CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.404/AG/AV
du 6 juin 2025

sur

une proposition de loi ‘modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue de plafonner les dépenses afférentes aux messages commerciaux diffusés sur les médias en ligne en dehors de la période réglementée’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.404/AG/AV
van 6 juni 2025

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, teneinde een uitgavenplafond in te stellen voor commerciële boodschappen op online media buiten de sperperiode’

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Le 17 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue de plafonner les dépenses afférentes aux messages commerciaux diffusés sur les médias en ligne en dehors de la période réglementée', déposée par M. Franky DEMON et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0185/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 20 février, 12 et 27 mars et 22 avril 2025. L'assemblée générale était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Patrick RONVAUX et Pierre LEFRANC, présidents de chambre, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Christine HOREVOETS, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, Xavier MINY et Peter SCHOLLEN, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH et Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juin 2025.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Op 17 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, teneinde een uitgavenplafond in te stellen voor commerciële boodschappen op online media buiten de sperperiode', ingediend door de heer Franky DEMON c.s. (*Parl.St*, Kamer, 2024, nr. 56-0185/001).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 20 februari, 12 en 27 maart en 22 april 2025. De algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Patrick RONVAUX en Pierre LEFRANC, kamervoorzitters, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Christine HOREVOETS, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, Xavier MINY en Peter SCHOLLEN, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH en Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 2025.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. De manière analogue aux propositions de lois enrôlées sous les numéros 77.402, 77.403 et 77.405, faisant chacune l'objet d'un avis donné ce jour par la section de législation, la proposition de loi à l'examen, enrôlée sous le numéro 77.404, tend à limiter certaines dépenses exposées par les partis politiques pour la diffusion de messages de propagande, en modifiant la loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques'.

Si les quatre propositions de loi participent d'un même objectif visant à renforcer la démocratie et/ou la transparence et à créer des conditions de concurrence équitable entre les partis politiques et les candidats, la manière de concrétiser ce dernier diffère dans chaque proposition. Il ressort des développements de la proposition à l'examen qu'elle tend à limiter les dépenses pour les messages payants diffusés sur les médias en ligne, en raison des dépenses excessives, constatées ces dernières années, consacrées à ce type de médias.

3. La proposition à l'examen, qui reprend en l'adaptant une précédente proposition [1], insère dans la loi du 4 juillet 1989 un nouveau chapitre II/2 intitulé « Limitation et contrôle des dépenses afférentes aux messages payants diffusés sur les médias en ligne en dehors de la période de la campagne électorale » [2] (article 2 de la proposition), comportant les articles 14/5 à 14/7 (articles 3 à 5 de la proposition).

L'article 14/5, proposé, instaure, dans la loi du 4 juillet 1989, un plafond annuel de 300.000 euros que ne peuvent dépasser les partis politiques pour « le total des dépenses et engagements financiers afférents aux messages payants diffusés sur les médias en ligne », « sans tenir compte de la période définie à l'article 4, § 1er » – à savoir la période de quatre mois au cours de laquelle sont considérées comme « dépenses de propagande électorale » pour l'application de la loi du 4 juillet 1989 « toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels destinés à influencer favorablement le résultat d'un

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Proposition de loi 'modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue de plafonner les dépenses afférentes aux messages commerciaux diffusés sur les médias en ligne en dehors de la période réglementée', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3798/001.

[2] Ce chapitre se situe ainsi, dans la loi du 4 juillet 1989, après le chapitre II « Limitation et contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants » et le chapitre II/1 « Contrôle des communications officielles du gouvernement fédéral et des présidents des Chambres fédérales » et avant le chapitre III relatif au « Financement des partis politiques » et le chapitre IV consacré à « La comptabilité des partis politiques ».

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

parti politique et de ses candidats ». Cette disposition définit par ailleurs ce qu'il y a lieu d'entendre par « médias en ligne » comme « l'ensemble des applications de l'Internet permettant d'échanger des informations sous la forme de textes, de sons ou d'images ». Ce montant de base de 300.000 euros est adapté aux variations des coûts de production des médias publicitaires utilisés selon une formule déterminée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (article 14/5, § 4, proposé).

L'article 14/6 proposé de la loi du 4 juillet 1989 prévoit le relevé annuel, par les partis politiques et leurs composantes, des dépenses visées à l'article 14/5, tandis que l'article 14/7 proposé prévoit un contrôle par la Commission de contrôle [3], ainsi que des sanctions en cas de non-respect des obligations de déclaration ou en cas de dépassement des montants visés dans l'article 14/5 proposé.

En fixant ce plafond annuel de 300.000 euros, les auteurs de la proposition visent ainsi à « plafonner les dépenses des partis politiques consacrées aux annonces publicitaires payantes sur les médias en ligne en dehors des campagnes électorales », tout en permettant aux partis politiques de continuer à « consacrer un budget important à la diffusion d'annonces publicitaires sur les médias en ligne, ce qui garantit la liberté d'expression », inscrivant ainsi la proposition de loi « dans la ligne des objectifs poursuivis initialement par la loi du 4 juillet 1989, à savoir garantir des conditions équitables entre les partis politiques ».

Selon les auteurs de la proposition, celle-ci règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution [4] (article 1er de la proposition). La proposition de loi prévoit enfin une entrée en vigueur de la loi le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 6 de la proposition).

COMPÉTENCE

4. Au regard de l'objet de la proposition examinée, il convient de rappeler les principes qui suivent en matière de répartition des compétences.

5. L'autorité fédérale est compétente pour la réglementation des dépenses électorales, y compris pour la fixation de plafonds de dépenses, des moyens de campagne autorisés ainsi que du régime de sanction [5], en ce qui concerne les élections du Parlement européen, de la Chambre des représentants et des parlements élus directement des entités fédérées.

[3] Visée à l'article 1er, 4°, de la loi du 4 juillet 1989.

[4] Dont le 5° vise parmi les hypothèses où la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité « les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ».

[5] Voir l'avis 36.323/VR donné le 27 janvier 2004 sur une proposition de décret devenue le décret de la Région wallonne du 11 mars 2004 (abrogé entre-temps) 'instituant le contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon', observations 17, 20 et 21 ; comparer avec l'avis 39.980/4 donné le 27 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1er juin 2006 'modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', observation 4.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Les Régions sont compétentes pour la réglementation des dépenses électorales en ce qui concerne les élections des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district [6].

La Communauté germanophone exerce la compétence relative à la réglementation des dépenses électorales en ce qui concerne les élections des conseils communaux (et des conseils de district) dans la région de langue allemande [7].

6. Ni le texte de la Constitution ni le texte de la loi spéciale, ni les travaux préparatoires de celle-ci ne définissent plus précisément la notion de « dépenses électorales ».

Par le passé, l'autorité fédérale a toujours associé la notion de « dépenses électorales » à une période déterminée précédant les élections [8]. Au fil du temps, cette période a du reste reçu une acception différente [9].

Le Conseil d'État estime toutefois que cette association à une période bien déterminée précédant les élections ne découle pas comme telle de la notion répartitrice de compétence de « dépense électorale » et que toute dépense effectuée dans le but de convaincre les électeurs de voter pour un parti politique peut être considérée comme une dépense électorale, quelle que soit la période au cours de laquelle cette dépense a été effectuée. Dans la pratique, les partis politiques engagent déjà bien avant les élections des dépenses visant à convaincre des électeurs potentiels. La définition, inscrite à l'article 4, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989 à modifier, de la notion de « dépenses de propagande électorale » comme étant « toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats » et qui, en principe, sont émis dans la période de quatre mois précédant les élections de la Chambre des représentants,

[6] L'article 6, § 1er, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que la Région flamande et la Région wallonne sont compétentes pour « la réglementation et le contrôle des dépenses électorales [...] et l'origine des fonds qui y ont été affectés » en ce qui concerne l'élection des « organes provinciaux, supracommunaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes ». L'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' attribue à la Région de Bruxelles-Capitale les mêmes compétences en la matière.

[7] Voir l'article 1er, alinéa 1er, 1/1° du décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés' et l'article 1er, alinéa 1er, 1.1, du décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 'über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft'.

[8] Loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques', loi du 19 mai 1994 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen' et loi du 19 mai 1994 'réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques'.

[9] À l'origine, la loi du 4 juillet 1989 prévoyait une période réglementée de 6 mois. Celle-ci a été portée à 12 mois par la loi du 18 juin 1993. En 1994 déjà, elle a toutefois été ramenée à 3 mois. Dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, la période en question a été portée à 4 mois, tant pour les élections fédérales et européennes que pour les élections des entités fédérées.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

est donc sans incidence sur le fait que la compétence de l'autorité fédérale en matière de réglementation des « dépenses électorales » est plus large.

7. Il va de soi qu'il doit exister un lien entre la dépense et les élections. On ne pourrait pas présumer que toutes les dépenses de communication engagées par les partis politiques au cours d'une législature visent, au moins en partie, à convaincre des électeurs potentiels. Il serait excessif de qualifier également de dépense électorale une dépense qui poursuit manifestement un autre objectif (par exemple, le recrutement de membres). De telles dépenses ne pourraient pas être considérées comme des dépenses électorales. Dans ce cas, c'est la compétence fédérale résiduelle en matière de partis politiques qui sera alors en cause [10].

8. Il découle encore de ce qui précède que lorsque l'autorité fédérale adopte une réglementation relative aux dépenses électorales, cette réglementation ne peut pas s'appliquer aux dépenses électorales effectuées spécifiquement pour les élections locales visées à l'article 6, § 1er, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', pour lesquelles les Régions et la Communauté germanophone sont compétentes. Le Conseil d'État observe en outre que les différents législateurs compétents doivent toujours exercer leur compétence dans le respect du principe de proportionnalité. Cela implique qu'ils ne peuvent rendre impossible ou exagérément difficile pour l'(les) autre(s) législateur(s) de mener efficacement la politique qui lui (leur) a été confiée [11]. Même lorsqu'il règle les dépenses des partis politiques en général, le législateur fédéral doit y veiller, compte tenu de la compétence des Régions en matière de dépenses électorales spécifiquement engagées pour les élections locales.

9. Enfin, il faut encore attirer l'attention sur l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui dispose que « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral » relèvent des « matières culturelles » pour lesquelles la Communauté flamande et la Communauté

[10] Cette compétence comprend notamment la compétence relative au statut des partis politiques, à leur financement et à leurs droits et obligations, y compris la réglementation des dépenses des partis en général, à l'exception toutefois d'un certain nombre de matières expressément attribuées aux Régions et/ou aux Communautés.

[11] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir, par exemple, C.C., 14 septembre 2006, n° 139/2006, B.3.2 et B.3.3.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

française sont compétentes [12-13]. Sur la base de cette compétence, les Communautés peuvent édicter des règles relatives aux messages des partis politiques pour les services de médias audiovisuels et sonores.

10. Au regard de ce qui précède, la proposition de loi n'appelle pas d'observation en ce qui concerne la compétence [14].

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Les principes applicables quant aux droits fondamentaux en jeu

11. La proposition de loi contient une règlementation de la publicité payante faite par ou au bénéfice de partis politiques [15]. Cette réglementation s'inscrit au carrefour de la protection de la liberté d'expression, d'une part, et de l'obligation pour l'État de garantir la tenue d'élections libres et honnêtes, d'autre part (A). L'arbitrage à réaliser légitime la reconnaissance d'une marge

[12] En vertu de l'article 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', la Communauté germanophone dispose également de cette compétence.

[13] Il ressort des travaux préparatoires de l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' que la notion de « services de médias audiovisuels et sonores » a une large portée (*Doc. parl.,* Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 21 et n° 5-2232/2, pp. 5 et 6 ; voir J. BAERT, « Mediadiensten », in B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen,* la Charte, 2016, pp. 101-103). Il s'agit également de « services numériques ». Déjà dans son arrêt n° 132/2004 du 14 juillet 2004, la Cour constitutionnelle a indiqué que « le fait de fournir des informations publiques à l'ensemble du public » est la caractéristique essentielle de la notion « de la radiodiffusion et de la télévision » utilisée auparavant à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (C.C., 14 juillet 2004, n° 132/2004, B.10.2). Dans l'avis 73.934/3 du 26 septembre 2023, le Conseil d'État a estimé que les plateformes de médias sociaux, comme YouTube, Instagram et X, pouvaient également être considérées comme des « services de médias audiovisuels et sonores » dans la mesure où elles mettent à la disposition de l'ensemble du public des informations publiques sous la forme de vidéos, de livestreams, de podcasts, etc. (avis 73.934/3 donné le 26 septembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 26 janvier 2024 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie tot gedeeltelijke uitvoering van de digitaledienstenverordening', observations 3.1-3.9). Voir aussi l'avis 74.816/VR-4 donné le 20 décembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 21 avril 2024 'mettant en œuvre le règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, portant modifications du livre XII et du livre XV du Code de droit économique et portant modifications de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges'.

[14] Dans la mesure où la proposition règle les dépenses électorales des parlements de Communautés et de Régions, il convient toutefois de relever que, conformément à l'article 31, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, il incombe à ces parlements ou aux organes désignés par ceux-ci de contrôler les dépenses électorales selon les règles définies par décret. Les articles 14/6 et 14/7, proposés, de la loi du 4 juillet 1989 (articles 4 et 5 de la proposition) doivent dès lors être interprétés en ce sens qu'ils n'excluent pas ce contrôle. Ce point pourrait être précisé en ajoutant à la proposition une disposition visant à modifier l'article 9 de la loi du 19 mai 1994 'réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections [du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement] de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques', afin que cette disposition vise non seulement l'article 2, § 1er, de cette loi, mais également le régime proposé.

[15] En revanche, la proposition de loi ne limite pas le recours, par les partis politiques ou leurs composantes, aux instruments numériques dont les réseaux sociaux, lorsque celui-ci est gratuit, pas plus qu'elle ne règlemente le contenu des messages diffusés par ce biais.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

d'appréciation au profit du législateur (C), laquelle se justifie d'autant plus à la lumière des difficultés spécifiques que soulève la question sur les réseaux sociaux et Internet (B).

A. La liberté d'expression et l'obligation positive de garantir la tenue d'élections libres et honnêtes

12. La limitation et, *a fortiori*, l'interdiction de certaines formes de publicité ou de propagande politique constituent une restriction à la liberté d'expression, protégée, notamment, par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la « CEDH ») [16].

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle que la liberté d'expression, en matière politique, jouit d'un statut prééminent. Selon la première citée, « [i]l est fondamental, dans une société démocratique, de défendre le libre jeu du débat politique et la Cour accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique » [17]. La seconde insiste, pour sa part, sur le « rôle essentiel [des partis politiques] pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie » [18].

13. Il est à noter que l'objet de la proposition à l'examen n'est pas de restreindre le contenu de la communication politique, mais bien, de manière plus limitée, de réglementer certaines de ses formes. Toutefois, les dispositions constitutionnelles et internationales précitées protègent non seulement le contenu de l'expression, mais aussi le choix de la forme, de la technique de diffusion ou du média [19].

À cet égard, la Cour constitutionnelle a jugé :

> « La liberté d'expression comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix » [20].

En sens convergent, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'utilisation des médias en ligne, y compris les réseaux sociaux, intègre pleinement le champ d'application de la liberté précitée, la Cour ayant noté que « la possibilité pour les individus de s'exprimer sur Internet constitue un outil sans précédent d'exercice de la liberté

[16] Voir Cour eur. D.H., 28 juin 2001, arrêt *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse ;* Cour eur. D.H., 11 décembre 2008, arrêt *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège ;* Cour eur. D.H. (Gde ch.), 22 avril 2013, arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, § 100. Voir aussi C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, et l'avis 60.484/1 donné le 22 mars 2017 sur une proposition de loi 'visant à étendre aux mutualités et aux unions nationales de mutualités les règles relatives à certaines interdictions de propagande applicables aux partis politiques et à leurs candidats en période électorale' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-0395/3).

[17] Cour eur. D.H. (Gde ch.), 15 mai 2023, arrêt *Sanchez c. France*, § 146.

[18] C.C., 3 décembre 2009, n° 195/2009, B.22.3.

[19] Voir Cour eur. D.H., 23 septembre 1994, arrêt *Jersild c. Danemark*, § 31, et par exemple également l'avis 60.484/1.

[20] C.C., 15 janvier 2009, n° 9/2009, B.20.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

d'expression » [21]. Par conséquent, « [...] l'Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information : on y trouve des outils essentiels de participation aux activités et débats relatifs à des questions politiques ou d'intérêt public » [22].

14. Toutefois, la liberté d'expression, y compris dans le cadre de la propagande politique, ne constitue pas un droit absolu.

En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, l'exercice de la liberté d'expression peut être restreint lorsque les restrictions sont « prévues par la loi » et lorsqu'un but légitime est poursuivi, plus précisément lorsque la restriction est nécessaire « 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 ». En outre, la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique notamment qu'il existe des motifs pertinents et suffisants pour la justifier, signifiant qu'elle correspond à un « besoin social impérieux » et qu'elle est proportionnée à l'objectif poursuivi [23].

Selon la position constante de la section de législation, l'exigence de proportionnalité implique la réunion de trois conditions cumulatives, vérifiées en ordre subsidiaire [24]. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi. Elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite 'least restrictive alternative'). Enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou 'fair balance', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation.

15. Telle qu'elle est garantie, notamment, par les articles 3 du Premier protocole additionnel à la CEDH et 25 du Pacte international 'relatif aux droits civils et politiques', la préservation du droit à des élections libres et honnêtes renforce la nécessité d'une communication politique libre, tout en justifiant que des limites lui soient apportées quant aux moyens, entre autres financiers, à l'aide desquels elle se déploie. Il y va, non pas simplement d'une faculté dans le chef des États, mais d'une obligation positive à charge de ceux-ci, fondée sur les dispositions internationales précitées.

[21] Cour eur. D.H. (Gde ch.), 16 juin 2015, arrêt *Delfi AS c. Estonie*, § 110.

[22] Cour eur. D.H., 18 décembre 2012, arrêt *Ahmet Yildirim c. Turquie*, § 54.

[23] Voir par exemple Cour eur. D.H. (Gde ch.), 22 avril 2013, arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, §§ 100-105, faisant référence à la jurisprudence de la Cour. Voir également l'avis 60.484/1.

[24] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 75.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

16. S'exprimant à propos de l'abrogation de l'interdiction de la publicité payante par Internet que comprenait autrefois la loi du 4 juillet 1989, l'assemblée générale de la section de législation énonce, dans son avis 53.905/AG donné le 13 août 2013, dans la ligne de l'arrêt n° 161/2010 de la Cour constitutionnelle, que « [l]orsqu'il apprécie la nécessité d'imposer des restrictions à la liberté d'expression, le législateur *doit* notamment tenir compte des objectifs légitimes que constituent l'assurance d'un traitement non discriminatoire entre les tendances politiques et de l'accès des citoyens à une information politique équilibrée[25], ainsi que la garantie du déroulement régulier des élections » [26].

17. Dans son arrêt *Bowman c. Royaume-Uni* [27], la Cour européenne des droits de l'homme énonce pour sa part :

> « 42. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique […]. Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, comme la Cour l'a relevé dans le passé, la liberté d'expression est l'une des 'conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif' […]. C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement.
>
> 43. Néanmoins, dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir 'la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif'. La Cour reconnaît qu'en ménageant un équilibre entre ces deux droits, les Etats contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral […] ».

La même Cour ajoute, dans l'arrêt *Animal Defenders c. Royaume-Uni* :

> « Si le risque menaçant le pluralisme des débats publics, les élections et le processus démocratique est à l'évidence plus élevé en période électorale, l'arrêt *Bowman* n'indique pas qu'il soit limité à ces périodes car le processus démocratique est continu et doit être constamment alimenté par un débat public libre et pluraliste » [28].

---

[25] *Note de bas de page 31 de l'avis cité* : « Voir C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.7 ». Le B.7 cité énonce que : « Cette volonté d'assurer, d'une part, un traitement non discriminatoire entre les tendances politiques et, d'autre part, l'accès des citoyens à une information politique équilibrée constitue un objectif légitime qui permet de justifier une ingérence dans la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme […] ».

[26] Avis 53.905/AG donné le 13 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 'modifiant 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, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques' (souligné par la section de législation).

[27] Cour eur. D.H., 19 février 1998, arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*, §§ 42 et 43.

[28] Cour eur. D.H., arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, § 111.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

La disponibilité d'autres moyens de communication constitue, selon la Cour, un facteur clé pour l'appréciation de la proportionnalité d'une restriction de l'accès à des médias potentiellement utiles [29].

18. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies affirme, pour sa part, qu'« [i]l peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti » [30]. En sens convergent, le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (ci-après : la « Commission de Venise ») affirme que « [l]e principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité » [31].

B. La spécificité de la parole politique sur les médias en ligne

19. Les réseaux sociaux et Internet présentent par ailleurs des spécificités en ce qui concerne la parole politique, au regard notamment de leur incidence sur l'organisation d'élections libres.

20. La Cour européenne des droits de l'homme prend en compte les spécificités de l'usage des réseaux sociaux à des fins politiques, puisqu'en ce qui concerne une éventuelle ingérence dans la liberté d'expression, elle appréhende « cette question au regard des 'devoirs et responsabilités', au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, qui incombent aux personnalités politiques lorsqu'elles décident d'utiliser les réseaux sociaux à des fins politiques, notamment à des fins électorales […] » [32].

Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt de Grande Chambre *Sanchez c. France* du 15 mai 2023, « Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice de la liberté d'expression » [33] et « le recours aux nouvelles technologies, notamment dans le domaine politique, est maintenant acté, qu'il s'agisse d'Internet ou encore d'applications mobiles qui peuvent être mises 'à la disposition des électeurs [par un parti politique] afin que ceux-ci puissent communiquer leurs opinions politiques', 'mais aussi faire passer lui-même un message politique' ;

[29] *Ibid.,* § 124.

[30] CCPR, Observation générale 25 relative à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 27 août 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, pt. 19. Voir aussi C.C., 21 décembre 1990, n° 40/90, 4.B.2 : « Le but poursuivi par le législateur est en premier lieu de limiter et de contrôler les dépenses électorales. Ce but est légitime en soi ; il tend à faire prévaloir le principe d'égalité en réduisant par une réglementation stricte les inégalités de fait entre les partis politiques, inégalités particulièrement préjudiciables aux petits partis comme la requérante. La délimitation du champ d'application doit être appréciée en fonction de l'objectif poursuivi. La pertinence de cette délimitation est établie : le législateur n'impose de limitation qu'aux partis qui participent effectivement aux élections et prend en considération le système institutionnel de l'État belge en ne visant que les partis qui se présentent dans tous les arrondissements électoraux d'une Communauté ou d'une Région ».

[31] Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et Rapport explicatif (2002), pt. 2.3 e.

[32] Cour eur. D.H. (Gde ch.), arrêt *Sanchez c. France*, § 180.

[33] *Ibid.*, § 158.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

autrement dit, une application mobile peut devenir un outil permettant aux électeurs d'exercer leur liberté d'expression » [34]. Or, si « [l]a possibilité pour les individus de s'exprimer sur Internet constitue un outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression » [35], les avantages de cet outil d'information « s'accompagnent d'un certain nombre de risques » [36].

21. Constatant que « les plateformes en ligne sont en passe de l'emporter sur les médias traditionnels comme vecteurs de publicité politique, alors qu'elles ne font généralement l'objet d'aucune réglementation spécifique ni d'aucun contrôle public », ainsi que « la communication en ligne a facilité la tenue de débats et de campagnes politiques permanents, si bien qu'il devient difficile de distinguer la communication politique en période électorale et hors période électorale », le Comité des ministres du Conseil de l'Europe avait aussi émis en 2022 des recommandations aux États membres relatives à la transparence du soutien et du financement des campagnes et des dépenses électorales [37].

22. Au sujet du problème de la libre formation de la volonté de l'électeur, aspect du suffrage libre, la Commission de Venise a constaté, en général, dans la « Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle », du 10 décembre 2024 :

> « L'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections. Ce problème est devenu encore plus aigu dans les médias en ligne, où les journalistes professionnels ne jouent plus le rôle de gardiens de l'information et où de nouveaux acteurs ne garantissent pas nécessairement le respect des exigences légales. La distinction entre la communication politique, la publicité politique et l'expression individuelle d'opinions devient alors floue » [38].

---

[34] *Ibid.*, § 160.

[35] *Ibid.*, § 159.

[36] *Ibid.*, § 161. Dans cette affaire en particulier, le risque est le suivant : « les sites Internet sont des outils d'information et de communication qui se distinguent particulièrement de la presse écrite, notamment quant à leur capacité à emmagasiner et à diffuser l'information, et les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse écrite de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée […] ».

[37] Voir notamment la Recommandation CM/Rec(2022)12 du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2022, lors de la 1431e réunion des Délégués des Ministres), points 3.1 et 3.2 :
« 3.1. Les États devraient veiller à ce que tous les partis politiques et les candidats concourent aux élections sur un pied d'égalité, y compris en cas de publicité payante. Cela peut supposer l'adoption de mesures spécifiques pour empêcher une personne ou une organisation d'obtenir une influence indue sur les campagnes politiques par le biais de dons financiers. Les États peuvent envisager d'inclure dans leur cadre réglementaire des dispositions exigeant la transparence des recettes et des dépenses des partis politiques, des candidats faisant campagne personnellement et d'autres acteurs politiques, dont les personnes et les entités agissant en leur nom, comme les organisateurs de campagnes, les sociétés de conseil ou les analystes et les sociétés de collecte de données.
3.2. Concernant les plafonds des dépenses électorales, les États devraient, au besoin, envisager d'adapter la législation imposant un plafonnement des dépenses aux partis politiques, aux candidats et aux acteurs politiques concernés pour qu'elle s'applique également à l'environnement en ligne et à ses différents modèles de fonctionnement et de prix par rapport aux campagnes traditionnelles hors ligne ».

[38] CDL-AD(2024)044, Rapport explicatif, § 42.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Le risque d'estompement aux yeux du destinataire, de la distinction entre la communication journalistique sur des sujets politiques, les publicités politiques payantes et les expressions individuelles d'opinions politiques dans un environnement en ligne confère une dimension particulière à la mission consistant à concilier les deux droits fondamentaux précités. Cette constatation est en l'espèce surtout pertinente dans la mesure où des tiers peuvent également faire de la propagande payante pour des partis politiques [39].

En ce qui concerne plus précisément la publicité électorale en ligne, la Commission de Venise a précisé comme ligne directrice que « [l]e financement des activités en ligne doit être transparent et les dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique doivent être plafonnées », et que « [l]'interdiction de certaines formes de publicité politique payante sur les médias sociaux pendant les périodes électorales peut être une option, en particulier lorsque des techniques automatisées de diffusion de masse ou de microciblage basées sur l'intelligence artificielle sont employées » [40].

Cette ligne directrice confirme la recommandation que la Commission de Venise avait émise dans le cadre des « Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux », adoptés les 11-12 décembre 2020, invitant à la révision des règles et l'encadrement de la publicité politique [41], notamment au niveau des dépenses [42], « afin de garantir un processus électoral équitable » [43]. Cette recommandation a par ailleurs été réitérée dans le cadre du Rapport urgent de la Commission de Venise sur l'annulation des résultats des élections par les Cours constitutionnelles, rendu le 27 janvier 2025, selon lequel « [l]'importance croissante des campagnes en ligne – y compris par le recours à l'IA, qui peut potentiellement amplifier les effets de la désinformation et de la manipulation de l'opinion publique – soulève de nouveaux défis en ce qui concerne 1) la propagande de campagne, la désinformation et le contenu des messages de campagne ; et 2) les règles relatives au financement

[39] Voir, sur ce point, l'article 4, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques'.

[40] CDL-AD(2024)044, Déclaration interprétative, § 11. Voir aussi *ibid.*, rapport explicatif, §§ 46-47.

[41] À ce sujet, voir par exemple le Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 'relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique'. Selon le cinquième considérant, ce règlement « vise à garantir que la diffusion de publicité à caractère politique respecte pleinement les droits fondamentaux » ; il est notamment constaté, dans le sixième considérant que, dans le contexte de la publicité à caractère politique, « il est fréquent d'utiliser des techniques de ciblage et des techniques de diffusion de la publicité sur la base du traitement de données à caractère personnel, y compris des données à caractère personnel observées et déduites, telles que des données révélant des opinions politiques et d'autres catégories particulières de données » et que « [l]a diffusion de publicités à l'aide de ces techniques implique l'utilisation d'algorithmes dont le fonctionnement est, pour l'heure, opaque pour les particuliers, et qui peuvent avoir des effets différents de ceux envisagés par les parraineurs ou les prestataires de services de publicité agissant pour le compte de ces derniers. Eu égard au risque d'utilisation abusive des données à caractère personnel lié au ciblage, y compris le microciblage et d'autres techniques avancées, ces techniques peuvent représenter des menaces particulières pour des objectifs légitimes d'intérêt général, tels que l'équité, l'égalité des chances et la transparence dans le processus électoral et les droits fondamentaux à la liberté d'expression, à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, ainsi que l'égalité et la non-discrimination et le droit d'être informé d'une manière objective, transparente et pluraliste ».

[42] CDL-AD(2020)037, § 73.

[43] *Ibid.*, § 77. En ce qui concerne le silence de la législation belge quant aux dépenses qui peuvent être engagées pour la diffusion ciblée de messages politiques en ligne, voir aussi Q. VAN ENIS, « L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 319-354, ici pp. 345 et s.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

des campagnes et à la transparence, y compris les restrictions sur les contributions provenant de sources anonymes et étrangères, et sur l'utilisation abusive des ressources administratives » [44].

C. La marge d'appréciation du législateur

23. Les droits fondamentaux en jeu – droit à des élections libres et liberté d'expression – sont des droits « interdépendants » [45], mais qui peuvent aussi se révéler conflictuels, rendant particulièrement difficile [46] toute règlementation – pourtant jugée nécessaire compte tenu de ce qui précède – dans le domaine appréhendé par la proposition à l'examen [47].

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'arbitrage entre des droits fondamentaux conflictuels est un exercice délicat, pour les besoins duquel les États doivent jouir d'une marge d'appréciation. De semblables considérations sont formulées par la Cour constitutionnelle [48], pour justifier la reconnaissance d'une marge d'appréciation au profit du législateur en ce qui concerne la recherche d'un juste équilibre entre des droits fondamentaux qui méritent une protection équivalente, sans préjudice, toutefois, d'un examen de la proportionnalité.

II. Application des principes à la proposition à l'examen

24. L'article 14/5, §§ 1er et 2, à insérer dans la loi du 4 juillet 1989 (article 3 de la proposition de loi) dispose que le total des dépenses et engagements financiers afférents aux messages payants diffusés sur les médias en ligne ne peut pas excéder 300.000 euros par an pour les partis politiques, sans tenir compte de la période dite réglementée.

Le législateur dispose d'une marge d'appréciation lors de l'élaboration d'un régime qui garantit la liberté d'expression tout en la limitant, afin d'assurer la tenue d'élections libres et régulières. La mesure précitée semble pouvoir être réputée s'inscrire dans cette marge, en ce qui concerne l'appréciation de la proportionnalité de la limitation. Toutefois, étant donné que la section de législation ne dispose pas des données factuelles concernant le coût des campagnes en ligne lui

[44] CDL-PI(2025)001, § 74. Voir aussi § 78, point G.

[45] Cour eur. D.H., 15 avril 2014, arrêt *Oran c. Turquie*, § 51 : la Cour européenne considère que « des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime » et que « [l]es deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre ». Voir aussi Cour eur. D.H., arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*, § 42 ; Cour eur. D.H., 21 février 2017, arrêt *Orlovskaya Iskra c. Russie*, § 110.

[46] Voir aussi Commission de Venise, Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, adoptés les 11-12 décembre 2020, CDL-AD(2020)037, §§ 38 et suivants, spéc. §§ 43-44.

[47] Voir aussi « La transparence et le financement des partis politiques – Étude de synthèse », annexe au Rapport fait au nom de la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3164/005, p. 41 : « À l'heure actuelle, il n'y a pas de véritable consensus sur la manière d'encadrer juridiquement les nouvelles méthodes de propagande, ancrées principalement dans le monde électronique ».

[48] Voir par exemple C.C., 14 janvier 2021, n° 4/2021, B.15.1 : « Lorsque le droit au respect de la vie privée risque d'entrer en conflit avec la liberté d'expression, il convient de ménager un juste équilibre entre ces droits et libertés, qui méritent une protection équivalente. Le législateur dispose d'une marge d'appréciation lorsqu'il élabore un régime légal qui assure le respect de la vie privée dans la sphère des relations entre les individus ».

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

permettant d'apprécier d'une manière concluante cette question, le choix du plafond concerné devrait être justifié plus avant lors des débats parlementaires.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

25. La phrase liminaire de l'article 2 de la proposition de loi sera complétée par l'historique de la loi du 4 juillet 1989. Il convient à tout le moins de mentionner la dernière modification [49].

Article 3

26. Au regard de l'intention des auteurs de la proposition, les termes « sans tenir compte de la période définie à l'article 4, § 1er » mentionnés dans l'article 14/5, § 1er, proposé gagneraient à être remplacés par les termes « sans tenir compte des dépenses exposées au cours de la période visée à l'article 4, § 1er ».

27. Par ailleurs, dans la mesure où l'article 4, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989 définit de manière propre, pour l'application de cette loi, les « dépenses de propagande électorale » comme ne visant que les dépenses exposées pour l'élection de la Chambre des représentants, il conviendrait également d'exclure du plafond instauré par l'article 14/5, § 1er, proposé les dépenses de propagande électorale visées dans les lois du 19 mai 1994 pour l'élection du Parlement européen et des parlements élus directement des entités fédérées.

28. Enfin, compte tenu de ce qui est rappelé au point 8 en ce qui concerne la compétence, la disposition proposée doit être interprétée en ce sens qu'elle ne peut s'appliquer aux dépenses électorales afférentes aux élections locales.

29. Dans le texte néerlandais de l'article 14/5, § 4, proposé de la loi du 4 juillet 1989, on écrira « bij koninklijk besluit » au lieu de « bij een besluit ».

[49] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 114.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Article 6

30. Selon l'article 6 de la proposition de loi, la loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des lois [50], cette disposition doit être omise.

*

[50] Article 4 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

1. Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond‡ en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Naar analogie met de wetsvoorstellen die ingeschreven zijn onder de rolnummers 77.402, 77.403 en 77.405 en die elk het voorwerp uitmaken van een advies dat de afdeling Wetgeving vandaag heeft gegeven, strekt het voorliggende wetsvoorstel met rolnummer 77.404 ertoe bepaalde uitgaven van politieke partijen voor het verspreiden van propagandaboodschappen te beperken. Hiertoe wordt de wet van 4 juli 1989 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen' gewijzigd.

De vier wetsvoorstellen hebben weliswaar hetzelfde doel, namelijk het versterken van de democratie en/of de transparantie alsook het creëren van voorwaarden voor eerlijke concurrentie tussen de politieke partijen en de kandidaten, maar de manier waarop dat wordt geconcretiseerd, is in elk voorstel anders. Uit de toelichting blijkt dat het voorliggende voorstel ertoe strekt de uitgaven voor betalende boodschappen op online media te beperken, omdat de afgelopen jaren buitensporige uitgaven voor dit soort media werden vastgesteld.

3. Het voorliggende voorstel, dat een vorig voorstel overneemt en aanpast,[1] voegt in de wet van 4 juli 1989 een nieuw hoofdstuk II/2 in met als opschrift "Beperking en controle van uitgaven voor betalende boodschappen op online media buiten de periode van de verkiezingscampagne"[2] (artikel 2 van het voorstel). Dat hoofdstuk bestaat uit de artikelen 14/5 tot 14/7 (artikelen 3 tot 5 van het voorstel).

Het voorgestelde artikel 14/5 voert in de wet van 4 juli 1989 een jaarlijks uitgavenplafond van 300.000 euro in dat politieke partijen niet mogen overschrijden voor "het totaal van de uitgaven en financiële verbintenissen voor betalende boodschappen op online media", "de periode zoals bepaald in artikel 4, § 1 niet meegerekend" – te weten de periode van vier maanden waarin voor de toepassing van de wet van 4 juli 1989 "alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke auditieve en visuele boodschappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij en haar kandidaten gunstig te beïnvloeden" worden

‡ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, teneinde een uitgavenplafond in te stellen voor commerciële boodschappen op online media buiten de sperperiode', *Parl. St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3798/1.

[2] In de wet van 4 juli 1989 komt dat hoofdstuk dus na hoofdstuk II "Beperking en controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers" en hoofdstuk II/1 "Toezicht op de officiële mededelingen van de federale regering en de voorzitters van de federale Kamers", en voor hoofdstuk III betreffende de "Financiering van de politieke partijen" en hoofdstuk IV betreffende de "Boekhouding van de politieke partijen".

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

beschouwd als "uitgaven voor verkiezingspropaganda". Die bepaling omschrijft voorts wat onder "online media" moet worden verstaan: "alle internettoepassingen waarmee het mogelijk is om informatie te delen in de vorm van tekst, geluid of beeld". Dat basisbedrag van 300.000 euro wordt aangepast aan de schommelingen van de productiekosten van de gebruikte reclametechnieken, volgens een formule die wordt bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (voorgesteld artikel 14/5, § 4).

Het voorgestelde artikel 14/6 van de wet van 4 juli 1989 voorziet in een jaarlijks overzicht, op te stellen door de politieke partijen en hun componenten, van de in artikel 14/5 bedoelde uitgaven, terwijl het voorgestelde artikel 14/7 voorziet in een controle door de controlecommissie,[3] alsook in sancties in het geval dat de meldingsplicht niet wordt nageleefd of de in het voorgestelde artikel 14/5 bedoelde bedragen worden overschreden.

Met het vaststellen van dat jaarplafond van 300.000 euro beogen de indieners van het voorstel "een uitgavenplafond in te stellen voor commerciële boodschappen op online media buiten de sperperiode", terwijl er voor de politieke partijen "een aanzienlijk budget beschikbaar [blijft] om te adverteren op online media, waardoor de vrijheid van meningsuiting niet in het gedrang komt". Daardoor ligt het wetsvoorstel in de lijn van "de oorspronkelijke doelstellingen van de wet van 4 juli 1989 in, namelijk het garanderen van een gelijk speelveld tussen politieke partijen".

Volgens de indieners regelt dit voorstel een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet[4] (artikel 1 van het voorstel). Tot slot bepaalt het wetsvoorstel dat de wet in werking treedt op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt (artikel 6 van het voorstel).

BEVOEGDHEID

4. Gelet op het doel van het voorliggende voorstel dienen de volgende beginselen inzake bevoegdheidsverdeling in herinnering te worden gebracht.

5. De federale overheid is bevoegd voor de regeling van de verkiezingsuitgaven, inclusief het vastleggen van uitgavenplafonds, het bepalen van de geoorloofde campagnemiddelen en het vaststellen van de sanctieregeling[5], wat de verkiezingen van het Europees Parlement, de

[3] Zoals bedoeld in artikel 1, 4°, van de wet van 4 juli 1989.

[4] Van de gevallen waarin de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn, vermeldt punt 5° van dat artikel "de wetten met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven".

[5] Zie adv.RvS 36.323/VR van 27 januari 2004 over een voorstel van decreet dat geleid heeft tot het (inmiddels opgeheven) decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 2004 'tot instelling van de controle van de verkiezingsuitgaven aangegaan voor de verkiezingen van de Waalse Gewestraad', opmerking 17, 20 en 21; vgl. adv.RvS 39.980/4 van 27 maart 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 1 juni 2006 'tot wijziging van Boek I van Deel IV van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie', opmerking 4.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Kamer van volksvertegenwoordigers en de rechtstreeks verkozen parlementen van de deelstaten betreft.

De gewesten zijn bevoegd voor de regeling van de verkiezingsuitgaven wat de verkiezingen van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden betreft.[6]

De Duitstalige Gemeenschap oefent de bevoegdheid uit voor de regeling van de verkiezingsuitgaven wat de verkiezingen van de gemeenteraden (en districtsraden) in het Duitse taalgebied betreft.[7]

6. Noch in de tekst van de Grondwet noch in de tekst van de bijzondere wet of in de parlementaire voorbereiding ervan, is het begrip "verkiezingsuitgaven" nader gedefinieerd.

De federale overheid heeft het begrip "verkiezingsuitgaven" in het verleden steeds gekoppeld aan een bepaalde periode voorafgaand aan de verkiezingen.[8] In de loop van de tijd heeft die periode overigens een verschillende invulling gekregen.[9]

De Raad van State is evenwel van oordeel dat deze koppeling aan een welbepaalde periode voorafgaand aan de verkiezingen niet uit het bevoegdheidsrechtelijk begrip "verkiezingsuitgave" als zodanig voortvloeit en dat elke uitgave die gedaan wordt om de kiezers ervan te overtuigen te stemmen voor een politieke partij als een verkiezingsuitgave kan beschouwd worden, in welke periode deze uitgave ook is gedaan. In de praktijk doen politieke partijen ook reeds geruime tijd voor de verkiezingen uitgaven die gericht zijn op het overtuigen van potentiële kiezers. De definitie in artikel 4, § 1, van de te wijzigen wet van 4 juli 1989 van het begrip "uitgaven voor verkiezingspropaganda" als "alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij en haar kandidaten gunstig te beïnvloeden" en die in beginsel worden verricht tijdens de periode van vier maanden voor de verkiezing van de Kamer van

[6] Artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' bepaalt dat het Vlaamse en het Waalse Gewest bevoegd zijn voor "de regeling en de controle op de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed" met betrekking tot de verkiezing van de "provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten". Artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' kent aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op dit vlak dezelfde bevoegdheid toe.

[7] Zie artikel 1, eerste lid, 1/1°, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 mei 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés' en artikel 1, eerste lid, 1.1, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 'über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft'.

[8] 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', wet van 19 mei 1994 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement' en wet van 19 mei 1994 'tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en de aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid'.

[9] Oorspronkelijk voorzag de wet van 4 juli 1989 in een sperperiode van 6 maanden. Deze werd door de wet van 18 juni 1993 opgetrokken tot 12 maanden. Al in 1994 werd ze echter teruggebracht tot 3 maanden. Bij de Zesde Staatshervorming werd de sperperiode op 4 maanden gebracht, zowel voor de federale, de Europese als de deelstatelijke verkiezingen.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

volksvertegenwoordigers, doet er dus niet aan af dat de bevoegdheid van de federale overheid voor de regeling van "verkiezingsuitgaven" ruimer is.

7. Uiteraard dient er wel een band te bestaan tussen de uitgave en de verkiezingen. Er zou niet kunnen worden aangenomen dat alle uitgaven voor communicatie die politieke partijen doen tijdens een legislatuur, er minstens deels op gericht zijn om potentiële kiezers te overtuigen. Het zou te ver gaan indien ook als verkiezingsuitgave zou worden gekwalificeerd, een uitgave die klaarblijkelijk een ander oogmerk heeft (bijvoorbeeld ledenwerving). Dergelijke uitgaven zouden niet als verkiezingsuitgaven mogen worden beschouwd. In dat geval zal wel de residuaire federale bevoegdheid inzake politieke partijen in het geding zijn.[10]

8. Uit het voorgaande volgt nog dat wanneer de federale overheid een regeling aanneemt betreffende de verkiezingsuitgaven, een dergelijke regeling geen toepassing kan vinden op verkiezingsuitgaven die specifiek gedaan worden voor de lokale verkiezingen bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', waarvoor de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap bevoegd zijn. De Raad van State merkt bovendien op dat de verschillende bevoegde wetgevers hun bevoegdheid steeds moeten uitoefenen met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. Dat impliceert dat zij het de andere wetgever(s) niet onmogelijk of overdreven moeilijk mogen maken om het beleid dat hem/hun is toevertrouwd doelmatig te voeren.[11] Ook als hij een regeling treft van de uitgaven van politieke partijen in het algemeen, dient de federale wetgever daarover te waken, rekening houdend met de bevoegdheid van de gewesten ten aanzien van de verkiezingsuitgaven die specifiek gedaan worden voor de lokale verkiezingen.

9. Ten slotte dient nog te worden gewezen op artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat bepaalt dat "de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en auditieve mediadiensten, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering", behoren tot de "culturele aangelegenheden" waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en de

[10] Daartoe behoort o.m. de bevoegdheid inzake het statuut van de politieke partijen, hun financiering en hun rechten en verplichtingen, inclusief de regeling van de uitgaven van de partijen in het algemeen, met uitzondering evenwel van een aantal uitdrukkelijk aan de gewesten en/of gemeenschappen toegewezen aangelegenheden.

[11] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv. GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.3.2 en B.3.3.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Franse Gemeenschap bevoegd zijn.[12-13] Op grond van deze bevoegdheid kunnen de gemeenschappen regels met betrekking tot boodschappen van politieke partijen uitvaardigen voor audiovisuele en auditieve mediadiensten.

10. In het licht van wat voorafgaat, geeft het wetsvoorstel geen aanleiding tot opmerkingen over de bevoegdheid.[14]

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Toepasselijke beginselen betreffende de in het geding zijnde fundamentele rechten

11. Het wetsvoorstel bevat regels voor betaalde advertenties die door of ten voordele van politieke partijen worden gevoerd.[15] Die regeling houdt het midden tussen enerzijds de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en anderzijds de verplichting van de Staat om vrije en eerlijke verkiezingen te garanderen (A). De afweging die moet worden gemaakt, rechtvaardigt

[12] Op grond van artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' beschikt de Duitstalige Gemeenschap eveneens over deze bevoegdheid.

[13] Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' blijkt dat het begrip "audiovisuele en auditieve mediadiensten" een ruime draagwijdte heeft (*Parl.St.* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, 21 en nr. 5-2232/2, 5 en 6; zie BAERT J., "Mediadiensten", in SEUTIN B. en VAN HAEGENDOREN G. (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, die Keure, 2016, 101). Het heeft ook betrekking op "digitale diensten". Reeds in arrest nr. 132/2004 van 14 juli 2004 gaf het Grondwettelijk Hof aan dat "het ter beschikking stellen van openbare informatie voor het publiek in het algemeen" doorslaggevend is voor het eerder in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gebruikte begrip "radio-omroep en televisie" (GwH 14 juli 2004, nr. 132/2004, B.10.2). In advies 73.934/3 van 26 september 2023 was de Raad van State van oordeel dat ook socialemediaplatformen, zoals YouTube, Instagram en X, als "audiovisuele en auditieve mediadiensten" kunnen worden beschouwd voor zover zij in video's, livestreams, podcasts, enz. openbare informatie ter beschikking stellen van het publiek in het algemeen (adv.RvS 73.934/3 van 26 september 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 26 januari 2024 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie tot gedeeltelijke uitvoering van de digitaledienstenverordening', opmerking 3.1-3.9). Zie ook adv.RvS 74.816/VR-4 van 20 december 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 april 2024 'tot uitvoering van Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG, houdende wijzigingen van boek XII en boek XV van het Wetboek van economisch recht en houdende wijzigingen van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector'.

[14] In zoverre het voorstel de verkiezingsuitgaven regelt van de parlementen van de gemeenschappen en gewesten, moet er evenwel op worden gewezen dat het overeenkomstig artikel 31, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan die parlementen of de door die parlementen aangewezen organen toekomt om de verkiezingsuitgaven te controleren volgens de bij decreet bepaalde regels. De voorgestelde artikelen 14/6 en 14/7 van de wet van 4 juli 1989 (artikelen 4 en 5 van het voorstel) moeten derhalve aldus worden begrepen dat ze die controle niet uitsluiten. Dat zou kunnen worden verduidelijkt door aan het voorstel een bepaling toe te voegen die strekt tot wijziging van artikel 9 van de wet van 19 mei 1994 'tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van [het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement] van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid' teneinde in die bepaling niet alleen te verwijzen naar artikel 2, § 1, van die wet, maar eveneens naar de voorgestelde regeling.

[15] Het wetsvoorstel houdt daarentegen geen beperking in van het gratis gebruik van digitale instrumenten, zoals sociale media, door politieke partijen of hun componenten, en regelt evenmin de inhoud van de berichten die via die kanalen worden verspreid.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

dat de wetgever over een beoordelingsmarge beschikt (C), en dit des te meer in het licht van de specifieke moeilijkheden die zich voordoen op het vlak van sociale media en internet (B).

A. Vrijheid van meningsuiting en de positieve verplichting van de Staat om vrije en eerlijke verkiezingen te garanderen

12. Het beperken en *a fortiori* het verbieden van bepaalde vormen van politieke reclame of propaganda vormen een beperking van de vrijheid van meningsuiting, zoals die met name beschermd wordt door artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: "EVRM").[16]

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Grondwettelijk Hof blijkt dat een bijzonder belang wordt gehecht aan de vrijheid van meningsuiting op politiek vlak. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt in dat verband het volgende: "Il est fondamental, dans une société démocratique, de défendre le libre jeu du débat politique et la Cour accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique".[17] Het Grondwettelijk Hof benadrukt op zijn beurt de "essentiële rol [van politieke partijen] in het verzekeren van pluralisme en het behoorlijk functioneren van de democratie".[18]

13. Er dient opgemerkt te worden dat het voorliggende voorstel er niet toe strekt de politieke communicatie inhoudelijk in te perken, maar wel, op een meer beperkte wijze, een regelgeving wil voorzien voor sommige manieren waarop die communicatie vorm krijgt. De voornoemde grondwettelijke en internationaalrechtelijke bepalingen beschermen evenwel niet enkel de inhoud van de meningsuiting, maar ook de keuze van de vorm, de verspreidingstechniek of het medium.[19]

In dat verband heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld :

> "De vrijheid van meningsuiting omvat de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar keuze."[20]

In gelijklopende zin volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het gehele toepassingsgebied van de voornoemde vrijheid ook geldt voor het gebruik van online media, met inbegrip van sociale media. Het Hof heeft in dat verband namelijk

[16] Zie EHRM 28 juni 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Zwitserland ;* EHRM 11 december 2008, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Noorwegen*; EHRM (Grote Kamer) 22 april 2013, *Animal Defenders International v. Verenigd Koninkrijk*, §100. Zie ook GwH 22 december 2010, nr. 161/2010, en adv.RvS 60.484/1 van 22 maart 2017 over een wetsvoorstel 'ertoe strekkende de regels voor sommige verbodsbepalingen die in verkiezingsperiodes gelden inzake propaganda voor de politieke partijen en hun kandidaten, ook toepasselijk te maken op de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen' (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-0395/3).

[17] EHRM (Grote Kamer) 15 mei 2023, *Sanchez v. Frankrijk*, § 146.

[18] GwH 3 december 2009, nr. 195/2009, B.22.3.

[19] Zie EHRM 23 september 1994, *Jersild v. Denemarken*, § 31, en bijvoorbeeld ook het voornoemde adv.RvS 60.484/1.

[20] GwH 15 januari 2009, nr. 9/2009, B.20.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

gesteld dat "la possibilité pour les individus de s'exprimer sur Internet constitue un outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression".[21] Bijgevolg: "l'Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information : on y trouve des outils essentiels de participation aux activités et débats relatifs à des questions politiques ou d'intérêt public".[22]

14. De vrijheid van meningsuiting, ook in het kader van politieke propaganda, vormt evenwel geen absoluut recht.

Op grond van artikel 10, lid 2, van het EVRM kan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting worden beperkt wanneer dat "bij wet [is] voorzien" en wanneer een legitieme doelstelling wordt nagestreefd, meer bepaald wanneer de beperking noodzakelijk is "in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en 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". Bovendien moet de beperking nodig zijn in een democratische samenleving, wat onder meer impliceert dat ze wordt gestaafd met pertinente en voldoende redenen die inhouden dat er een "dwingende maatschappelijke behoefte" aan de beperking bestaat en dat deze evenredig is met het nagestreefde doel.[23]

Volgens een vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving veronderstelt het evenredigheidsvereiste dat voldaan is aan drie cumulatieve voorwaarden, die subsidiair worden getoetst.[24] Beperkingen van de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken. Ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als het vereiste van het minst ingrijpende middel (de zogenaamde 'least restrictive alternative'-doctrine). Ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of 'fair balance' te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.

15. De vrijwaring van het recht op vrije en eerlijke verkiezingen, zoals die gewaarborgd wordt door met name artikel 3 van het eerste aanvullende protocol bij het EVRM en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, maakt een vrije politieke communicatie nog noodzakelijker. Tegelijk verantwoordt ze dat er beperkingen worden opgelegd aan de middelen, onder meer de financiële middelen, waarmee die communicatie wordt gevoerd.

[21] EHRM (Grote Kamer) 16 juni 2015, *Delfi AS v. Estland*, § 110.

[22] EHRM 18 december 2012, *Ahmet Yildirim v. Turkije*, § 54.

[23] Zie bijvoorbeeld EHRM (Grote Kamer), 22 april 2013, *Animal Defenders International v. Verenigd Koninkrijk*, reeds aangehaald, § 100-105, met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof. Zie ook het voornoemde adv.RvS 60.484/1.

[24] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 75.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Het gaat niet louter om een mogelijkheid waarover de Staten beschikken, maar om een positieve verplichting die hun is opgelegd en die steunt op de voornoemde internationale bepalingen.

16. Wat betreft de opheffing van het verbod op betaalde internetreclame dat destijds vervat was in de wet van 4 juli 1989, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in advies 53.905/AV van 13 augustus 2013 het volgende gesteld, in het verlengde van hetgeen bepaald werd in arrest nr. 161/2010 van het Grondwettelijk Hof: "Wanneer hij oordeelt over de noodzakelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting *moet* de wetgever onder meer rekening houden met de legitieme doelstellingen van het waarborgen van een niet-discriminerende behandeling tussen de politieke strekkingen, van het waarborgen van de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie[25], alsook van het waarborgen van een eerlijk verloop van de verkiezingen."[26]

17. In arrest-*Bowman v. Verenigd Koninkrijk* heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op zijn beurt het volgende geoordeeld:[27]

> "42. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique (…). Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, comme la Cour l'a relevé dans le passé, la liberté d'expression est l'une des 'conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif' (…). C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement.
>
> 43. Néanmoins, dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir 'la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif'. La Cour reconnaît qu'en ménageant un équilibre entre ces deux droits, les Etats contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral (...)."

[25] *Voetnoot 31 van het geciteerde advies:* "Vgl. GwH, 22 december 2010, nr. 161/2010, B.7." Het voornoemde B.7 luidt als volgt: "Die wil om, enerzijds, een niet-discriminerende behandeling tussen de politieke strekkingen en, anderzijds, de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie te waarborgen, vormt een legitieme doelstelling die een inmenging kan verantwoorden in de vrijheid van meningsuiting die is gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet en in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (...)."

[26] Adv.Rvs 53.905/AV van 13 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 6 januari 2014 'tot wijziging 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, van het Kieswetboek, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement en van de wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid' (cursivering door de afdeling Wetgeving).

[27] EHRM 19 februari 1998, *Bowman v. Verenigd Koninkrijk*, §§ 42 en 43.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Datzelfde Hof heeft voorts het volgende gesteld in arrest-*Animal Defenders v. Verenigd Koninkrijk*:

> "Si le risque menaçant le pluralisme des débats publics, les élections et le processus démocratique est à l'évidence plus élevé en période électorale, l'arrêt *Bowman* n'indique pas qu'il soit limité à ces périodes car le processus démocratique est continu et doit être constamment alimenté par un débat public libre et pluraliste."[28]

De beschikbaarheid van andere communicatiemiddelen is volgens het Hof een belangrijk element voor de beoordeling van de evenredigheid van een beperking van de toegang tot mogelijk nuttige media.[29]

18. Het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties heeft zijnerzijds het volgende gesteld: "Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti."[30] In gelijklopende zin heeft de "Code de bonne conduite en matière électorale" van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (hierna: "Commissie van Venetië") het volgende gesteld: "Le principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité."[31]

B. Specifiek politieke meningsuiting in online media

19. Sociale media en het internet kennen voorts specifieke eigenschappen als het op politieke meningsuiting aankomt, meer bepaald wat betreft hun invloed op de organisatie van vrije verkiezingen.

20. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens houdt rekening met de specifieke eigenschappen van het gebruik van sociale netwerken voor politieke doeleinden, aangezien het, betreffende een eventuele inmenging in de vrije meningsuiting, die kwestie beoordeelt "au regard des 'devoirs et responsabilités', au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, qui incombent aux

[28] EHRM, *Animal Defenders International v. Verenigd Koninkrijk*, reeds aangehaald, § 111.

[29] *Ibid*., § 124.

[30] CCPR, Algemene opmerking nr. 25 over artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 27 augustus 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 19. Zie ook GwH 21 december 1990, nr. 40/90, 4.B.2 : "De wetgever heeft als eerste bedoeling het beperken en controleren van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen. Dat is een op zich gewettigd doel; het strekt ertoe het gelijkheidsbeginsel te doen prevaleren door bij middel van een stricte regeling de feitelijke ongelijkheden tussen de politieke partijen, ongelijkheden die inzonderheid nadelig zijn voor de kleine partijen zoals de verzoekende partij, te verminderen. De afbakening van het toepassingsgebied moet worden beoordeeld op grond van het nagestreefde doel. De pertinentie van die afbakening staat vast : de wetgever legt enkel aan de partijen die daadwerkelijk aan de verkiezingen deelnemen beperkingen op en houdt rekening met het institutionele kader van de Belgische Staat vermits hij slechts de partijen beoogt die in alle kiesarrondissementen van een Gemeenschap of een Gewest aan de verkiezingen deelnemen."

[31] Commissie van Venetië, Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et Rapport explicatif (2002), punt 2.3 e.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

personnalités politiques lorsqu'elles décident d'utiliser les réseaux sociaux à des fins politiques, notamment à des fins électorales (…)."[32]

Zo heeft het Hof in arrest-*Sanchez v. Frankrijk*, op 15 mei 2023 gewezen door de Grote Kamer, geoordeeld dat "Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice de la liberté d'expression"[33] en dat "le recours aux nouvelles technologies, notamment dans le domaine politique, est maintenant acté, qu'il s'agisse d'Internet ou encore d'applications mobiles qui peuvent être mises 'à la disposition des électeurs [par un parti politique] afin que ceux-ci puissent communiquer leurs opinions politiques', 'mais aussi faire passer lui-même un message politique'; autrement dit, une application mobile peut devenir un outil permettant aux électeurs d'exercer leur liberté d'expression".[34] Het Hof stelt weliswaar dat "(l)a possibilité pour les individus de s'exprimer sur Internet constitue un outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression",[35] maar meent dat de voordelen van dat informatiemiddel "s'accompagnent d'un certain nombre de risques".[36]

21. Met de vaststelling dat "les plateformes en ligne sont en passe de l'emporter sur les médias traditionnels comme vecteurs de publicité politique, alors qu'elles ne font généralement l'objet d'aucune réglementation spécifique ni d'aucun contrôle public" en dat "la communication en ligne a facilité la tenue de débats et de campagnes politiques permanents, si bien qu'il devient difficile de distinguer la communication politique en période électorale et hors période électorale" heeft het Comité van ministers van de Raad van Europa in 2022 eveneens aanbevelingen aan het adres van de lidstaten geformuleerd over een transparante steun aan en financiering van de kiescampagnes en verkiezingsuitgaven.[37]

---

[32] EHRM (Grote Kamer), *Sanchez v. Frankrijk*, reeds aangehaald, § 180.

[33] *Ibid*., § 158.

[34] *Ibid*., § 160.

[35] *Ibid*., § 159.

[36] *Ibid*., § 161. In die zaak meer bepaald het risico dat "les sites Internet sont des outils d'information et de communication qui se distinguent particulièrement de la presse écrite, notamment quant à leur capacité à emmagasiner et à diffuser l'information, et les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse écrite de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée (…)".

[37] Zie met name aanbeveling CM/Rec(2022)12 van het Comité van ministers van de lidstaten 'sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales' (op 6 april 2022 vastgesteld door het Comité van ministers tijdens de 1431ste vergadering van de afgevaardigden van de ministers), punten 3.1 en 3.2:
"3.1. Les États devraient veiller à ce que tous les partis politiques et les candidats concourent aux élections sur un pied d'égalité, y compris en cas de publicité payante. Cela peut supposer l'adoption de mesures spécifiques pour empêcher une personne ou une organisation d'obtenir une influence indue sur les campagnes politiques par le biais de dons financiers. Les États peuvent envisager d'inclure dans leur cadre réglementaire des dispositions exigeant la transparence des recettes et des dépenses des partis politiques, des candidats faisant campagne personnellement et d'autres acteurs politiques, dont les personnes et les entités agissant en leur nom, comme les organisateurs de campagnes, les sociétés de conseil ou les analystes et les sociétés de collecte de données.
3.2. Concernant les plafonds des dépenses électorales, les États devraient, au besoin, envisager d'adapter la législation imposant un plafonnement des dépenses aux partis politiques, aux candidats et aux acteurs politiques concernés pour qu'elle s'applique également à l'environnement en ligne et à ses différents modèles de fonctionnement et de prix par rapport aux campagnes traditionnelles hors ligne."

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

22. In verband met de vrije wilsvorming van de kiezer, een aspect van vrije verkiezingen, heeft de Commissie van Venetië in het algemeen het volgende vastgesteld in haar "Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle" van 10 december 2024:

> "L'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections. Ce problème est devenu encore plus aigu dans les médias en ligne, où les journalistes professionnels ne jouent plus le rôle de gardiens de l'information et où de nouveaux acteurs ne garantissent pas nécessairement le respect des exigences légales. La distinction entre la communication politique, la publicité politique et l'expression individuelle d'opinions devient alors floue."[38]

Het risico op vervaging, in de ogen van de bestemmeling, van het onderscheid tussen journalistieke berichtgeving over politieke onderwerpen, betaalde politieke advertenties en individuele politieke meningsuitingen in een online omgeving geeft een bijzondere dimensie aan de opdracht om beide voormelde grondrechten met elkaar te verzoenen. Deze vaststelling is *in casu* vooral relevant voor zover ook derden betaalde propaganda voor politieke partijen kunnen maken.[39]

Meer bepaald over online verkiezingsreclame heeft de Commissie van Venetië als richtlijn gesteld: "Le financement des activités en ligne doit être transparent et les dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique doivent être plafonnées", alsook: "L'interdiction de certaines formes de publicité politique payante sur les médias sociaux pendant les périodes électorales peut être une option, en particulier lorsque des techniques automatisées de diffusion de masse ou de microciblage basées sur l'intelligence artificielle sont employées."[40]

Die richtlijn bevestigt de aanbeveling die de Commissie van Venetië had geformuleerd in het kader van de "Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux", die op 11 en 12 december 2020 zijn aangenomen. In die aanbeveling had de Commissie opgeroepen de regels en het kader voor

[38] CDL-AD(2024)044, Rapport explicatif, § 42.

[39] Zie, wat dit betreft, artikel 4, § 2, van de wet van 4 juli 1989 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen'.

[40] CDL-AD(2024)044, Déclaration interprétative, § 11. Zie ook *ibidem*, Rapport explicatif, §§ 46-47.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

politieke reclame,[41] met name op het stuk van de uitgaven,[42] te herzien om een eerlijk verkiezingsproces te garanderen ("afin de garantir un processus électoral équitable").[43] Die aanbeveling is trouwens nog herhaald in het "Rapport urgent de la Commission de Venise sur l'annulation des résultats des élections par les Cours constitutionnelles" van 27 januari 2025, waarin het volgende staat: "L'importance croissante des campagnes en ligne – y compris par le recours à l'IA, qui peut potentiellement amplifier les effets de la désinformation et de la manipulation de l'opinion publique – soulève de nouveaux défis en ce qui concerne 1) la propagande de campagne, la désinformation et le contenu des messages de campagne ; et 2) les règles relatives au financement des campagnes et à la transparence, y compris les restrictions sur les contributions provenant de sources anonymes et étrangères, et sur l'utilisation abusive des ressources administratives."[44]

C. Beoordelingsmarge van de wetgever

23. De grondrechten die in het geding zijn – het recht op vrije verkiezingen en de vrijheid van meningsuiting – zijn interdependent[45] maar kunnen ook met elkaar in conflict komen. Dat maakt elke regelgeving op het gebied dat het voorliggende voorstel bestrijkt, bijzonder moeilijk,[46] al wordt ze gelet op het voorgaande noodzakelijk geacht.[47]

[41] Zie hierover bijvoorbeeld verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 'betreffende transparantie en gerichte politieke reclame'. Volgens de vijfde overweging is die verordening "bedoeld om ervoor te zorgen dat politieke reclame wordt aangeboden met volledige eerbiediging van de grondrechten". In de zesde overweging wordt met name vastgesteld dat voor politieke reclame "vaak gebruikgemaakt [wordt] van targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap op basis van de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van waargenomen en afgeleide persoonsgegevens, zoals gegevens waaruit politieke opvattingen blijken en andere bijzondere categorieën van gegevens" en dat "[b]ij het overbrengen van reclameboodschappen door middel van dergelijke technieken wordt gebruikgemaakt van algoritmen die momenteel voor particulieren ondoorzichtig zijn en waarvan het effect kan verschillen van wat de opdrachtgevers of aanbieders van reclamediensten die namens opdrachtgevers optreden, in gedachte hadden. Aangezien via targeting misbruik kan worden gemaakt van persoonsgegevens, onder meer door middel van microtargeting en andere geavanceerde technieken, kan targeting een bijzondere bedreiging vormen voor legitieme openbare belangen, zoals billijkheid, gelijke kansen en transparantie in het verkiezingsproces en de grondrechten op vrijheid van meningsuiting, op privacy en de bescherming van persoonsgegevens en op gelijkheid en non-discriminatie, alsmede het recht om geïnformeerd te worden op objectieve, transparante en pluralistische wijze."

[42] CDL-AD(2020)037, § 73.

[43] *Ibidem*, § 77. Zie ook, over het stilzwijgen van de Belgische wetgeving betreffende uitgaven die kunnen worden gedaan voor de gerichte verspreiding van online politieke boodschappen: VAN ENIS Q., 'L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale' in BOUHON F. en REUCHAMPS M. (eds.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Larcier, 2024, (319) 345 e.v.

[44] CDL-PI(2025)001, § 74. Zie ook § 78, punt G.

[45] EHRM 15 april 2014, *Oran v. Turkije*, § 51: het Hof oordeelt: "des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime" en "[l]es deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre". Zie ook EHRM, *Bowman v. Verenigd Koninkrijk*, reeds aangehaald, § 42; EHRM 21 februari 2017, *Orlovskaya Iskra v. Rusland*, § 110.

[46] Zie ook Commissie van Venetië, "Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux", aangenomen op 11 en 12 december 2020, CDL-AD(2020)037, §§ 38 e.v., met name §§ 43-44.

[47] Zie ook "Transparantie en financiering van politieke partijen – samenvattende studie", bijlage bij het verslag namens de commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing, *Parl.St*. Kamer 2022-23, nr. 55-3194/005, 41: "Op dit

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat een arbitrage over conflicterende grondrechten een delicate oefening is en de lidstaten ter zake over een beoordelingsmarge moeten beschikken. Gelijkaardige overwegingen haalt het Grondwettelijk Hof aan[48] om te rechtvaardigen dat de wetgever over een beoordelingsmarge beschikt wanneer hij een billijk evenwicht zoekt tussen verschillende grondrechten die een gelijkwaardige bescherming verdienen, onverminderd een evenredigheidsonderzoek evenwel.

II. Toepassing van de beginselen op het voorliggende voorstel

24. Het in de wet van 4 juli 1989 in te voegen artikel 14/5, §§ 1 en 2 (artikel 3 van het wetsvoorstel) bepaalt dat het totaal van de uitgaven en financiële verbintenissen voor betalende boodschappen op online media voor politieke partijen jaarlijks niet meer dan 300.000 euro mag bedragen, de zogenaamde sperperiode niet meegerekend.

De wetgever beschikt over een appreciatiemarge bij het uitwerken van een regeling die zowel de vrijheid van meningsuiting waarborgt, als deze vrijheid, ter wille van het houden van vrije en eerlijke verkiezingen, beperkt. De voormelde maatregel lijkt geacht te kunnen worden binnen deze marge te vallen, wat de beoordeling van de evenredigheid van de beperking betreft. Vermits de afdeling Wetgeving evenwel niet beschikt over de feitelijke gegevens over de kostprijs van online-campagnes om daarover op sluitende wijze te kunnen oordelen, zou de keuze voor het betrokken plafond tijdens de parlementaire bespreking nader kunnen worden verantwoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

25. De inleidende zin van artikel 2 van het wetsvoorstel moet worden aangevuld met de wetsgeschiedenis van de wet van 4 juli 1989. Op zijn minst moet de laatste wijziging worden vermeld.[49]

Artikel 3

26. Gelet op de bedoeling van de indieners van het voorstel zouden de woorden "de periode zoals bepaald in artikel 4, § 1 niet meegerekend" in het voorgestelde artikel 14/5, § 1,

moment is er geen echte consensus over hoe een wettelijk kader er moet uitzien voor de nieuwe propagandamethoden, die vooral verankerd zijn in de elektronische wereld."

[48] Zie bijvoorbeeld GwH 14 januari 2021, nr. 4/2021, B.15.1: "Wanneer het recht op eerbiediging van het privéleven in conflict dreigt te komen met de vrijheid van meningsuiting, dient een billijk evenwicht te worden gevonden tussen die rechten en vrijheden, die gelijke bescherming verdienen. De wetgever beschikt over een appreciatiemarge bij de uitwerking van een wettelijke regeling die de eerbiediging van het privéleven verzekert in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen."

[49] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 114, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡

moeten worden vervangen door de woorden "de uitgaven die gedaan zijn in de loop van de periode die wordt bedoeld in artikel 4, § 1, niet meegerekend".

27. In zoverre artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989 voor de toepassing van die wet een specifieke definitie geeft van "uitgaven voor verkiezingspropaganda" die alleen slaat op kosten die gemaakt zijn voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zou het plafond dat bij het voorgestelde artikel 14/5, § 1, wordt ingesteld, voorts niet van toepassing mogen zijn op de uitgaven voor verkiezingspropaganda, bedoeld in de wetten van 19 mei 1994, in verband met de verkiezing van het Europees Parlement en met de rechtstreekse verkiezing van de parlementen van de deelstaten.

28. Gelet op wat in punt 8 is opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheid, moet de voorgestelde bepaling ten slotte zo worden geïnterpreteerd dat ze niet toegepast mag worden op verkiezingsuitgaven in verband met lokale verkiezingen.

29. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 14/5, § 4, van de wet van 4 juli 1989 moet worden geschreven "bij koninklijk besluit" in plaats van "bij een besluit".

Artikel 6

30. Luidens artikel 6 van het wetsvoorstel treedt de aan te nemen wet in werking op de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van wetten,[50] moet die bepaling worden weggelaten.

LE GREFFIER EN CHEF –	LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE HOOFDGRIFFIER	DE EERSTE VOORZITTER
Gregory DELANNAY	Wilfried VAN VAERENBERGH

[50] Artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

‡LW-AGGZTABAF-HHEAEYX‡