

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 oktober 2016

WETSVOORSTEL

houdende wijziging 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

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 59.802/VR
VAN 20 SEPTEMBER 2016

Zie:

Doc 54 **1932/ (2015/2016):**
001: Wetsvoorstel van de heer Bracke.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 octobre 2016

PROPOSITION DE LOI

modifiant 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

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 59.802/VR
DU 20 SEPTEMBRE 2016

Voir:

Doc 54 **1932/ (2015/2016):**
001: Proposition de loi de M. Bracke.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Onafh./Indép.	:	Onafhankelijk / Indépendant

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 13 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot vijfenzeventig dagen⁽¹⁾, een advies te verstrekken over

— een voorstel van bijzondere wet “tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen teneinde de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd te maken voor de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de leden van hun colleges en hun assembleevoorzitters”, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, nr. 54-1931/001; en

— een wetsvoorstel “houdende wijziging 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”, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, nr. 54-1932/001.

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 20 september 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo Baert, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Detroux, Wanda Vogel en Koen Muylle, staatsraden, Jan Velaers en Sébastien Van Drooghenbroeck, assessoren, en Anne-Catherine Van Geersdaele en Leen Verschraegen, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger Wimmer, eerste auditeur en Brecht Steen, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre Vandernoot.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2016.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorstellen¹, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

¹ Aangezien het om voorstellen van bijzondere wet en wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 13 juillet 2016, 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 soixante jours, prorogé à septante-cinq jours^(*), sur

— une proposition de loi spéciale “modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises afin d'habiliter la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune à contrôler les communications et campagnes d'information des membres de leur collège et de leur président d'assemblée, qui sont destinées au public”, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1931/001; et

— une proposition de loi “modifiant 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”, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1932/001.

Les propositions ont été examinées par les chambres réunies le 20 septembre 2016. Les chambres réunies étaient composées de Jo Baert, président de chambre, président, Pierre Vandernoot, président de chambre, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Detroux, Wanda Vogel et Koen Muylle, conseillers d'État, Jan Velaers et Sébastien Van Drooghenbroeck, assesseurs, et Anne-Catherine Van Geersdaele et Leen Verschraegen, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Roger Wimmer et Brecht Steen, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre Vandernoot.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des propositions¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

¹ S'agissant de propositions de loi spéciale et de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité aux normes supérieures.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de soixante jours est prorogé à septante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Wat die drie punten betreft, geven de voorstellen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

1. Het voorstel van bijzondere wet “tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen teneinde de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd te maken voor de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de leden van hun colleges en hun assembleevoorzitters” (hierna: “het voorstel van bijzondere wet”) strekt ertoe ook de Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna: “de VGC”) en de Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: “de GGC”) bevoegd te maken voor de controle op de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van hun college, van een of meerdere van hun leden of van hun voorzitter.

Daartoe vervangt het voorstel van bijzondere wet artikel 22, § 5, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 “met betrekking tot de Brusselse Instellingen” door een bepaling waarbij die bevoegdheid niet meer enkel wordt verleend aan de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, maar ook aan de twee andere vergaderingen van gemeenschapscommissies die hierboven zijn vermeld.

2. Het voorstel van wet “houdende wijziging 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” (hierna: “het voorstel van gewone wet”) strekt ertoe artikel 12, § 1, van die wet van 19 mei 1994 te vervangen door een bepaling waarin de nieuwe bevoegdheid in aanmerking wordt genomen die het voorstel van bijzondere wet aan de VGC en aan de GGC toekent.

ONDERZOEK VAN DE VOORSTELLEN

1. Het voorstel van bijzondere wet ontleent zijn grondwettelijke basis aan de artikelen 135 en 136 van de Grondwet.

Behalve wat hieronder wordt gezegd over het voorstel van gewone wet, geeft het geen aanleiding tot opmerkingen.

2. Zowel de huidige versie² van artikel 12, § 1, van de wet van 19 mei 1994 als de tekst ervan die in het voorstel van gewone wet wordt voorgesteld, bevat een grondregel in verband

² De Raad van State is niet om advies verzocht over het voorstel dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 25 april 2004 “tot wijziging van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap”, waarbij artikel 12 in de wet van 19 mei 1994 is ingevoegd.

Sur ces trois points, les propositions appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES PROPOSITIONS

1. La proposition de loi spéciale “modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises afin d’habilier la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune à contrôler les communications et campagnes d’information des membres de leur collège et de leur président d’assemblée qui sont destinées au public” (ci-après “la proposition de loi spéciale”) tend à rendre également compétentes l’Assemblée de la Commission communautaire flamande (ci-après “la VGC”) et l’Assemblée de la Commission communautaire commune (ci-après “la COCOM”) pour le contrôle des communications et des campagnes d’information de leur collège, d’un ou plusieurs de ses membres ou de leur président d’assemblée, qui sont destinées au public.

À cet effet, la proposition de loi spéciale remplace l’article 22, § 5, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 “relative aux institutions bruxelloises” par une disposition qui n’attribue plus cette compétence à la seule Assemblée de la Commission communautaire française mais l’attribue également aux deux autres assemblées de commissions communautaires précitées.

2. La proposition de loi “modifiant la loi du 19 mai 1994 réglant 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” (ci-après “la proposition de loi ordinaire”) tend à remplacer l’article 12, § 1^{er}, de cette loi du 19 mai 1994 par une disposition qui prend en compte la nouvelle compétence attribuée par la proposition de loi spéciale à la VGC et à la COCOM.

EXAMEN DES PROPOSITIONS

1. La proposition de loi spéciale trouve son fondement constitutionnel dans les articles 135 et 136 de la Constitution.

Elle n’appelle pas d’observations, sous réserve de ce qui sera exposé ci-dessous en ce qui concerne la proposition de loi ordinaire.

2. L’article 12, § 1^{er}, de la loi du 19 mai 1994, tant dans sa rédaction actuelle² que dans le texte proposé par la proposition de loi ordinaire, comporte une règle de fond liée au

² La proposition devenue la loi du 25 avril 2004 “modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone”, qui a inséré l’article 12 dans la loi du 19 mai 1994, n’a pas été soumise à la section de législation du Conseil d’État.

met de toetsing van verkiezingsuitgaven, namelijk dat alle voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes van de regeringen of de colleges, van een van hun leden of van de voorzitter van een vergadering die niet op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht zijn en die direct of indirect met overheidsgeld worden gefinancierd, het voorwerp moeten uitmaken van een toetsing door de organen die daarvoor bevoegd zijn. In paragraaf 2 van dezelfde bepaling wordt het doel van die toetsing bepaald.

De voorgestelde tekst van artikel 12, § 1, wijst, evenals de tekst die daardoor zou worden vervangen, ook de organen aan die voor die toetsing bevoegd zijn. Aldus doet hij echter niets anders dan nogmaals op een bevoegdheid wijzen die door de bijzondere wetgever³ is verleend. In principe mag een hogere regeling niet in herinnering worden gebracht door haar over te nemen of te parafraseren⁴. Indien, zoals in dit geval, die overneming noodzakelijk is voor een beter begrip van de tekst, moet worden aangegeven dat de voorgestelde lagere regeling “overeenkomstig” de hogere regeling wordt vastgesteld.

Volgens de voorgestelde tekst moet de toetsing waarin wordt voorzien voorts worden uitgevoerd “volgens de bij decreet, ordonnantie of verordening bepaalde regels”. Ook dat is een bevoegdheidsverlenende regel die enkel door de bijzondere wetgever⁵ kan worden aangenomen. Wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, stemt hij overeen met artikel 31, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen” en met artikel 22, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Volgens die twee bepalingen wordt de controle uitgevoerd respectievelijk “volgens de bij decreet bepaalde regels” en “volgens de bij ordonnantie bepaalde regels”. Dat nogmaals vermelden, is evenwel niet nuttig voor een goed begrip van de tekst.

Voorts wordt in de tekst die in het voorstel van bijzondere wet wordt voorgesteld voor artikel 22, § 5, tweede lid, niet bepaald dat aan de gemeenschapscommissies een soortgelijke bevoegdheid wordt verleend.

3. Uit het voorgaande vloeit voort dat, met naleving van de grondwettelijke regels, aan de bedoeling van de steller van de voorstellen kan worden beantwoord door middel van de volgende tekstaanpassingen:

- a) in het voorgestelde artikel 22, § 5, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 moeten de woorden “volgens de bij decreet, verordening of ordonnantie bepaalde regels” worden ingevoegd tussen de woorden “ieder voor zich” en de woorden “alle voor het publiek bestemde mededelingen”.
- b) in het voorgestelde artikel 12, § 1, van de wet van

contrôle de dépenses électorales, à savoir que toutes les communications et campagnes d’informations des gouvernements ou des collèges, d’un de leurs membres ou d’un président d’assemblée qui sont destinées au public, qui ne sont pas obligatoires en vertu d’une disposition légale ou administrative et qui sont financées directement ou indirectement par des fonds publics doivent être contrôlées par les organes compétents pour ce contrôle. Le paragraphe 2 de la même disposition détermine l’objet de ce contrôle.

Le texte proposé de l’article 12, § 1^{er}, tout comme le texte qu’il tend à remplacer, désigne également les organes compétents pour ce contrôle. Ce faisant, il ne fait toutefois que rappeler une compétence attribuée par le législateur spécial³. En principe, il ne convient pas de rappeler une norme hiérarchiquement supérieure en la reproduisant ou en la paraphrasant⁴. Si, comme c’est le cas en l’espèce, cette reproduction est nécessaire à la compréhension du texte, il convient d’indiquer que la norme inférieure proposée est prise “conformément à” la norme supérieure.

Le texte proposé indique également que le contrôle qu’il prévoit sera exercé “selon les règles fixées par décret, ordonnance ou règlement”. Une telle règle est également attributive de compétence et ne peut être adoptée que par le législateur spécial⁵. En ce qui concerne les communautés et les régions, elle est conforme à l’article 31, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 “de réformes institutionnelles” et à l’article 22, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Ces deux dispositions prévoient en effet que le contrôle est exercé respectivement “selon les règles fixées par décret” et “selon les règles fixées par ordonnance”. Ce rappel n’est toutefois pas utile à la compréhension du texte.

Par ailleurs, le texte proposé par la proposition de loi spéciale de l’article 22, § 5, alinéa 2, ne prévoit pas l’attribution d’une compétence similaire aux commissions communautaires.

3. Il résulte de ce qui précède que l’intention de l’auteur des propositions sera rencontrée dans le respect des règles constitutionnelles en adaptant le texte comme suit:

- a) dans l’article 22, § 5, alinéa 2, proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les mots “selon les règles établies selon le cas par décret, règlement ou ordonnance,” seront insérés entre les mots “chacune en ce qui la concerne,” et les mots “toutes les communications”.
- b) dans l’article 12, § 1^{er}, proposé de la loi du 19 juillet 1994,

³ Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, wordt die bevoegdheid verleend bij artikel 44 van de wet van 31 december 1983 “tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap”, waarbij artikel 31, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen” toepasselijk gemaakt wordt op die gemeenschap.

⁴ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”; aanbeveling 80.

⁵ Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, zie voetnoot 2.

³ Concernant la Communauté germanophone, la compétence est attribuée par l’article 44 de la loi du 31 décembre 1983 “de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone”, qui rend applicable à cette communauté l’article 31, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 “de réformes institutionnelles”.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet “Technique législative”, recommandation n° 80.

⁵ Concernant la Communauté germanophone, voir la note de bas de page 2.

19 juli 1994, moet de tekst beginnen met “Overeenkomstig, naargelang van het geval, artikel 31, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen of artikel 22, § 5, eerste of tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen worden,” moet het woord “worden”, tussen de woorden “aangewezen orgaan,” en de woorden “ieder wat hen betreft” worden weggelaten en dienen de woorden “, volgens de bij decreet, ordonnantie of verordening bepaalde regels” te vervallen.

*

De griffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

De voorzitter,

Jo BAERT

le texte commencera par les mots “Conformément, selon le cas, à l’article 31, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou à l’article 22, § 5, alinéa 1^{er} ou alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises” et les mots “, selon les règles fixées par décret, ordonnance ou règlement” seront omis.

*

Le greffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

Le président,

Jo BAERT