij de eerstkomende verkiezing waarvoor zij zich kandidaat stellen. De afdeling wetgeving van de Raad van State had in haar advies over het voorstel van wet, dat de wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid zou worden (2), op het volgende gewezen : "... het onderzochte voorstel heeft niet tot doel de regeringsmededelingen te regelen in de zin van artikel 4, 6°, van de bijzondere

---

(1) Zie in die zin de laatste alinea van de toelichting en de commentaar bij de artikelen 5, 7 en 8.

(2) Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 1384/2, gewone zitting 1993-1994.

wet (van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) (1), doch uitsluitend de weerslag ervan op de verkiezingsuitgaven, wat voorzeker tot de kiesrechtzaken behoort" (2).

Ten aanzien van kiesrechtzaken maakt artikel 118, § 2, van de Grondwet het mogelijk, doch bij een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, de aangelegenheden aan te duiden betreffende de verkiezing van de Raad van de Vlaamse Gemeenschap, de Raad van de Franse Gemeenschap en de Raad van het Waalse Gewest, welke door de Raden, ieder wat hem betreft, bij decreet of bij een in artikel 134 bedoelde regel worden geregeld, naar gelang van het geval.

De bijzondere wetgever heeft aldus de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad in staat gesteld hun kieskringen en de hoofdplaatsen ervan vast te stellen alsmede het voor de akte van voordracht vereiste minimum aantal handtekeningen, ofwel van de kiezers, ofwel van de aftredende leden van de

---

(1) Artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen deelt de "radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de federale Regering uitgezonderd" in bij de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet.

(2) De Raad van State zei voorts : "Weliswaar kan tegengeworpen worden dat een zodanige controle een invloed kan hebben op het handelen van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Zulk een invloed zou echter slechts zijdelings, bijkomstig en tijdelijk zijn; bovendien is die controle noodzakelijk; zij is tevens afgestemd op het nagestreefde oogmerk, te weten een loyale kiesstrijd".

betrokken raad (artikelen 26, § 1, 26quater, eerste lid, en 28bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Het is dus mogelijk dat deze bijzondere controle op de verkiezingsuitgaven, dit wil zeggen de uitgaven verricht naar aanleiding van de verkiezing van de hierboven bedoelde Raden, te weten de controle op de officiële mededelingen die als verkiezingsuitgaven moeten worden beschouwd doordat zij ertoe zouden strekken het persoonlijke imago van de initiatiefnemer ervan of van diens politieke partij te promoten, effectief wordt aangeduid als één van de aangelegenheden die door deze Raden zullen worden geregeld.

In het onderhavige geval evenwel, kan het onderzochte voorstel niet geacht worden te zijn uitgevaardigd ter uitvoering van het genoemde artikel 118, § 2, van de Grondwet, en wel om de volgende redenen :

1° het dient zich niet aan als een bijzondere wet die zou moeten worden goedgekeurd met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet;

2° artikel 2 ervan voorziet in de instelling van commissies voor de toetsing van de officiële mededelingen, niet alleen bij de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad (1), maar tevens bij de Brussels Hoofdstedelijke Raad, de

---

(1) Zonder aanwijsbare reden wordt in artikel 2, 2), van het voorstel de Franse Gemeenschapsraad niet vermeld, terwijl artikel 4 voorziet in de toetsing van de mededelingen van alle Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de voorzitters van alle Gemeenschaps- en Gewestraden.

Raad van de Duitstalige gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, terwijl aan de laatstgenoemden geen enkele bevoegdheid kan worden opgedragen in kiesrechtzaken aangezien zij niet worden vermeld in artikel 118 van de Grondwet;

3° de bevoegdheid inzake de toetsing van de officiële mededelingen zou niet aan die raden, maar wel aan bij die raden ingestelde commissies worden opgedragen;

4° het voorstel beperkt zich er niet toe een aangelegenheid aan te duiden betreffende de verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestraden, die de toetsing van de officiële mededelingen zou zijn, en die bij decreet zou moeten worden geregeld, maar regelt volledig de wijze waarop die toetsing moet worden uitgeoefend.

Daaruit volgt dat het voorstel, zoals het zich aandient, alleen zou kunnen worden goedgekeurd met schending van de Grondwet.

Bovendien zou het voorstel, gesteld zelfs dat het werd gewijzigd opdat het binnen de werkingssfeer van artikel 118, § 2, van de Grondwet zou vallen, op andere bezwaren stuiten.

1° in de eerste plaats zouden de officiële mededelingen uitgaande van de andere federale entiteiten dan die welke worden vermeld in artikel 118 van de Grondwet nog altijd gecontroleerd worden door de Controlecommissie, ingesteld bij artikel 1, 4°, van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de

politieke partijen en zou het voorstel, op het gebied van de controle, een niet gerechtvaardigde ongelijkheid doen ontstaan tussen de verschillende federale entiteiten;

2° de controle die de Raden bepaald in artikel 118, § 2, van de Grondwet zouden uitoefenen, zou alleen betrekking kunnen hebben op de verkiezingsuitgaven naar aanleiding van de verkiezing van die Raden en zou geen gevolg hebben voor de controle op de verkiezingsuitgaven van de regeringsleden of van de voorzitters van de raden die zich voor andere verkiezingen kandidaat zouden stellen (federale verkiezingen, provincie- of gemeenteraads-verkiezingen, Europese verkiezingen), wat een andere bron van ongelijkheid zou kunnen zijn.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. M. PAUL, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. PAUL, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. DETROUX, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.