

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

16 mai 2024

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 d'interdire la publicité commerciale à des fins de propagande politique dans les médias

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 réglementer les dépenses payées à l'aide des dotations

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 d'instaurer un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité

Auditions**Rapport**

fait au nom de la commission
de la Constitution et
du Renouveau institutionnel
par
M. Jan Briers

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

16 mei 2024

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, teneinde commerciële reclame voor politieke-propagandadoeleinden in de media te verbieden

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, met het oog op het reguleren van de met dotaties betaalde uitgaven

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, met het oog op het instellen van een uitgavenplafond voor informatie-voorziening, propaganda en reclame

Hoorzittingen**Verslag**

namens de commissie
voor Grondwet en
Institutionele vernieuwing
uitgebracht door
de heer **Jan Briers**

12466

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Özlem Özen

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Yngvild Ingels, Sander Loones
Ecolo-Groen	Kristof Calvo, Claire Hugon, Gilles Vanden Burre
PS	Khalil Aouasti, Ahmed Laaouej, Özlem Özen
VB	Katleen Bury, Joris De Vriendt
MR	Mathieu Bihet, Sophie Wilmès
cd&v	Jan Briers
PVDA-PTB	Sofie Merckx
Open Vld	Patrick Dewael
Vooruit	Ben Segers

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Christoph D'Haese, Sophie De Wit, Wim Van der Donckt, Kristien Van Vaerenbergh
Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé, Louis Mariage, Stefaan Van Hecke
Chanelle Bonaventure, Jean-Marc Delizée, Eliane Tillieux, Laurence Zanchetta
Marijke Dillen, Dominiek Sneepe, Wouter Vermeersch
Emmanuel Burton, Michel De Maegd, Philippe Pivin
Wouter Beke, Servais Verherstraeten
Raoul Hedebouw, Marco Van Hees
Maggie De Block, Katja Gabriëls
Melissa Depraetere, Joris Vandenbroucke

C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:

Les Engagés	Catherine Fonck
DéFI	François De Smet

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

Sommaire	Pages	Inhoud	Blz.
I. Audition du 9 mars 2022	4	I. Hoorzitting van 9 maart 2022	4
II. Audition du 23 mars 2022	59	II. Hoorzitting van 23 maart 2022	
Annexe 1	108	Bijlage 1.....	108
Annexe 2	145	Bijlage 2.....	145
Annexe 3	155	Bijlage 3.....	155

*Voir:***Doc 55 1553/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Khalil Aouasti et consorts.

Doc 55 2370/ (2021/2022):

001: Proposition de loi de MM. Calvo, Defossé et Vanden Burre.

Doc 55 2371/ (2021/2022):

001: Proposition de loi MM. Calvo, Defossé et Vanden Burre.

*Zie:***Doc 55 1553/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Khalil Aouasti c.s.

Doc 55 2370/ (2021/2022):

001: Wetsvoorstel van de heren Calvo, Defossé en Vanden Burre.

Doc 55 2371/ (2021/2022):

001: Wetsvoorstel van de heren Calvo, Defossé en Vanden Burre.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a tenu des auditions concernant cette proposition de loi et les propositions de loi jointes lors de ses réunions des 9 mars 2022 et 23 mars 2022.

Lors de sa réunion du 6 mai 2024, la commission a décidé de publier le rapport de ces auditions, ainsi que ses annexes.

I. — AUDITION DU 9 MARS 2022

A. Première partie

Audition de:

— M. Herman Matthijs, expert de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques;

— M. Gunther Vanden Eynde, expert de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques;

— M. Raymond Molle, expert de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques.

1. Procédure

Mme Özlem Özen, présidente, donne lecture de l'article 28, 2bis, du règlement de la Chambre: "En cas d'auditions [...] il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l'audition:

1° s'ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l'examen, et

2° s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition, et le cas échéant, par quelle instance".

La présidente invite les orateurs à répondre à ces questions.

MM. Matthijs, Vanden Eynde et Molle répondent successivement par la négative.

2. Exposé introductif

M. Gunther Vanden Eynde, expert de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, abordera successivement

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft tijdens haar vergaderingen van 9 maart 2022 en van 23 maart 2022 over dit wetsvoorstel en de toegevoegde wetsvoorstellen hoorzittingen gehouden.

Tijdens haar vergadering van 6 mei 2024 heeft de commissie beslist om het verslag van deze hoorzittingen te publiceren, alsook zijn bijlagen.

I. — HOORZITTING VAN 9 MAART 2022

A. Eerste deel

Hoorzitting met:

— de heer Herman Matthijs, expert van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen;

— de heer Gunther Vanden Eynde, expert van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen;

— de heer Raymond Molle, expert van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen

1. Procedure

Mevrouw Özlem Özen, voorzitter, geeft lezing van artikel 28, 2bis, van het Kamerreglement: "Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie."

De voorzitter verzoekt de gastsprekers deze vragen te beantwoorden.

De heren Matthijs, Vanden Eynde en Molle antwoorden achtereenvolgens ontkennend op de vragen.

2. Inleidende uiteenzetting

De heer Gunther Vanden Eynde, expert van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen zal

les trois propositions de loi. À chaque fois, les auteurs souhaitent modifier 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. Seul l'objet des modifications proposées diffère.

Proposition de loi DOC 55 1553

Les auteurs de cette proposition souhaitent modifier la loi de 1989 en vue d'interdire la publicité hors ligne et en ligne à des fins de propagande politique pendant les quatre mois précédant les élections.

Dépenses de campagne

L'orateur et ses collègues ont comptabilisé les dépenses de campagne de 1871 candidats et 13 partis politiques. Seuls les partis ayant obtenu un siège dans un parlement après les élections de 2019 ont été pris en compte. Il convient de noter que les partis politiques déposent une déclaration pour toutes les élections tenues le même jour. Par conséquent, les dépenses des partis politiques ne sont pas limitées aux seules élections fédérales. La déclaration des candidats ne concerne toutefois que les élections de la Chambre.

La publicité commerciale en ligne sur internet consiste principalement en des annonces ou des posts sponsorisés sur Facebook. Les candidats aux élections de la Chambre de 2019 y ont dépensé 1 313 479 euros. Ils ont investi 1 476 930 euros dans la publicité hors ligne, comme les messages de campagne dans les journaux. La proposition de loi n° 1553 porte donc sur environ 2,8 millions d'euros. Les candidats ayant dépensé un total de 8,2 millions d'euros pour leurs campagnes, la proposition de loi à l'examen rendrait impossible 34 % de leurs dépenses.

Pour les élections de mai 2019, les partis politiques ont investi près de 3 millions d'euros dans la publicité en ligne et 2,7 millions d'euros dans la publicité hors ligne. Au total, cela représente 5,7 millions d'euros, soit 51 % de l'ensemble des dépenses de campagne électorale des 13 partis politiques examinés.

Dans l'ensemble, les dépenses publicitaires ont représenté 44 % du budget total des partis et des candidats. Toutefois, l'orateur souligne que cette somme ne donne pas une image complète en raison des différentes clés de calcul mentionnées précédemment. Ce pourcentage montre cependant que la publicité n'absorbe pas toutes les ressources de la campagne.

achtereenvolgend de drie wetsvoorstellen bespreken. Telkens willen de auteurs een wijziging doorvoeren aan de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen. Enkel het focuspunt van de voorgestelde wijzigingen verschilt.

Wetsvoorstel DOC 55 1553

De auteurs van dit wetsvoorstel wensen de wet van 1989 te wijzigen teneinde offline- en onlinereclame voor politieke propagandadoeleinden in de media te verbieden tijdens de vier maanden voorafgaand aan de verkiezingen.

Campagne-uitgaven

De spreker en zijn collega's hebben de campagne-uitgaven van 1871 kandidaten en 13 politieke partijen verzameld. Enkel de partijen die na de verkiezingen van 2019 een zetel hadden verworven in een parlement zijn in aanmerking genomen. Er dient te worden opgemerkt dat politieke partijen een aangifte doen voor alle verkiezingen die op dezelfde dag plaatsvinden. De uitgaven door politieke partijen blijven daarom niet beperkt tot enkel de federale verkiezingen. De kandidaatsaangifte heeft wel louter betrekking op de Kamerverkiezingen.

Online commerciële reclame op het internet bestaat in hoofdzaak uit advertenties of gesponsorde posts op Facebook. De kandidaten voor de Kamerverkiezing van 2019 hebben er 1 313 479 euro aan uitgegeven. Ze hebben voor 1 476 930 euro geïnvesteerd in onlinereclame zoals campagneberichten in kranten. Wetsvoorstel nr. 1553 heeft bijgevolg betrekking op ongeveer 2,8 miljoen euro. Aangezien de kandidaten in totaal 8,2 miljoen euro aan hun campagnes hebben besteed, zou het voorliggende wetsvoorstel 34 % van hun uitgavenpakket onmogelijk maken.

Voor de verkiezingen van mei 2019 hebben de politieke partijen bijna 3 miljoen euro geïnvesteerd in onlinereclame en 2,7 miljoen euro aan offlinereclame. In totaal gaat het om 5,7 miljoen euro, goed voor 51 % van alle uitgaven voor de verkiezingscampagnes van de 13 onderzochte politieke partijen.

Over de hele lijn maakten reclame-uitgaven 44 % uit van het totaalbudget van partijen en kandidaten. De spreker stipt evenwel aan dat deze optelsom geen volledig beeld biedt vanwege de reeds vermelde verschillende rekensleutels. Wel toont het percentage aan dat reclame niet alle campagnemiddelen opsloort.

Une ventilation des dépenses électorales par rôle linguistique révèle des différences intéressantes. Les candidats francophones ont dépensé 111 000 euros en publicité en ligne, les candidats néerlandophones 1,2 million d'euros. Pour la publicité hors ligne, les chiffres sont respectivement de 333 000 euros et de 1,15 million d'euros. Les mêmes tendances peuvent être observées au niveau des partis: les partis francophones ont dépensé 1 million d'euros en publicité en ligne et 800 000 euros en publicité hors ligne; les partis néerlandophones ont dépensé respectivement 1,9 et 1,8 million d'euros.

Les candidats francophones n'ont donc consacré que 19 % de leur budget à la publicité. Pour les candidats néerlandophones, cette part atteint jusqu'à 40 %. Les proportions pour les partis francophones et néerlandophones sont respectivement de 43 % et 57 %.

Dans ces calculs, le PVDA-PTB a été considéré comme un parti néerlandophone, ce qui a une influence sur les chiffres totaux pour ce rôle linguistique. Comme les recherches d'AdLens montrent que le parti unitaire a dépensé plus d'argent pour la publicité en néerlandais, il a semblé logique aux auteurs de l'étude de droit comparé d'associer les dépenses du parti au rôle linguistique néerlandais.

Les moyens destinés à la campagne électorale semblent être plus populaires chez les néerlandophones que chez les francophones. Les différences sont trop importantes pour s'expliquer uniquement par la proportion de Belges néerlandophones et francophones.

Étude de droit comparé

L'étude comparative de la législation dans les États membres de l'UE et dans les États membres du Conseil de l'Europe révèle l'intention des législateurs de préserver l'égalité des règles.

Il est important de noter que les députés, ministres et partis gouvernementaux sortants ont plus facilement accès à une couverture médiatique dans la presse et les autres médias traditionnels.

Lorsque la publicité en ligne est entrée en vogue, on a supposé que cette nouvelle façon de faire campagne serait facile, rapide et accessible, égalisant ainsi les chances. Les scientifiques ne sont pas encore d'accord sur la question de savoir si la publicité en ligne a réellement un tel impact.

Les médias audiovisuels sont davantage réglementés que la presse écrite, alors que les médias sociaux sont à peine soumis à des règles pendant la période réglementée. De nombreux pays, dont la Belgique, interdisent

Een opsplitsing van de verkiezingsuitgaven per taalrol legt interessante verschillen bloot. Franstalige kandidaten gaven 111 000 euro uit aan onlinereclame, Nederlandstalige kandidaten 1,2 miljoen euro. Voor offlinereclame gaat het respectievelijk om 333 000 euro en 1,15 miljoen euro. Op partijniveau doen zich dezelfde tendensen voor: Franstalige partijen gaven 1 miljoen euro uit aan onlinereclame en 800 000 euro aan offlinereclame; Nederlandstalige partijen gaven respectievelijk 1,9 en 1,8 miljoen euro uit.

Franstalige kandidaten besteedden dus slechts 19 % van hun budget aan publiciteit. Bij Nederlandstalige kandidaten loopt het aandeel op tot 40 %. De verhoudingen bij de Franstalige en Nederlandstalige partijen liggen respectievelijk op 43 % en 57 %.

In deze berekeningen is PVDA-PTB meegerekend als Nederlandstalige partij, wat de totaalcijfers voor die taalrol beïnvloedt. Aangezien onderzoek van AdLens aantoont dat de unitaire partij meer geld heeft uitgegeven aan reclame in het Nederlands, leek het de auteurs van de rechtsvergelijkende studie logisch om de uitgaven van de partij bij de Nederlandstalige taalrol op te tellen.

De campagnemiddelen lijken een grotere populariteit te kennen onder de Nederlandstaligen dan onder de Franstaligen. De verschillen zijn te groot om enkel door de verhouding tussen Nederlandstalige en Franstalige Belgen te kunnen worden verklaard.

Rechtsvergelijkende studie

Uit de vergelijkende studie van de wetgeving in de EU-lidstaten en in de staten die lid zijn van de Raad van Europa komt de bedoeling van de wetgevers naar voren om het gelijke speelveld te vrijwaren.

Een belangrijke kanttekening is dat uittreedende parlementsleden, ministers en regeringspartijen gemakkelijker toegang hebben tot aandacht van de pers en andere reguliere media.

Toen onlinereclame in zwang raakte, werd ervan uitgegaan dat de nieuwe manier van campagnevoering gemakkelijk, snel en toegankelijk zou zijn en zodoende het speelveld zou effenen. Wetenschappers zijn het er nog niet over eens of onlinereclame daadwerkelijk zo'n invloed heeft.

Audiovisuele media worden meer gereguleerd dan de geschreven pers, terwijl sociale media tijdens de sperperiode nauwelijks aan regels zijn onderworpen. In veel landen, waaronder België, geldt een verbod

les annonces publicitaires payantes à la télévision et à la radio. L'orateur a appris que cette interdiction sera revue lors des prochaines élections locales. Cette décision est étrange, dès lors que de telles formes de campagne coûtent très cher. Dans les pays qui autorisent les annonces publicitaires à la télévision et à la radio, ce sont toujours les candidats les mieux financés qui recourent à cette possibilité. C'est précisément pourquoi de telles formes de campagne sont interdites dans de nombreux pays européens.

Il n'existe pas de consensus en Europe sur la réglementation des annonces publicitaires politiques payantes dans les médias audiovisuels et dans la presse. L'équilibre entre la liberté d'expression et la protection des électeurs contre la désinformation est difficile à concilier avec la garantie de conditions de concurrence équitables.

Les campagnes en ligne constituent un moyen facile et bon marché pour les candidats qui ont plus difficilement accès aux canaux d'information traditionnels, ce qui est positif pour la liberté d'expression. L'orateur doute qu'il soit souhaitable d'interdire ce moyen de communication. Des études ont montré que l'introduction d'une réglementation de ce type complique davantage la situation.

Ensuite, les pays éprouvent des difficultés à l'égard de la réglementation des campagnes menées par des tiers. Si les députés et les partis n'indiquent pas que des tiers mènent campagne pour leur compte, les coûts de campagne sont répercutés sur leur propre budget. Les campagnes menées par les organisations syndicales demeurent une zone grise.

Les pays voisins

Parmi les pays retenus dans l'étude de droit comparé, la France est le seul pays à imposer une interdiction telle que visée dans la proposition de loi DOC 55 1553. L'interdiction française vaut pour six mois. Les contrevenants doivent s'acquitter d'une amende de 75 000 euros. La proposition de loi à l'examen n'envisage toutefois pas de sanctions ou d'organes de contrôle responsables.

Force est de constater dans le système français que cette interdiction, qui est une mesure radicale limitant la liberté d'expression, ne s'applique pas aux élections présidentielles et européennes, alors que les élections présidentielles constituent le vote le plus important en France.

La France dispose en outre d'une loi contre la manipulation de l'information. L'Union européenne œuvre à une réglementation comparable. La loi française impose des règles poussées en matière de transparence aux

op betalende advertenties op de televisie en radio. De spreker heeft vernomen dat het verbod bij de volgende lokale verkiezingen op de schop gaat. Dat is een rare zet, aangezien zulke vormen van campagnevoering erg duur zijn. In landen waar betaaladvertenties op de televisie en radio toegelaten zijn, zijn het altijd de beter gefinancierde kandidaten die ervan gebruikmaken. Precies daarom zijn zulke vormen van campagnevoering in veel Europese landen verboden.

Er heerst geen Europese consensus over de reglementering van betaalde politieke reclame in de audiovisuele media en in de pers. Het evenwicht tussen de vrije meningsuiting en de bescherming van verkiezingen tegen desinformatie is moeilijk te combineren met de garantie op een gelijk speelveld.

Onlinecampagnes zijn een gemakkelijk en goedkoop middel voor uitdagers die moeilijker toegang krijgen tot de traditionele informatiekanaalen. Voor de vrijheid van meningsuiting is dat een goede zaak. De spreker betwijfelt of het wenselijk is om het communicatiemiddel te verbieden. Onderzoek wijst uit dat de invoering van dergelijke regelgeving de situatie nog ingewikkelder maakt.

Voorts worstelen landen met de regeling van campagnevoering door derden. Als parlementsleden en partijen niet aangeven dat derden campagne voor hen voeren, worden de campagnekosten doorgerekend aan hun eigen budget. Campagnevoering door vakbondsorganisaties blijft een grijze zone.

De buurlanden

Van de landen in de rechtsvergelijkende studie is Frankrijk het enige land dat een verbod kent zoals bedoeld in het wetsvoorstel DOC 55 1553. Het Franse verbod geldt voor zes maanden. Overtreders moeten 75 000 euro boete betalen. Het voorliggende wetsvoorstel maakt echter geen gewag van sancties of verantwoordelijke controleorganen.

Opvallend aan het Franse systeem is dat het verbod, een ingrijpende maatregel die de vrije meningsuiting beperkt, niet van toepassing is op de presidentsverkiezingen en Europese verkiezingen, terwijl de presidentsverkiezingen de belangrijkste stembusgang in Frankrijk zijn.

Frankrijk kent bovendien een wet ter bestrijding van nepnieuws. De EU werkt aan een vergelijkbare regelgeving. De Franse wet legt verregaande transparantieregels op aan internetproviders tijdens de drie maanden die

fournisseurs d'Internet au cours des trois mois précédant les élections. Les fournisseurs doivent faire preuve de transparence concernant leur propre identité, l'identité des tiers et les montants qu'ils reçoivent pour mettre à disposition des informations politiques. La jurisprudence française devra cependant encore établir des définitions claires.

Aux Pays-Bas, les candidats et les partis peuvent faire campagne en recourant à n'importe quel instrument de campagne. Dans la lutte contre la désinformation (*fake news*), les Pays-Bas ont élaboré un code de conduite volontaire. Ce code n'est contraignant que pour les candidats qui y ont adhéré. Il vise donc plutôt à permettre aux politiques de montrer leur bonne volonté. Ce code a été créé en collaboration avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) et les fournisseurs, qui ont promis d'investir dans la transparence et dans la lutte contre la désinformation. Étant donné que les partis néerlandais reçoivent surtout des financements privés, les Pays-Bas n'ont probablement pas pu mettre en œuvre d'autres mesures plus poussées.

L'Allemagne n'impose pas non plus de restrictions à l'égard des instruments de campagne. Dans la lutte contre la désinformation, ce pays attend les initiatives de l'Union européenne. Outre la législation sur les services numériques (LSN), qui servira de *lex generalis*, l'Union européenne œuvre à une réglementation spéciale visant à réglementer les annonces publicitaires publiées dans les médias traditionnels et les annonces publicitaires en ligne. L'Union s'engage dans la lutte contre la désinformation au travers d'une proposition visant à réglementer la publicité à caractère politique en ligne, déposée en novembre 2021. Les discussions battent leur plein.

Proposition de loi DOC 55 2370

Cette proposition de loi vise à modifier la loi de 1989 en vue de réglementer les dépenses payées à l'aide des dotations. Les auteurs souhaitent des dispositions plus strictes concernant le type de dépenses que les partis politiques peuvent financer avec des fonds publics au cours de la période réglementée.

Plusieurs pays disposent d'une législation analogue aux dispositions contenues dans cette proposition de loi. La variété est toutefois exceptionnellement élevée, certains pays n'imposant d'ailleurs aucune limitation.

La proposition de loi DOC 55 2370 n'impose pas non plus de sanction en cas de violation des limitations proposées et ne précise pas qui devra être chargé du contrôle.

aan de verkiezingen voorafgaan. De providers moeten transparant zijn over hun eigen identiteit, de identiteit van derden en de bedragen die ze ontvangen om politieke informatie ter beschikking te stellen. De Franse rechtspraak moet echter nog eenduidige definities vastleggen.

In Nederland mogen kandidaten en partijen campagne voeren met om het even welk campagnemiddel. In de strijd tegen fake news heeft Nederland een vrijwillige gedragscode uitgewerkt. De code is alleen bindend voor wie hem ondertekend heeft. Het betreft dus eerder een manier waarmee politici hun goede wil kunnen laten zien. De code is tot stand gekomen in samenwerking met het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) en de providers, die beloven te zullen inzetten op transparantie en de strijd tegen fake news. De Nederlandse partijfinanciering is minder gul dan de Belgische. Aangezien Nederlandse partijen vooral privéfinanciering ontvangen, kon het land wellicht geen verregaandere alternatieven doorvoeren.

Ook Duitsland kent geen beperkingen op campagnemiddelen. In de strijd tegen nepnieuws wacht het land de initiatieven van de EU af. Bovenop de Digital Service Act (DSA), die als *lex generalis* zal fungeren, werkt de EU aan een speciale regelgeving om advertenties in de reguliere media en onlinereclame te reguleren. De Unie bindt de strijd aan tegen fake news met een voorstel tot regulering van politieke onlineadvertenties, ingediend in november 2021. De besprekingen zijn volop aan de gang.

Wetsvoorstel DOC 55 2370

Dit voorstel strekt ertoe om de wet van 1989 te wijzigen met het oog op het reguleren van de met dotaties betaalde uitgaven. De auteurs wensen striktere bepalingen rond bestemmingen waaraan politieke partijen overheidsgeld mogen uitgeven tijdens de sperperiode.

In verschillende landen blijkt wetgeving te bestaan die aansluit bij de bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel. De variatie is echter uitzonderlijk groot. In bepaalde landen zijn overigens geen beperkingen ingevoerd.

In wetsvoorstel DOC 55 2370 wordt evenmin een sanctie opgelegd voor het overtreden van de voorgestelde beperkingen, noch bepaald wie moet instaan voor

Le contrôle des dépenses des partis politiques serait probablement effectué au travers du rapport financier.

Proposition de loi DOC 55 2371

La dernière proposition de loi vise à modifier la loi de 1989 en vue d'instaurer un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité diffusées en dehors de la période réglementée.

L'orateur répète que le collectif AdLens a constaté que les partis politiques ont investi de manière significative dans la publicité sur Facebook en 2020 et 2021. Les partis néerlandophones ont davantage recours à cet instrument de campagne que les partis francophones.

Il n'existe aucune tradition européenne de restriction de la publicité politique payante en dehors de la période réglementée. L'orateur estime que cela ne signifie pas forcément qu'il faut rejeter la proposition de loi. Mais qu'en est-il de la liberté d'expression? Pourquoi les partis politiques ne seraient-ils pas autorisés à communiquer hors ligne ou en ligne avec leur électorat lorsque des événements de grande ampleur se produisent en dehors de la période réglementée?

Qu'en est-il des annonces publicitaires payées par des tiers? Les règles qui s'appliquent à cet égard pendant la période réglementée ne sont pas très claires. Il n'existe par ailleurs aucune règle interdisant aux tiers de faire de la publicité pour des responsables politiques ou pour des partis en dehors de cette période.

L'UE est en train d'élaborer une réglementation visant à garantir la transparence de la publicité payante à caractère politique, tant hors ligne qu'en ligne (COM(2021) 731). Ces règles doivent être considérées comme une *lex specialis* pour la publicité politique, tandis que le DSA peut être considéré comme une *lex generalis*. Le projet en est encore à ses débuts.

L'Union européenne souhaite que le coût et l'identité du bailleur de fonds soient mentionnés pour chaque annonce, quel que soit le support choisi. L'objectif est de lutter contre la propagation des infos. Ce projet est d'une actualité brûlante, eu égard à l'influence de bailleurs de fonds étrangers comme la Russie, qui a soutenu la campagne de Marine Le Pen. Il est toutefois permis de se demander comment les informations requises devront être communiquées dans le cas de publicités diffusées à la radio.

de controle. De controle van de uitgaven van politieke partijen zou vermoedelijk via het financieel verslag plaatsvinden.

Wetsvoorstel DOC 55 2371

Het laatste wetsvoorstel strekt ertoe om de wet van 1989 te wijzigen met het oog op het instellen van een uitgavenplafond voor informatievoorziening, propaganda en reclame buiten de sperperiode.

De spreker herhaalt dat collectief AdLens heeft uitgerekend dat de politieke partijen in 2020 en 2021 aanzienlijk hebben geïnvesteerd in reclame op Facebook. Nederlandstalige partijen maken liever gebruik van het campagnemiddel dan Franstalige partijen.

Er is geen Europese traditie met betrekking tot het beperken van betaalde politieke reclame buiten de sperperiode. Die vaststelling hoeft geen argument te zijn om het wetsvoorstel te verwerpen, betoogt de spreker. *Quid* echter met de vrije meningsuiting? Waarom zouden politieke partijen niet offline of online mogen communiceren met hun achterban wanneer zich buiten de sperperiode ingrijpende gebeurtenissen voordoen?

Quid met advertenties betaald door derden? De regeling die ter zake tijdens de sperperiode geldt, is niet over de hele lijn duidelijk. Buiten de sperperiode is er echter volstrekt geen regelgeving die derden verbiedt om reclame te maken voor politici of partijen.

De EU werkt aan regelgeving die de transparantie van betaalde politieke advertenties moet garanderen, zowel online als offline (COM(2021) 731). Deze regels moeten worden gezien als *lex specialis* voor politieke reclame, terwijl de DSA als *lex generalis* kan worden beschouwd. Het project staat nog in de kinderschoenen.

De Unie wenst dat bij elke advertentie op elk medium zal moeten worden vermeld door wie ze is betaald en hoeveel ze heeft gekost. Doel is om de verspreiding van nepnieuws tegen te gaan. Het project is brandend actueel, gezien de invloed van buitenlandse geldschietters zoals Rusland, dat de campagne van Marine Le Pen heeft gesteund. De vraag blijft echter hoe de vereiste informatie zal moeten worden verschaft bij reclame op de radio.

3. Questions et observations des membres

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) demande si les conclusions de l'étude de droit comparé pourraient être étendues à d'autres facettes du financement des partis. Le groupe Ecolo-Groen est convaincu de la nécessité de réformer totalement le système de financement des partis. Les propositions DOC 55 2370 et DOC 55 2371 doivent dès lors être considérées comme des éléments faisant partie d'une réforme globale. Pour la préparer, il semblerait indiqué de réaliser une comparaison plus large avec la situation telle qu'elle se présente dans d'autres pays.

M. Vanden Eynde souligne à juste titre que l'interdiction de publicité en dehors de la période réglementée n'est pas une tradition à l'étranger. Il en va toutefois de même pour les dépenses de campagne élevées des partis politiques. En 2021, pas moins de 17 responsables politiques belges, principalement flamands, figuraient dans le top 20 des responsables politiques ayant investi le plus de moyens financiers dans la diffusion de messages sur Facebook. Le premier ministre grec et les Néerlandais Wopke Hoekstra et Jesse Klaver, qui ont fait campagne l'année dernière, étaient les seuls responsables politiques non belges à figurer dans ce top 20.

En Belgique, les dépenses liées à la publicité ne sont pas plafonnées et le financement des partis est très généreux. Dans d'autres pays, il existe un plafond implicite, dès lors que le financement des partis y est moins généreux. Les invités souscrivent-ils à cette affirmation?

L'intervenant craint qu'une réduction du financement des partis sans prévoir de limitation des dépenses liées à la publicité ne fasse passer encore plus au second plan le travail de fond et le soutien parlementaire. Qu'en pensent les invités?

Les invités pourraient-ils expliquer les règles applicables aux tiers en matière de publicité durant la période réglementée? Qu'implique cette situation pour les règles applicables en dehors de la période réglementée? Quelles sanctions faudrait-il de prévoir?

Le projet de note d'Egbert Lachaert et de Conner Rousseau comportait un passage relatif au plafonnement des investissements dans la publicité numérique. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue dans l'accord de gouvernement. Ecolo-Groen a choisi de ne pas opérer de distinction entre la publicité numérique et les autres types de publicité dans la proposition de loi à l'examen. Cette simplification permettra de réduire la dépendance aux fantaisies technologiques. Les invités estiment-ils qu'il conviendrait, dans le cadre de l'instauration d'un plafond, d'opter pour une limitation applicable à tous les supports publicitaires, ou plutôt à un nombre restreint de

3. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) vraagt of de rechtsvergelijkende studie kan worden doorgetrokken naar andere facetten van de partijfinanciering. Ecolo-Groen is ervan overtuigd dat de partijfinanciering volledig op de schop moet. Voorstellen DOC 55 2370 en DOC 55 2371 moeten dan ook worden beschouwd als deel uitmakend van een globale hervorming. Om die voor te bereiden, lijkt een ruimere vergelijking met andere landen aangewezen.

De heer Vanden Eynde merkt terecht op dat het verbod op reclame buiten de sperperiode geen traditie is in het buitenland. Hetzelfde geldt echter voor de hoge campagne-uitgaven van politieke partijen. In 2021 stonden maar liefst zeventien Belgen, voornamelijk Vlamingen, in de top 20 van politici die het meeste geld investeerden in Facebookboodschappen. De Griekse premier en de Nederlanders Wopke Hoekstra en Jesse Klaver, die vorig jaar campagne voerden, waren de enige buitenlanders die de top 20 hadden gehaald.

In België is geen bovengrens gesteld aan reclame-uitgaven en is de partijfinanciering zeer gul. In andere landen geldt een impliciete bovengrens omdat de partijfinanciering er minder royaal is. Zijn de genodigden het eens met deze stelling?

Indien de partijfinanciering zou worden teruggeschroefd zonder bijbehorende beperking van de reclame-uitgaven, vreest de spreker dat het inhoudelijke werk en de parlementaire ondersteuning nog meer op de achtergrond zullen raken. Wat vinden de genodigden?

Kunnen de gastsprekers de regels voor advertenties door derden in de sperperiode toelichten? Wat impliceert die stand van zaken voor regels buiten de sperperiode? Welke sancties zijn aangewezen?

In de ontwerpnota van Egbert Lachaert en Conner Rousseau was een passage opgenomen die een bovengrens voor investeringen in digitale reclame zou instellen. Het voorstel heeft het regeerakkoord echter niet gehaald. Ecolo-Groen heeft ervoor gekozen om in het voorliggende wetsvoorstel geen onderscheid te maken tussen digitale en andere reclame. Die vereenvoudiging verkleint de afhankelijkheid van technologische grillen. Vinden de genodigden dat er bij de invoering van een plafond moet worden gekozen voor een beperking op alle reclamedragers of op een beperkt aantal? De gelijkschakeling die Ecolo-Groen voorstaat, maakt het

supports? L'assimilation à laquelle le groupe Ecolo-Groen est favorable permettra aux partis de mener leur propre politique et stratégie de communication. L'intervenant estime que l'on ne manque pas de liberté d'expression, mais qu'il faut accorder une plus grande attention à la formation des opinions.

La proposition de loi DOC 555 1553 a le mérite de pimenter le débat sur les campagnes électorales. Elle est toutefois très radicale. Dans la société, tous les produits et services possibles font l'objet de publicité. Et cela doit également être possible pour les idées politiques. Les parlementaires de l'Open Vld ont annoncé une proposition visant à harmoniser les plafonds par candidat. Il s'agit d'une piste de réflexion intéressante. Pour réduire l'influence de l'argent durant les campagnes, les périodes réglementées pourraient être prolongées ou le plafond total pourrait être réduit. Quelles seraient les solutions alternatives pour mieux réguler les campagnes électorales en cas de rejet de la proposition DOC 55 1553?

M. Jan Briers (CD&V) demande aux invités s'ils estiment qu'une interdiction totale de la publicité commerciale à finalités politiques durant les quatre mois précédant le scrutin n'aurait pas des répercussions excessives sur les conditions de concurrence équitable entre les candidats. Le cas échéant, ne sera-t-il pas encore plus difficile pour de nouveaux partis et pour des partis d'opposition de mener campagne?

Par ailleurs, l'étude renvoie à la recommandation du Conseil de l'Europe, à savoir que chaque État membre doit décider lui-même s'il convient d'autoriser ou non les publicités à caractère politique payantes. Cette même recommandation énumère-t-elle également des critères en matière de transparence? Les invités estiment-ils que l'actuel modèle belge est suffisamment transparent? Dans la négative, ne serait-il pas plutôt indiqué de renforcer cette transparence avant d'instaurer une interdiction totale durant la période réglementée?

Les fortes disparités observées en matière de dépenses liées à la publicité numérique sont-elles dues à une spécificité flamande, ou bien aux partis politiques? Les données Facebook montrent qu'il s'agit de la seconde raison. Ce constat vaut-il pour la publicité commerciale de manière générale?

L'étude montre que les règles sont généralement inadéquates face à l'espace en grande partie non réglementé que constitue l'Internet. Ne conviendrait-il pas d'y apporter du changement au niveau de l'Union européenne ou au niveau du Conseil de l'Europe? Pour les invités, quelles sont les probabilités de réussite d'une interdiction totale?

partijen mogelijk om hun eigen communicatiebeleid en -strategie in te vullen. Aan meningsuiting is geen gebrek, betoogt de spreker, maar er moet meer aandacht gaan naar meningsvorming.

Het wetsvoorstel DOC 55 1553 heeft de verdienste om het debat rond campagnes op scherp te stellen. Het is echter zeer ingrijpend. In de samenleving wordt voor alle mogelijke producten en diensten reclame gemaakt. Ook voor politieke ideeën moet dat mogelijk zijn. De parlementsleden van Open Vld hebben een voorstel aangekondigd om de plafonds per kandidaat gelijk te schakelen. Dat is een interessant denkspoor. Om de invloed van geld tijdens campagnes te verkleinen, zouden de sperperiodes kunnen worden verlengd of kan het totaalplafond worden verlaagd. Wat zijn alternatieven om de verkiezingscampagnes beter te reguleren indien wetsvoorstel DOC 55 1553 niet wordt goedgekeurd?

De heer Jan Briers (CD&V) verneemt graag of de sprekers achten dat een geheelverbod op commerciële reclame voor politieke doeleinden in de vier maanden voor de verkiezingen niet overdadig raakt aan het gelijke speelveld. Wordt het voor nieuwe partijen en oppositiepartijen niet extra moeilijk?

In de studie wordt voorts gewezen op de aanbeveling van de Raad van Europa, die luidt dat elke lidstaat zelf moet beslissen of betaalde politieke reclame al dan niet wordt toegelaten. Worden in dezelfde aanbeveling ook criteria opgesomd inzake transparantie? Achten de gastsprekers het bestaande Belgische model voldoende transparant? Zo nee, is het dan niet eerder aangewezen om de transparantie te verbeteren alvorens over te gaan tot een volledig verbod gedurende de sperperiode?

Zijn de grote verschillen in uitgaven aan onlinereclame te wijten aan een Vlaamse eigenheid of ligt het aan de politieke partijen? De Facebookgegevens wijzen op de tweede mogelijkheid. Gaat deze vaststelling op voor commerciële reclame over het algemeen?

Uit de studie blijkt dat de regels doorgaans niet zijn afgestemd op het grotendeels niet-gereguleerde internet. Is het niet aangewezen om daar veranderingen aan door te voeren op niveau van de EU of de Raad van Europa? Hoe hoog achten de genodigden de slaagkans van een totaalverbod?

La Belgique dispose-t-elle d'une réglementation suffisante pour lutter contre la désinformation sur les médias sociaux? Que pourrait-on faire de mieux? Un code de conduite inspiré du modèle néerlandais suffirait-il? Serait-il préférable pour la Belgique d'attendre une réglementation européenne?

En ce qui concerne la France, existe-t-il des indications que les petits partis et les nouveaux partis éprouvent davantage de difficultés à se profiler et à faire connaître leur programme en raison de l'interdiction applicable dans leur pays? Par ailleurs, la législation française prévoit que toute violation de cette interdiction est passible d'une amende de 75 000 euros. Les autorités belges devraient-elles également prévoir une sanction?

Le CD&V est ouvert à un débat sur la réforme du financement des partis. Il convient toutefois de veiller à ne pas supprimer les bons éléments figurant dans la législation. La proposition DOC 55 2370 constitue en tout cas une ébauche intéressante. L'étude de droit comparé montre que de nombreux pays ont instauré une législation analogue. Quels sont les avantages et les inconvénients du système néerlandais?

La proposition de loi DOC 55 2371 vise à réguler les dépenses liées aux activités d'information, à la publicité et à la propagande, un objectif auquel souscrit le CD&V. Est-il judicieux d'attendre la réglementation européenne relative à la transparence en matière de publicités à caractère politique payantes?

M. Patrick Dewael (Open Vld) reconnaît que le système de financement des partis politiques était généreux dès son instauration et l'est devenu plus encore depuis lors. Les propositions de loi à l'examen visent à remédier à plusieurs phénomènes qui se produisent en marge de ce système.

Le financement des partis politiques est complété par un soutien accordé aux groupes parlementaires, ce qui a entraîné la professionnalisation des collaborateurs parlementaires. Les centres d'études sont aujourd'hui bien plus grands qu'il y a quelques décennies. Des études de droit comparé indiquent que la Belgique est sans égal pour ce qui est du montant des moyens de campagne alloués par l'État. Le membre estime que les pouvoirs publics sont allés trop loin en la matière, même s'il n'est pas certain que son groupe partage totalement son opinion.

Tout déséquilibre est source d'excès. Des partis extrémistes utilisent des fonds publics pour mener campagne. La base du financement des partis doit être remise en question et le débat doit être élargi. Des auditions ne sont peut-être pas l'instrument le plus adéquat pour

Beschikt België over voldoende reglementering om desinformatie op de sociale media tegen te gaan? Wat kan beter? Volstaat een gedragscode geïnspireerd op het Nederlandse model? Wacht België beter op Europese regelgeving?

Zijn er aanwijzingen dat het Franse verbod het kleine en nieuwe partijen moeilijker maakt om zich te profileren en hun programma kenbaar te maken? Frankrijk verbindt een geldstraf van 75 000 euro aan de overtreding van het verbod. Moet de Belgische overheid ook een strafbepaling vastleggen?

CD&V staat open voor een debat over de hervorming van de partijfinanciering. Er dient wel op te worden toegezien dat de goede elementen van de wetgeving niet overboord worden gegooid. Voorstel DOC 55 2370 biedt alvast een interessante aanzet. Uit de rechtsvergelijkende studie blijkt dat heel wat landen een soortgelijke wetgeving hebben doorgevoerd. Wat zijn de voor- en nadelen van het Nederlandse systeem?

Wetsvoorstel DOC 55 2371 strekt ertoe om de uitgaven voor informatievoorziening, propaganda en reclame te reguleren. CD&V schaart zich achter die doelstelling. Is het raadzaam om de Europese regelgeving inzake transparantie voor betalende politieke advertenties af te wachten?

De heer Patrick Dewael (Open Vld) beaamt dat het partijfinancieringssysteem van begin af aan zeer vrijgevig is en gaandeweg nog guller is geworden. De voorliggende wetsvoorstellen grijpen in op een aantal verschijnselen in de marge van het stelsel.

De partijfinanciering wordt aangevuld met ondersteuning voor parlementaire fracties, wat aanleiding heeft gegeven tot de professionalisering van de parlementaire medewerkers. Studiediensten zijn vele malen groter dan enkele decennia geleden. Rechtsvergelijkende studies wijzen uit dat België zijn gelijke niet kent als het aankomt op hoeveel campagnemiddelen de overheid genereert. Het lid meent dat de overheid daarin te ver is gegaan, al is hij niet zeker of zijn fractie zijn mening volledig deelt.

Als de slinger in een bepaalde richting doorslaat, ontstaan excessen. Extremistische partijen maken gebruik van overheidsgeld om campagne te voeren. De basis van de partijfinanciering moet in vraag worden gesteld en het debat moet worden verruimd. Hoorzittingen zijn

atteindre cet objectif. L'intervenant préconise la rédaction d'un rapport parlementaire ou d'un rapport introductif.

Les exemples de l'étranger peuvent servir de source d'inspiration. Toute interdiction devra être accompagnée de sanctions et de dispositions précisant l'identité des personnes à sanctionner. Le législateur ne peut à la fois être juge et partie, comme cela est le cas dans la commission de contrôle. L'intervenant plaide dès lors pour un organe de contrôle indépendant habilité à évaluer et, éventuellement, à condamner.

Libéral convaincu, le membre est séduit par des systèmes volontaires tels que le code de conduite néerlandais. Pour être fructueuses, les initiatives de ce type doivent être soutenues par tous les partis. Cette idée mérite en tout cas d'être examinée plus en détail.

L'intervenant se demande si le terme de "parti politique" correspond encore à la réalité. En effet, *quid* de toutes les composantes d'un parti?

Le financement des partis favorise la participatie, qui est un phénomène typiquement belge. Des personnes qui n'ont de comptes à rendre qu'aux seuls membres de leur parti ont obtenu un pouvoir disproportionné. Les députés ont une tâche plus étendue et plus générale que les présidents de parti.

Selon l'intervenant, le scandale de corruption de l'affaire Agusta-Dassault a entraîné la mise en place du système de financement des partis. Cependant, à l'époque, la Belgique s'est dotée d'un financement public très généreux. Les parlements étrangers font un travail aussi bon, voire meilleur, que les parlements belges, et ce pour un coût nettement moins élevé. M. Briers a raison de dire qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Toutefois, pour rester crédible, il serait bon que la Chambre ouvre un débat approfondi.

Il est utile de suivre la lutte menée contre les nouvelles mensongères dans les campagnes électorales à l'étranger. L'Union européenne travaille sur des initiatives.

Quelles sont, selon les experts, les autres points à examiner? L'intervenant cite l'exemple de la comptabilité des partis politiques. Le schéma de comptabilisation des asbl financières doit-il être adapté à la nouvelle législation? La vague distinction entre un don, une cotisation et un parrainage pourrait-elle être clarifiée? Ces questions ne sont pas abordées dans les propositions de loi à l'examen bien qu'elles s'inscrivent dans le cadre du même débat. Il serait injuste de fractionner ce débat.

misschien niet het juiste instrument om dat doel te bereiken. De spreker beveelt een parlementair verslag of een inleidend rapport aan.

Voorbeelden uit het buitenland kunnen tot inspiratie dienen. Verbodsbepalingen moeten samengaan met straffen en een bepaling wie die straffen uitvoert. Beleidsmakers mogen niet tegelijkertijd rechter en partij zijn, zoals voorkomt in de controlecommissie. De spreker pleit voor een onafhankelijk controleorgaan dat kan beoordelen en eventueel veroordelen.

Als liberaal is het lid gecharmeerd door vrijwillige systemen zoals de Nederlandse gedragscode. Voorwaarde is dat zulke initiatieven door alle partijen worden onderschreven. Het idee is in ieder geval nader onderzoek waard.

De spreker vraagt of "politieke partij" de lading nog dekt. *Quid* met alle componenten van een partij?

Partijfinanciering werkt de participatie in de hand, een typisch Belgisch fenomeen. Mensen die enkel aan hun partijleden verantwoording moeten afleggen, hebben onevenredig veel macht in handen gekregen. Parlementsleden hebben een bredere, algemenere opdracht dan partijvoorzitters.

Het corruptieschandaal Agusta-Dassault vormde de aanleiding tot de instelling van het partijfinancieringssysteem, betoogt de spreker. België heeft zichzelf toen evenwel gedoteerd met een zeer genereuze overheidsfinanciering. Buitenlandse parlementen leveren even goed werk of beter werk dan de Belgische, en dat voor veel minder geld. De heer Briers heeft gelijk wanneer hij zegt dat het kind niet met het badwater mag worden weggegooid. Om geloofwaardig te blijven, zou het de Kamer evenwel sieren om een diepgaand debat te openen.

Het is nuttig om de strijd tegen nepnieuws in verkiezingscampagnes in het buitenland op te volgen. De EU werkt aan initiatieven.

Welke andere facetten zouden volgens de experts moeten worden belicht? De spreker noemt als voorbeeld de boekhouding van politieke partijen. Moet het boekhoudkundige schema van financiële vzw's worden aangepast aan nieuwe wetgeving? Kan het vage onderscheid tussen een gift, lidgeld en sponsoring worden opgehelderd? Deze vraagstukken worden niet behandeld in de voorliggende wetsvoorstellen, hoewel ze deel uitmaken van hetzelfde debat. Als het debat wordt opgesplitst, wordt het onrecht aangedaan.

M. Marco Van Hees (PVDA-PTB) estime qu'il est curieux que l'interdiction française ne s'applique pas à toutes les élections. La France est-elle le seul pays au monde à avoir interdit la publicité politique? Comment les invités expliquent-ils que la France ait adopté une attitude si exceptionnelle?

Le membre se félicite de la proposition d'Ecolo-Groen de réduire le financement des partis. Le PVDA-PTB le demande depuis des années. Il est donc surprenant que le groupe Ecolo-Groen n'ait pas soutenu un amendement du PVDA-PTB visant à réduire de moitié le financement des partis. Les invités pensent-ils que les partis reçoivent trop d'argent?

Les partis de l'opposition au niveau fédéral semblent dépenser davantage en publicité sur les médias sociaux que les partis de la majorité. Cette constatation permet peut-être d'expliquer les différences entre les partis néerlandophones et francophones. Qu'en pensent les invités? Pourquoi les partis traditionnels dépensent-ils moins dans la diffusion de messages sur les médias sociaux? Le fait de réduire ou d'interdire les campagnes sur les médias sociaux ne donnera-t-il pas à ces partis un avantage concurrentiel déloyal?

La liberté d'expression des partis de l'opposition doit être sauvegardée. Selon une étude de l'Université d'Anvers, 10 à 15 % du temps de parole des hommes et des femmes politiques est réservé à l'opposition. En 2020, ce pourcentage est tombé à moins de 5 %. Pour les informations sur le coronavirus, leur part s'est même réduite à 2 %. En Belgique francophone, les hommes et femmes politiques de la majorité sont invités plus de quatre fois plus souvent dans les émissions du matin que les membres de l'opposition. Si certains partis sont moins bien représentés dans les médias traditionnels, il est logique qu'ils aient recours aux médias sociaux. Les invités peuvent-ils confirmer cette différence de représentation? Les règles du jeu sont-elles les mêmes pour tous?

La publicité payante sur les médias sociaux était interdite jusqu'en 2014, mais le gouvernement Di Rupo, dont la composition était largement similaire à celle de la majorité actuelle, a approuvé cette année-là un projet de loi visant à lever cette interdiction. La motivation était que l'interdiction était dépassée par l'évolution considérable de la publicité sur les sites d'information. Les auteurs du projet de loi ont estimé qu'il était difficile de justifier que la publicité dans les quotidiens ou les hebdomadaires soit autorisée et que la même publicité soit interdite dans les journaux en ligne, dans les médias sociaux ou sur d'autres supports numériques. Pourquoi les partis ont-ils changé de cap?

De heer Marco Van Hees (PVDA-PTB) vindt het opvallend dat de Franse verbodsregeling niet geldt voor alle verkiezingen. Is Frankrijk het enige land ter wereld dat een politiek reclameverbod heeft ingevoerd? Hoe verklaren de genodigden dat Frankrijk zo uitzonderlijk is?

Het lid is verheugd dat Ecolo-Groen voorstelt om de partijfinanciering te verlagen. PVDA-PTB vraagt er al jarenlang om. Het is dan ook verbazingwekkend dat Ecolo-Groen niet instemde met een amendement van PVDA-PTB dat ertoe strekte om de partijfinanciering te halveren. Vinden de genodigden dat de partijen te veel geld ontvangen?

De federale oppositiepartijen blijken meer uit te geven aan reclame op de sociale media dan de meerderheidspartijen. Misschien biedt die vaststelling een verklaring voor de verschillen tussen Nederlandstalige en Franstalige partijen. Wat denken de genodigden? Hoe komt het dat de traditionele partijen minder uitgeven aan boodschappen op de sociale media? Verschaft het terugdringen of verbieden van campagne op sociale media deze partijen geen oneerlijk concurrentievoordeel?

De vrijheid van meningsuiting van oppositiepartijen moet worden gevrijwaard. Volgens een onderzoek van de universiteit van Antwerpen wordt 10 % à 15 % van de spreektijd voor politici voorbehouden voor de oppositie. In 2020 is dat percentage teruggevallen naar minder dan 5 %. Voor informatie over het coronavirus kromp het aandeel zelfs tot 2 %. In Franstalig België worden politici uit de meerderheid meer dan vier keer zo vaak uitgenodigd voor ochtendpraatprogramma's dan leden van de oppositie. Als sommige partijen minder goed vertegenwoordigd zijn in de traditionele media, is het logisch dat ze hun toevlucht nemen tot de sociale media. Kunnen de genodigden dit verschil in vertegenwoordiging bevestigen? Is er wel sprake van een gelijk speelveld?

Tot 2014 was betaalde publiciteit op de sociale media verboden, maar de regering-Di Rupo, waarvan de samenstelling grotendeels gelijkloopt met die van de huidige meerderheid, heeft in dat jaar een wetsontwerp goedgekeurd om het verbod af te schaffen. De motivatie luidde dat het verbod was ingehaald door de verregaande evolutie van publiciteit op informatiesites. De auteurs van het wetsontwerp achtten het moeilijk te rechtvaardigen dat publiciteit in een dag- of weekblad toegelaten was en dat dezelfde publiciteit in een onlinekrant, op de sociale media of op andere digitale dragers verboden was. Waarom zijn de partijen van koers veranderd?

Au travers des propositions de loi à l'examen, certains partis souhaitent imposer une forme de censure et modifier les règles du jeu en leur faveur. Que pensent les orateurs invités?

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) fait observer que M. Van Hees a une vision très différente du rôle des responsables politiques et des partis politiques. Les partis politiques doivent être financés avec de l'argent public, non pas parce qu'ils sont une agence de publicité, mais parce qu'ils ont une mission à l'égard de la formation des opinions. Les orateurs invités ont proposé des comparaisons intéressantes avec d'autres pays, mais M. Van Hees a parlé de censure, des partis de la majorité et de la situation en 2014, soit à une époque très différente sur le plan de la communication politique. La frivolité du discours de M. Van Hees prouve que le débat doit avoir lieu. La participation doit être progressivement supprimée. Les partis ne doivent pas être financés pour véhiculer quelques slogans.

M. Sander Loones (N-VA) indique que le financement des partis a diminué ces dernières années dans la province d'Anvers. Au Parlement, le financement des partis a cependant été augmenté lors de la sixième réforme de l'État. À l'époque, la N-VA avait voté contre cette proposition.

Les propositions d'Ecolo-Groen prévoient que les frais pour l'hébergement des partis politiques pourront encore être pris en compte. La N-VA gère ses biens immobiliers de manière professionnelle et investit ses revenus locatifs dans le travail politique.

L'intervenant regrette que certains partis politiques semblent avoir perdu l'espoir de redevenir de grands partis. Les partis qui sont petits aujourd'hui peuvent très bien obtenir à nouveau plus de voix et recevoir plus de financement.

M. Patrick Dewael (Open Vld) répond que certains partis sont fortement liés au secteur de l'immobilier. Il souhaite que tous les partis fassent leur autocritique. Il n'est pas convenable de se livrer à des attaques personnelles.

M. Sander Loones (N-VA) estime que l'égalité des chances, la liberté d'expression et la lutte contre la désinformation doivent être équilibrées par la responsabilité et la responsabilité démocratique. Les hommes et femmes politiques et les partis qui utilisent les ressources publiques doivent le faire de manière responsable et rendre des comptes aux électeurs. Les électeurs ne peuvent juger efficacement si les ressources ont été utilisées correctement que si une transparence suffisante est assurée.

Met de voorliggende wetsvoorstellen wensen sommige partijen een vorm van censuur op te leggen en de spelregels in hun voordeel te wijzigen. Wat vinden de gastsprekers?

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) merkt op dat de heer Van Hees een heel andere opvatting heeft over de rol van politici en politieke partijen. Politieke partijen moeten met publiek geld worden gefinancierd, niet omdat ze een reclamebureau zijn, maar omdat ze een opdracht hebben op vlak van meningsvorming. De gastsprekers reikten interessante vergelijkingen met het buitenland aan, maar de heer Van Hees heeft het over censuur, de meerderheidspartijen en de situatie in 2014, een heel ander tijdperk op vlak van politieke communicatie. De lichtzinnigheid van het betoog van de heer Van Hees bewijst waarom het debat moet worden gevoerd. De participatie moet worden afgebouwd. Partijen mogen niet worden gefinancierd om een paar slogans te lossen.

De heer Sander Loones (N-VA) geeft aan dat de partijfinanciering de voorbije jaren is afgenomen in de provincie Antwerpen. In het Parlement is de partijfinanciering echter verruimd tijdens de zesde Staatshervorming. De N-VA heeft toen tegen het voorstel gestemd.

In de voorstellen van Ecolo-Groen kunnen huisvestingskosten voor de politieke partijen nog steeds in rekening worden gebracht. De N-VA beheert haar vastgoed vakkundig en investeert de huurinkomsten in politiek werk.

De spreker betreurt dat bepaalde politieke partijen de hoop te lijken zijn verloren dat ze ooit opnieuw groot zullen worden. Partijen die nu klein zijn, kunnen best opnieuw meer stemmen halen en meer partijfinanciering ontvangen.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) antwoordt dat bepaalde partijen sterk zijn verweven met de vastgoedsector. Hij wenst dat alle partijen in de spiegel kijken. Het betaamt niet om op de man te spelen.

De heer Sander Loones (N-VA) meent dat het gelijke speelveld, de vrije meningsuiting en de strijd tegen desinformatie in evenwicht moeten worden gebracht met verantwoordelijkheid en democratische aansprakelijkheid. Politici en partijen die een beroep doen op publieke middelen moeten ze op een verantwoorde manier inzetten en zich verantwoorden bij de kiezer. Kiezers kunnen alleen efficiënt oordelen of middelen al dan niet goed zijn ingezet als er genoeg transparantie wordt geboden.

M. Calvo a demandé dans quels domaines les partis vont faire des économies en premier lieu si le financement global des partis diminue. La N-VA a pour tradition de toujours investir dans son service d'études et dans le travail de fond.

La transparence est un point important sur lequel il convient de travailler, surtout à la lumière de l'ingérence étrangère dans certains partis politiques et de leur financement étranger. Les responsables politiques européens ont un rôle à jouer à cet égard. Les invités pensent-ils que l'on devrait en faire plus? Il n'existe pas de consensus européen sur le financement des partis. Tous les États membres ont leurs propres usages. La Belgique doit-elle vraiment attendre une initiative européenne?

Selon l'intervenant, les différences d'investissements entre les partis francophones et néerlandophones donnent l'impression que la Belgique est en fait un pays constitué de deux pays.

Des recherches ont-elles été menées sur l'efficacité du code de conduite volontaire néerlandais? Dans quelle mesure le succès de ce type d'instruments est-il mesurable?

Dans la dernière proposition d'Ecolo-Groen, les auteurs évoquent la collecte d'informations, la publicité et la propagande, ce qui donne l'impression qu'il s'agit de trois concepts différents. Quelle est la terminologie utilisée dans les autres pays? Utiliser une pléthore de termes présente des risques.

Mme Barbara Pas (VB) soutien l'appel, lancé par M. Dewael, à élargir le débat. Il convient de ne pas viser les partis qui disposaient de moyens limités en 2019 mais qui ont néanmoins mené une campagne très efficace sur les médias sociaux. Dans une démocratie, l'objectif n'est pas de mettre des bâtons dans les roues des opposants politiques en leur coupant les vivres ou en les assignant en justice. Mener une bonne politique est la meilleure manière de freiner la croissance des partis d'opposition.

Les mesures visant à brider les dotations trop généreuses octroyées aux partis politiques doivent primer sur les dispositions relatives aux dépenses autorisées pour les partis politiques. Le système actuel avantage les grands partis. Maintenant que les partis de la majorité ont vu leur taille se réduire, ils semblent vouloir modifier le système. L'intervenante craint que les modifications se limiteront à une révision de la clé de répartition.

L'examen de la proposition de loi à l'examen ne peut pas être dissocié du système de financement des partis. La comparaison avec les systèmes en vigueur dans d'autres pays est donc judicieuse. Les invités estiment-ils

De heer Calvo vraagt waarop partijen het eerst zullen besparen als de globale partijfinanciering afneemt. De N-VA heeft de traditie om onverminderd te investeren in haar studiedienst en in inhoudelijk werk.

Transparantie is een belangrijk werkpunt, zeker in het licht van buitenlandse inmenging en financiering voor bepaalde politieke partijen. Op dit vlak is een rol weggelegd voor Europese beleidsmakers. Moet er volgens de genodigden niet meer gebeuren? Er is geen Europese consensus rond partijfinanciering. Alle lidstaten hebben hun eigen gebruiken. Moet België dan echt wachten op Europees initiatief?

De verschillen in investeringen tussen Franstalige en Nederlandstalige partijen wekken de indruk dat België eigenlijk een tweelandenland is, oppert de spreker.

Is er onderzoek gevoerd naar de doeltreffendheid van de Nederlandse vrijwillige gedragscode? Hoe meetbaar is het succes van zulke instrumenten?

In het laatste voorstel van Ecolo-Groen verwijzen de indieners naar informatiegaring, reclame en propaganda. Daarbij wordt de indruk gewekt dat het om drie verschillende concepten gaat. Welke terminologie hanteren andere landen? Een overdaad aan termen houdt risico's in.

De heer Barbara Pas (VB) ondersteunt de oproep van de heer Dewael om het debat te verbreden. Partijen die in 2019 beperkte middelen hadden maar een zeer efficiënte campagne op de sociale media hadden uitgewerkt, mogen niet worden geviséerd. In een democratie is het niet de bedoeling om politieke opposenten met financiële droogleggingen of rechtbanken tegen te werken. Goed beleid is de beste manier om de groei van oppositiepartijen te stuiten.

De aanpak van de te genereuze dotaties voor politieke partijen moet voorrang krijgen op bepalingen waaraan partijen hun geld mogen uitgeven. Het huidige stelsel bevoordeelt grotere partijen. Nu de meerderheidspartijen veel kleiner zijn geworden, lijkt het dat ze het stelsel willen wijzigen. De spreker vreest dat de ingrepen zullen worden beperkt tot een herziening van de verdeelsleutel.

De bespreking van de voorliggende wetsvoorstellen kan niet worden losgekoppeld van het partijfinancieringsstelsel. De vergelijking met de stelsels in andere landen is dus zinvol. Achten de genodigden dat er drastisch in

qu'il convient d'effectuer une coupe claire dans les dotations avant de déterminer comment les partis dépensent leur argent?

En Russie, les premières amendes pour "désinformation" à propos de l'armée russe ont récemment été infligées. En établissant des définitions floues de la désinformation, la société s'engage sur un terrain glissant lorsqu'il s'agit de la liberté d'expression.

4. Réponses et répliques

M. Herman Matthijs, expert de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques reconnaît que le financement des partis en Belgique est généreux en comparaison avec l'étranger. Les dispositions contenues dans la loi de 1989 sont complétées par un soutien financier par entité fédérée et par province. En outre, les groupes parlementaires bénéficient d'un soutien. Il convient toutefois de faire observer que la Belgique possède un système strict en matière de financement public des partis, alors que les financements privés et les dons sont davantage utilisés à l'étranger. Ce modèle n'est pas davantage idéal. Les exemples étrangers ayant leur propre historique, ils ne sont pas toujours applicables à la Belgique.

La commission de contrôle a déjà souligné dans le cadre des élections de 2019 qu'il conviendrait de réécrire l'ensemble de la loi de 1989. Cette recommandation n'a malheureusement pas abouti à de nombreuses initiatives.

Les dispositions d'interdiction posent un problème majeure, à savoir qu'il convient de déterminer qui contrôlera ces interdictions et qui imposera les sanctions. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a déjà souvent souligné que la commission de contrôle est juge et partie. En effet, seuls quatre des vingt-et-un membres n'ont pas d'affiliation politique. Les missions de la commission de contrôle devraient être assurées par une instance distincte indépendante. Aux Pays-Bas, les missions de contrôle sont effectuées par le *Kiesraad* (conseil électoral), une agence liée à la *Tweede Kamer*. Un autre problème concerne les pouvoirs. Il n'est pas normal que le Parlement valide ses propres pouvoirs. Par ailleurs, des problèmes similaires se posent à chaque niveau de pouvoir.

On peut discuter longuement de la question de savoir s'il convient d'instaurer des montants maximums distincts pour la publicité en ligne et pour la publicité traditionnelle. Dans quelle mesure cette intervention porte-t-elle atteinte à la liberté des partis politiques? *Quid* si les journaux papier ont disparu dans dix ans? L'orateur met en garde contre une réglementation excessive. Pourquoi, en

de dotaties dient te worden gesnoeid vooraleer wordt bepaald op welke manier de partijen hun geld uitgeven?

In Rusland zijn onlangs de eerste geldboetes voor zogenaamd nepnieuws over het Russische leger uitgeschreven. Met vage definities van fake news waagt de samenleving zich op glad ijs als het aankomt op de vrije meningsuiting.

4. Antwoorden en replieken

De heer Herman Matthijs, expert van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, beaamt dat België in vergelijking met het buitenland een vrijgevig partijfinanciering heeft. De bepalingen in de wet van 1989 worden aangevuld met financiële ondersteuning per deelstaat en per provincie. Bijkomend worden de parlementaire fracties ondersteund. Wel dient te worden opgemerkt dat België een strikt systeem van publieke partijfinanciering bezit, terwijl in het buitenland meer met privéfinanciering en giften wordt gewerkt. Dat model is evenmin ideaal. De buitenlandse voorbeelden hebben hun eigen voorgeschiedenis, waardoor ze niet altijd op België van toepassing zijn.

De controlecommissie stipte reeds voor de verkiezingen van 2019 aan dat de volledige wet van 1989 zou moeten worden herschreven. Tot veel initiatieven is het helaas niet gekomen.

Een groot probleem met verbodsbepalingen is dat er dient te worden uitgemaakt wie de verboden zal controleren en wie de sancties zal opleggen. De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) heeft er al vaak op gewezen dat er in de controlecommissie rechter en partij wordt gespeeld. Van de eenentwintig leden zijn er namelijk slechts vier niet politiek geaffilieerd. De taken van de controlecommissie zouden door een onafhankelijke aparte instantie moeten worden bestierd. In Nederland worden de controletaken uitgevoerd door de Kiesraad, een agentschap dat aan de Tweede Kamer is verbonden. Een bijkomend probleem zijn de geloofsbrieven. Het is niet normaal dat het Parlement zijn eigen geloofsbrieven goedkeurt. Soortgelijke problemen doen zich overigens op elk beleidsniveau voor.

Er kan oeverloos worden gediscussieerd over de vraag of er aparte maximumbedragen moeten worden ingesteld voor digitale en niet-digitale publiciteit. In welke mate tast de ingreep de vrijheid van de politieke partijen aan? *Quid* indien er over tien jaar geen papieren kranten meer bestaan? De spreker waarschuwt voor overdreven reglementering. Waarom mag een kandidaat in België

Belgique, un candidat ne peut-il pas décider de dépenser tout l'argent de sa campagne à dix grands panneaux électoraux? Il peut d'ailleurs installer ses panneaux juste au-delà avec les Pays-Bas.

Qui déterminera quels messages relèvent de la désinformation? Qui contrôlera le respect de ces directives? Même si l'Union européenne avance dans la lutte contre la désinformation, les décideurs politiques européens ne parviennent pas à se mettre d'accord sur ces questions-clés.

Un code de conduite par analogie avec le modèle néerlandais est la solution la plus facile. Étant donné que les nouveaux groupes de la *Tweede Kamer* n'ont toutefois pas encore adhéré à ce code, le nombre d'adhérents s'élève à 15 partis sur les 19 siégeant. Si l'autorité fédérale belge instaure un code de conduite, qu'en sera-t-il des parlements des entités fédérées?

Concernant ce que l'appellation "parti politique" recouvre, l'orateur fait observer que la loi de 1989 contient une définition qui n'est plus d'actualité. Les organes participatifs, les organisations représentatives des employeurs, les ONG, les mutualités, les syndicats, etc. peuvent bel et bien continuer à faire de la publicité. La réglementation de ces matières montre à nouveau qu'il convient de réécrire la loi.

M. Gunther Vanden Eynde ajoute que la proposition de loi DOC 55 2371 est exceptionnelle, mais qu'être pionnier ne pose pas de problème. Comme l'a indiqué M. Van Hees, la Belgique a déjà été un cas unique lorsqu'elle a interdit les annonces publicitaires en ligne entre 2007 et 2019. Cette interdiction ne s'est pas appliquée entre 2013 et 2015, probablement pour autoriser les annonces publicitaires en ligne au cours des élections de 2014. Dans le cadre des élections communales, les politiques ont pu recourir pour la première fois aux annonces publicitaires en ligne en 2018. Les tendances en matière de dépenses qui se sont alors dessinées auprès des 3 500 candidats interrogés dans la circonscription électorale de Louvain correspondent à la tendance nationale en 2019.

Les messages sponsorisés et les campagnes ciblées sur Internet constituent un nouvel outil, ce qui influence l'analyse de ce phénomène. Dans le chapitre *Four-Phase Model of Digital Campaign Development* (2020), Rachel Gibson analyse les préférences en matière publicitaire des partis politiques. Au tout début d'Internet, il a été avancé que le réseau mondial allait favoriser la démocratie. Les sites web, les courriels et les blogs, les applications du web 1.0 ont d'abord apporté une vague d'égalité. Étant donné que ces technologies étaient nouvelles et peu onéreuses, elles ont surtout été utilisées par des

niet besluiten om zijn campagnegeld uit te geven aan tien grote verkiezingsborden? Hij kan zijn borden overigens net over de grens men Nederland plaatsen.

Wie zal bepalen welke berichten onder de noemer fake news vallen? Wie zal de naleving van de richtlijnen controleren? Hoewel de EU stappen zet in de strijd tegen fake news, raken ook Europese beleidsmakers het niet eens over deze kernvragen.

Een vrijwillige gedragscode volgens het Nederlandse model is de gemakkelijkste oplossing. De nieuwe fracties in de Tweede Kamer hebben de gedragscode echter nog niet ondertekend, waardoor het aantal ondertekenaars stopt op 15 van de 19 partijen met een zetel. Stel dat de Belgische federale overheid een gedragscode invoert, *quid* met de deelstaatsparlementen?

In verband met wat onder de noemer "politieke partij" valt, merkt de spreker op dat de wet van 1989 een definitie bevat die niet actueel meer is. Participatieorganen, werkgeversorganisaties, ngo's, ziekenfondsen, vakbonden enzovoort kunnen wel nog publiciteit maken. De reglementering van deze aangelegenheden toont nogmaals aan dat de wet moet worden herschreven.

De heer Gunther Vanden Eynde voegt toe dat wetsvoorstel DOC 55 2371 uitzonderlijk is, maar dat het geen probleem vormt om pionier te zijn. België was al eens een unicum vanwege het verbod op betalende onlineadvertenties tussen 2007 en 2019, zoals de heer Van Hees aangaf. Tussen 2013 en 2015 gold het verbod niet, vermoedelijk om onlineadvertenties tijdens de verkiezingen van 2014 mogelijk te maken. Voor de gemeenteraadsverkiezingen mochten politici in 2018 voor het eerst gebruikmaken van onlineadvertenties. De uitgaventendenzen die zich toen voordeden bij de 3 500 onderzochte kandidaten in kiesdistrict Leuven sluiten aan bij de nationale tendens in 2019.

Gesponsorde berichten en gerichte campagnevoering op het internet zijn een nieuw hulpmiddel, wat de analyse van het fenomeen beïnvloedt. In *Four-Phase Model of Digital Campaign Development* (2020) analyseert Rachel Gibson de reclamevoorkeur van politieke partijen. Toen het internet piepte was, werd gesteld dat het wereldwijde web democratisering in de hand zou werken. Websites, e-mails en blogs, toepassingen van web 1.0, zetten in eerste instantie een golf van *equalization* in. Doordat ze nieuw en goedkoop waren, deden vooral kleinere en nieuwere partijen er een beroep op.

partis plus petits et plus récents. Si ces applications continuent à jouer un rôle important aujourd'hui, une vague de normalisation est toutefois intervenue, tous les partis y recourant depuis lors. À ce stade, la phase expérimentale a laissé place à la professionnalisation. Des partis traditionnels injectent des fonds dans leurs sites web et s'adjoignent les services onéreux de spécialistes en marketing.

En Belgique, les dépenses de campagne sont un jeu à somme nulle. Si un parti dépense de l'argent pour des annonces publicitaires en ligne, il ne peut plus l'affecter à des annonces publicitaires traditionnelles. Les politiques expérimentés ont leur propre manière de mener une campagne. Ils éprouvent dès lors plus de difficultés à modifier leur stratégie.

Rachel Gibson prédit que Facebook, les moyens interactifs et d'autres applications du web 2.0 connaîtront la même évolution: une égalité expérimentale suivie par la professionnalisation, des experts en données onéreux et finalement la normalisation. À cet égard, l'orateur renvoie au scandale impliquant Cambridge Analytica.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) conclut que les orateurs ont abordé de manière plus approfondie la publicité au cours des périodes de campagne. Les dépenses exceptionnellement élevées par rapport à l'étranger s'observent toutefois également en dehors des périodes de campagne. À ce moment-là, il n'existe aucun plafond en Belgique. Le raisonnement commenté par les orateurs s'applique-t-il également aux dépenses effectuées en dehors des périodes de campagne?

M. Gunter Vanden Eynde souligne un effet de poursuite. Après les élections de 2019, les médias ont volontiers employé des formules tels que "Le VB a gagné les élections grâce à ses campagnes Facebook". L'orateur a alors tenté de nuancer le débat, mais il n'a pas connu un franc succès. Les médias ont en effet oublié de mentionner que la campagne numérique des candidats et des partis représentait près de la moitié des dépenses totales de leur campagne. La seconde moitié des 3 millions d'euros a donc été consacrée aux campagnes traditionnelles, qui ont tout autant contribué aux résultats des élections.

La commission fédérale de contrôle, dont l'orateur fait partie, n'examine que les données de la période d'interdiction. Pour plus d'informations sur les investissements publicitaires en dehors des campagnes, l'orateur renvoie à AdLens. La bibliothèque publicitaire de Facebook est un outil pratique pour obtenir un aperçu. Malheureusement, cet outil s'appuie sur des fourchettes de dépenses. Plus un parti dépense, plus cette fourchette s'élargit. Les scientifiques ne peuvent pas faire grand-chose à partir de limites minimales et maximales très éloignées.

Voor deze toepassingen is vandaag onverminderd een belangrijke rol weggelegd, maar er is *normalization* opgetreden. Ondertussen maken alle partijen er gebruik van. In dit stadium is de experimentele voorbij en treedt professionalisering op. Gevestigde partijen pompen geld in hun websites en nemen dure marketeers onder de arm.

In België zijn de campagne-uitgaven een nulsomspel. Wat een partij uitgeeft aan onlinereclame, kan niet langer aan offlinereclame worden besteed. Ervaren politici hebben hun eigen manier van campagnevoering. Zij gooien dan ook moeilijker hun strategie over een andere boeg.

Rachel Gibson voorspelt dat Facebook, interactieve middelen en andere web 2.0-toepassingen dezelfde evolutie zullen doormaken: experimentele *equalization* gevolgd door professionalisering, dure dataexperts en uiteindelijk *normalization*. De spreker verwijst in dit verband naar het schandaal met Cambridge Analytica.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) besluit dat de sprekers dieper zijn ingegaan op reclamevoering tijdens de campagneperiodes. De uitzonderlijk hoge uitgaven in vergelijking met het buitenland doen zich echter ook buiten campagnetijd voor. In die periode geldt in België geen drempelwaarde. Gaat de redenering die de sprekers hebben toegelicht ook op voor uitgaven buiten campagnetijd?

De heer Gunter Vanden Eynde wijst op een achtervolgingseffect. Na de verkiezingen van 2019 pakten de media graag uit met leuzen als "VB wint verkiezingen dankzij Facebookcampagnes". De spreker probeerde toen om nuance aan te brengen in het debat, wat slechts deels is gelukt. De media vergaten immers te vermelden dat de digitale campagne van zowel kandidaten als partijen goed was voor ongeveer de helft van hun totale campagne-uitgaven. De andere helft van de 3 miljoen euro werd dus besteed aan traditionele campagnemiddelen die net zozeer hebben bijgedragen tot het verkiezingsresultaat.

De federale controlecommissie waarvan de spreker lid is, bestudeert enkel gegevens van de sperperiode. Voor informatie over investeringen in reclameboodschappen buiten de campagnetijd verwijst de spreker naar AdLens. De *Ad Library van Facebook* is een nuttig hulpmiddel om een overzicht te krijgen. Helaas werkt de tool met uitgavevorken. Hoe meer een partij uitgeeft, hoe breder die vork wordt. Wetenschappers kunnen weinig aanvangen met onder- en bovengrenzen waartussen een groot verschil bestaat.

Il ressort d'une concertation avec des collaborateurs d'AdLens que la campagne s'est en quelque sorte poursuivie après les élections de 2019. La formation du gouvernement ayant traîné en longueur, la campagne s'est prolongée et elle s'est, d'une certaine manière, poursuivie sur internet. Chaque parti s'est laissé convaincre par les médias que les campagnes menées en ligne étaient les plus rentables. Le directeur de campagne de la NV-A pour les élections de 2014 témoigne dans son livre que la NV-A avait alors déjà acquis une grande expérience en matière de publicités en ligne. D'autres partis leur ont ensuite emboîté le pas sous l'influence des médias.

En ce qui concerne le plafond implicite que M. Calvo a évoqué, l'orateur souligne que les partis ne peuvent dépenser que l'argent qu'ils possèdent réellement. Plus de huit dixièmes du financement des partis belges proviennent des pouvoirs publics. Comme l'a indiqué M. Matthijs, les comparaisons avec les pays étrangers sont dès lors parfois boiteuses.

M. Kristof Calvo (Groen) indique qu'aux Pays-Bas, les dons aux partis ont beaucoup fait parler d'eux à deux reprises, ce qui a peut-être entraîné l'ajustement de la loi relative au financement des partis politiques. La première fois, il a été question d'un milliardaire du secteur de l'informatique qui avait fait don de plusieurs millions d'euros aux partis D66 et *Partij voor de Dieren*. La seconde fois, des signes ont indiqué que les dons au CDA avaient augmenté après le remplacement de Hugo Jonge par Wopke Hoekstra à la présidence de ce parti, cette augmentation ayant pu être reliée à des modifications du programme du parti.

M. Gunter Vanden Eynde explique qu'aux Pays-Bas, les dons aux partis ne sont pas plafonnés, mais que les conditions de transparence y sont bien plus strictes.

À la suite des interventions des membres de la commission, l'orateur conclut en indiquant que tous les partis soutiendront une baisse générale du financement des partis. Il leur appartiendra de rédiger les textes de loi nécessaires.

Concernant la crainte concernant la mise en péril du travail de fond des partis, l'orateur renvoie au modèle allemand. Berlin a totalement dissocié le financement des groupes de l'ensemble du financement des partis. Cette stratégie répond au souhait exprimé par certains membres de la commission de mettre un terme à la participatie.

Les partis pourraient préciser que le personnel des groupes appartient aux groupes, comme c'est déjà le cas dans certains partis. Dans d'autres partis, le personnel des groupes est affecté aux services d'étude et

Overleg met medewerkers van AdLens heeft uitgezeten dat er zich na de verkiezingen van 2019 een soort achtervolging heeft afgetekend. De regeringsvorming sleepte lang aan, waardoor de campagne als het ware werd doorgetrokken en zich naar het internet verplaatste. Elke partij was door berichtgeving in de media doordrongen van de overtuiging dat online de meeste winst te boeken viel. De N-VA had al lang ervaring met onlineadvertenties, getuige het boek van de campagne-manager van de N-VA voor de verkiezingen van 2014. Andere partijen zijn door de mediaberichtgeving later op de kar gesprongen.

In verband met het impliciet plafond dat de heer Calvo aanvoerde, merkt de spreker op dat partijen enkel geld kunnen uitgeven dat ze daadwerkelijk bezitten. Meer dan 80 % van de Belgische partijfinanciering komt van de overheid. Soms lopen vergelijkingen met het buitenland daardoor mank, zoals de heer Matthijs reeds aangaf.

De heer Kristof Calvo (Groen) zegt dat er in Nederland twee keer ophef is geweest over partijdonaties, wat misschien aanleiding heeft gegeven tot de aanpassing van de wet op financiering van politieke partijen. De eerste keer betrof het een IT-miljardair die miljoenen euro schonk aan D66 en de Partij voor de Dieren. De tweede keer waren er signalen dat de donaties voor het CDA stegen nadat Hugo de Jonge de voorzittersrol had doorgegeven aan Wopke Hoekstra. De stijgende donaties konden in verband worden gebracht met wijzigingen aan het partijprogramma.

De heer Gunter Vanden Eynde legt uit dat er in Nederland geen limiet staat op partijgiften maar dat de transparantievoorwaarden er veeleisender zijn.

Een globale bijstelling van de partijfinanciering naar beneden kan op de steun van alle partijen rekenen, besluit de spreker uit de betogen van de commissieleden. Het is aan hen om de nodige wetteksten op te stellen.

In verband met de vrees dat het inhoudelijke werk van partijen in het gedrang zou komen, verwijst de spreker naar het Duitse model. Berlijn heeft de fractiefinanciering volledig losgekoppeld van financiering voor de partij als geheel. Deze strategie komt tegemoet aan de wens van enkele commissieleden om de participatie een halt toe te roepen.

Partijen zouden kunnen bepalen dat fractiepersoneel tot de fracties toebehoort, zoals reeds bij enkele partijen het geval is. In andere partijen wordt fractiepersoneel ondergebracht in studiediensten en maken persoonlijke

les collaborateurs personnels des parlementaires font partie des services de communication. Dans ce cas, le groupe est réduit à une coquille vide et il doit s'adresser à son parti lorsqu'il souhaite bénéficier de l'assistance d'un collaborateur lors d'une audition. La direction du parti doit ensuite donner son accord. Ce modèle met en évidence les inconvénients de la participatie. L'orateur préconise dès lors que les groupes soient dissociés des partis et que les subventions et le personnel soient directement mis au service des groupes. Cela permettrait de réduire la dotation des partis sans porter atteinte au travail de fond.

Durant la période d'interdiction, les tiers n'ont pas le droit de faire campagne. Lorsqu'un membre d'un parti pense qu'il rendra service à son parti en investissant dans des publicités Facebook à titre personnel, le parti doit l'informer de l'interdiction précitée, dans les plus brefs délais et par lettre recommandée, et l'en empêcher. Cette lettre recommandée doit ensuite être jointe aux documents concernant le financement de sa campagne déposés au tribunal. Si le parti ne le fait pas, il doit déclarer les dépenses de ce tiers comme faisant partie de ses propres dépenses. Étant donné que la plupart des partis ont un budget de campagne serré, ils risquent de dépasser assez facilement le montant maximum. Le rôle des syndicats, des mutualités et des autres organismes associés à chaque famille politique demeure toutefois peu clair.

L'interdiction de faire campagne applicable aux tiers pourrait également s'appliquer en dehors de la période d'interdiction. L'orateur souligne que cette forme d'interdiction pourrait sérieusement compliquer la stratégie de communication des partis et qu'il ne semble donc pas judicieux de l'appliquer.

L'orateur et ses collègues ne souhaitent pas se prononcer sur le montant des amendes à infliger en cas de violation de ces interdictions. Cette décision incombe aux responsables politiques. Si une interdiction est instaurée, elle devra être appliquée.

La distinction entre publicité numérique et publicité hors ligne relève d'un débat purement normatif au sujet duquel les orateurs n'ont pas d'opinion académique.

En ce qui concerne *l'equalization and normalization*, l'orateur rappelle qu'il existe en Belgique francophone un cordon médiatique à l'égard de certains partis. Les règles du jeu ne sont pas équitables lorsque des partis politiques n'ont pas accès au marché de la publicité privée. Les journaux sont libres de refuser la publicité payante pour certains partis ou candidats. Les pouvoirs

medewerkers van parlementsleden deel uit van communicatiediensten. In zulke gevallen wordt de fractie herleid tot een lege doos die bij de partijen moet aankloppen als ze voor een hoorzitting bijstand door een medewerker wenst. De partijleiding moet vervolgens haar fiat geven. Een dergelijk model legt de nadelen van de participatie bloot. De spreker pleit er dan ook voor om de fracties los te koppelen van de partij en toelagen en personeel rechtstreeks ten dienste van de fractie te stellen. Op die manier kan de partijdotatie worden verlaagd zonder dat het inhoudelijke werk wordt geschaad.

Tijdens de sperperiode is campagnevoering door derden verboden. Wanneer een lid van de achterban denkt zijn partij een plezier te zullen doen door op eigen houtje te investeren in Facebookadvertenties, moet de partij de persoon zo snel mogelijk per aangetekend schrijven inlichten over het verbod en de persoon tegenhouden. De aangetekende brief moet worden toegevoegd aan de campagnefinancieringsdocumenten die bij de rechtbank worden neergelegd. Indien de partij dit niet doet, moet ze de uitgaven van de derde persoon aangeven als deel van de eigen uitgaven. Aangezien de meeste partijen wordt hun campagnebudget strak afmeten, dreigen ze relatief gemakkelijk het maximumbedrag te overschrijden. De rol van vakbonden, ziekenfondsen en andere met een politieke familie geassocieerde organen blijft evenwel onduidelijk.

Een verbod op campagnevoering door derden kan worden uitgebreid naar buiten de sperperiode. De spreker stipt aan dat het verbod de communicatiestrategie van partijen danig in de war kan sturen. Het lijkt daarom geen goed idee om het verbod door te voeren.

De spreker en zijn collega's wensen zich niet uit te spreken over hoe hoog de geldboetes voor de overtreding van dergelijke verboden zouden moeten zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de politiek om hierover een beslissing te nemen. Wanneer een verbod wordt ingevoerd, moet het daadwerkelijk worden gehandhaafd.

Het onderscheid tussen digitale reclame en offline-reclame is een louter normatieve discussie waar de genodigde experts geen academische mening over hebben.

In verband met *equalization* en *normalization* wijst de spreker op het *cordon médiatique* tegen bepaalde partijen in Franstalig België. Er is geen sprake van een gelijk speelveld wanneer politieke partijen geen toegang hebben tot de private reclamemarkt. Het staat kranten vrij om betalende reclame voor bepaalde partijen of kandidaten te weigeren. De overheid kan kranten evenmin

publics ne peuvent pas non plus contraindre les journaux à prévoir un volume de publicité identique pour chaque parti. Si les partis ne peuvent pas accéder à ce marché et ne sont pas autorisés à faire de la publicité en ligne, leur stratégie de communication et leur liberté d'expression sont compromises. Les membres de la commission devront tenir compte de cet élément lorsqu'ils examineront l'opportunité d'opérer une distinction entre les différents types de publicité.

L'orateur convient que la proposition de loi DOC 55 1553 va très loin. Il souligne que la société actuelle est fortement numérisée et que la communication en ligne est un outil très prisé. La publicité, qu'elle soit hors ligne ou en ligne, est ancrée dans la société. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faut maintenir un *statu quo*. On pourrait décider de réglementer la publicité plus efficacement et veiller à réduire le poids de l'argent pendant les campagnes. L'orateur répète qu'en séparant les groupes politiques du parti, on encouragerait les partis à investir de l'argent dans leur service de communication et d'étude plutôt que dans des messages publicitaires.

En ce qui concerne l'application d'éventuelles interdictions, l'orateur indique que la nature non contraignante du code de conduite néerlandais tient au fait qu'il a été adopté peu avant les élections. Il y avait peu de place pour des dispositions contraignantes. Par ailleurs, le PVV n'a pas signé ce code de conduite. Contrairement aux Pays-Bas, la Belgique dispose d'un système qui repose largement sur le financement public, ce qui permet d'opter pour des codes de conduite plus coercitifs. L'octroi de deniers publics doit aller de pair avec la responsabilité envers le contribuable. Reste à savoir comment définir les infos dans les codes de conduite.

Le Conseil de l'Europe souligne l'importance d'une transparence accrue. Les données claires publiées au sujet des campagnes proviennent principalement de Facebook et Google, qui notent les dépenses exposées par chaque parti en messages publicitaires. Les études montrent toutefois que seuls 60 % de la totalité des messages politiques diffusés sur les médias sociaux sont effectivement identifiés comme tels. Facebook investit peut-être trop peu dans le contrôle de cette classification. Un code de conduite contraignant pourrait imposer une transparence accrue. Il est toutefois permis de se demander à quel niveau cette transparence devra être développée tout en évitant de rendre le système encore plus complexe.

Une réglementation européenne sur la transparence est en cours d'élaboration. L'orateur a le sentiment que celle-ci imposera surtout de nombreuses obligations aux fournisseurs d'accès. En vertu du principe de subsidiarité,

verplichten om voor elke partij even veel reclame te maken. Als partijen die markt niet kunnen aansnijden en geen onlinereclame mogen voeren, komen hun communicatiestrategie en hun vrije meningsuiting in het gedrang. Wanneer de commissieleden zich beraden over het al dan niet onderscheiden van reclametypes, dienen zij hiermee rekening te houden.

De spreker beaamt dat wetsvoorstel DOC 55 1553 zeer ingrijpend is. Hij stipt aan dat de huidige samenleving sterk gedigitaliseerd is en veel online communiceert. Reclame, offline en online, is ingebakken in de maatschappij. Die vaststelling is echter geen pleidooi voor het behoud van de stand van zaken. Reclame kan beter worden gereguleerd en de invloed van geld tijdens de campagnes kan worden teruggedrongen. Door de fracties los te koppelen van de partij kan erop worden toegezien dat partijen eerder geld investeren in hun communicatie- en studiedienst dan in reclameboodschappen, herhaalt de spreker.

In verband met de handhaving van eventuele verbodsbepalingen geeft de spreker aan dat de vrijwillige aard van de Nederlandse gedragscode verband houdt met zijn totstandkoming niet lang voor de verkiezingen. Er was weinig ruimte voor dwingende bepalingen. Overigens heeft de PVV de gedragscode niet ondertekend. In tegenstelling tot Nederland kent België een systeem dat grotendeels berust op publieke financiering, waardoor er ruimte is voor meer dwingende gedragscodes. Overheidsgeld uitgeven moet gepaard gaan met verantwoording afleggen bij de belastingbetaler, benadrukt de spreker. De vraag blijft hoe nepnieuws in het kader van gedragscodes moet worden gedefinieerd.

De Raad van Europa wijst op het belang van toegenomen transparantie. Heldere en openbare gegevens over de campagnes komen voornamelijk van Facebook en Google, die bijhouden wie hoeveel geld uitgeeft aan reclameboodschappen. Uit onderzoek blijkt echter dat slechts 60 % van alle politieke berichten op de sociale media daadwerkelijk wordt aangevinkt als politieke berichtgeving. Facebook investeert misschien te weinig in de controle op deze etikettering. Verhoogde transparantie kan deel uitmaken van een afdwingbare gedragscode. De vraag rijst evenwel op welk niveau de transparantie moet worden doorgevoerd zonder bijkomende complexiteit te genereren.

De Europese regelgeving over transparantie is in de maak. De spreker heeft de indruk dat ze vooral veel verplichtingen voor de providers bevat. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel raakt de EU niet aan regels voor

l'UE ne porte pas atteinte aux règles applicables aux partis et aux mandataires nationaux. Les restrictions qui seront imposées aux fournisseurs conduiront peut-être ces derniers à renoncer à la publicité en ligne. Twitter a déjà franchi ce pas pour des raisons financières.

L'orateur ignore ce qui justifie la différence entre les dépenses publicitaires en ligne exposées par les partis néerlandophones et par les partis francophones. La proposition de M. Calvo concerne la publicité hors ligne, pour laquelle il n'existe pas de chiffres. Il est vrai que les partis politiques tiennent une comptabilité des annonces qu'ils diffusent, mais le montant indiqué recouvre l'ensemble des dépenses publicitaires.

En ce qui concerne la question de savoir si les petits partis ont été affectés par la réglementation mise en place en France, l'orateur répond qu'il ne dispose pas d'études pertinentes en la matière.

En France, lorsqu'une plainte est déposée, le juge doit statuer dans les 48 heures sur l'éventuelle violation de l'interdiction de la publicité. Il peut suspendre ou interdire la diffusion d'un message. La décision n'appartient donc pas à un organe politique. En Belgique, les sanctions devraient également être imposées par une institution indépendante.

La réglementation européenne ne contenait pas à l'origine de disposition spécifique pour les cotisations des membres. Celles-ci ont entre-temps été assimilées à des dons et à du sponsoring. Les trois formes de soutien financier sont donc soumises à des restrictions identiques.

M. Dewael a affirmé que le système de financement des partis est né à la suite du scandale Agusta. L'orateur fait remarquer que l'affaire Agusta n'a éclaté qu'après l'adoption de la loi de 1989. Les partis politiques belges ont réalisé qu'ils avaient des choses à se reprocher. La réglementation du financement a été introduite à la suite de l'implosion du paysage partisan italien, qui a connu des scandales comparables qui n'ont épargné que le parti communiste.

L'intervenant répond à M. Van Hees que la France est le seul pays qui applique une interdiction au sein des États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Les auteurs de l'étude de droit comparé n'ont pas pris en compte les autres pays. La rareté de ce régime s'explique sans doute par ses lourdes implications. La fragilité du régime français est qu'il ne s'applique pas aux élections présidentielles, le scrutin le plus important du pays. Cette exception suggère que le législateur reconnaît l'importance de cette manière de communiquer, qui est interdite lors d'autres élections.

nationales et mandatarissen. Misschien zullen de beperkingen die aan providers zullen worden opgelegd, ertoe leiden dat zij onlineadvertenties in de ban doen. Op basis van financiële redenen heeft Twitter die stap al gezet.

De spreker weet niet wat het verschil tussen de online reclame-uitgaven door Nederlandstalige en Franstalige partijen verklaart. Het voorstel van de heer Calvo behelst offline reclame, waarover geen cijfers bestaan. De politieke partijen houden in hun boekhouding weliswaar bij hoeveel ze uitgeven aan advertenties, maar het aangegeven bedrag omvat alle reclame-uitgaven.

Op de vraag of kleinere partijen in Frankrijk lijden onder de vigerende regelgeving, antwoordt de spreker dat hij niet over relevant onderzoek beschikt.

In Frankrijk doet een rechter naar aanleiding van een klacht binnen de 48 uur een uitspraak over de eventuele overtreding van het verbod op reclame. Hij kan de verspreiding van een boodschap schorsen of verbieden. De beslissing ligt dus niet bij een politiek orgaan. In België dienen sancties evenzeer te worden opgelegd door een niet-betrokken instantie.

De oorspronkelijke EU-regels omvatten geen specifieke regeling voor de lidgelden, maar ondertussen zijn die gelijkgesteld aan giften en sponsoring. Voor de drie vormen van financiële steun gelden zodoende dezelfde beperkingen.

De heer Dewael beweerde dat het Agustaschandaal aanleiding gaf tot de uitwerking van het partijfinancieringssysteem. De Agusta-affaire is echter pas na de goedkeuring van de wet van 1989 aan het rollen gegaan. De Belgische politieke partijen beseften dat ze boter op het hoofd hadden. De financieringsregeling is ingevoerd naar aanleiding van de implosie van het Italiaanse partijlandschap, waar vanwege vergelijkbare schandalen enkel nog de communistische partij overeind bleef.

Aan de heer Van Hees antwoordt de spreker dat Frankrijk het enige land is met een verbod binnen de lidstaten van de EU en de Raad van Europa. De auteurs van de rechtsvergelijkende studie hebben overige landen niet in overweging genomen. De regeling is wellicht zo zeldzaam omdat ze erg ingrijpend is. Het wankelt aan de Franse regeling is voorts dat ze niet opgaat voor de presidentsverkiezingen, de belangrijkste stemronde van het land. Deze uitzonderingsbepaling suggereert dat de wetgever het belang van de tijdens andere verkiezingen verboden manier van communiceren erkent. Het Franse

L'interdiction sur les annonces existe en France depuis les années 60 a été complétée par la suite par des dispositions sur la publicité en ligne.

Les victoires électorales ont accordé aux grands partis de l'opposition davantage de moyens. Les partis présents au sein du gouvernement bénéficient de plus d'attention médiatique gratuite, de sorte qu'ils doivent moins investir dans des moyens de communication alternatifs. Une interdiction de ces moyens peut être considérée comme un avantage pour les partis de la majorité. Les partis de l'opposition n'ont pas non plus de cabinets à leur disposition. En Allemagne, les partis de l'opposition reçoivent des moyens supplémentaires pour compenser partiellement ces différences.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) indique que l'étude de droit comparé a mentionné l'aide supplémentaire accordée aux partis de l'opposition britanniques. Quant à l'Allemagne, il ne se souvient plus trop. L'intervenant assure que les propositions d'Ecolo-Groen n'ont pas pour but de frustrer l'opposition.

M. Gunter Vanden Eynde répète que les partis de l'opposition allemands perçoivent plus de moyens que les partis de la majorité, dès lors qu'ils ne disposent pas de cabinets qui travaillent au bénéfice de leur parti. Même les partis qui ne siègent pas au Parlement allemand ont accès au financement des partis.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) aimerait de plus amples explications sur le modèle allemand. L'Allemagne finance généreusement les instituts scientifiques tandis que les Pays-Bas appliquent un financement dédié limité.

M. Gunter Vanden Eynde indique que de nombreux pays européens se sont inspirés de la séparation instaurée en Allemagne entre les partis politiques, d'une part, et les services d'études et les groupes parlementaires, d'autre part.

L'orateur reconnaît que les partis souhaitant faire alliance il y a quelques années ont préconisé le contraire, mais il souligne que les partis peuvent changer d'avis lorsque les circonstances changent, ce qui est le cas.

Il est exact que les partis doivent justifier leur utilisation des fonds publics. C'est pour cette raison que leur comptabilité est rendue publique. L'instauration d'un code de conduite contraignant s'inscrit dans ce système en vue d'approfondir l'obligation de rendre des comptes. Songez par exemple à une transparence accrue quant à quels moyens utiliser à quelles fins. En ce qui concerne les codes de conduite concernant

verbot op advertenties bestaat al sinds de jaren 60 en is later aangevuld met bepalingen omtrent onlinereclame.

Dankzij hun verkiezingsoverwinning beschikken de grote oppositiepartijen over meer middelen. De partijen die deel uitmaken van de regering, krijgen meer gratis pers aandacht, waardoor zij minder hoeven te investeren in alternatieve communicatiemiddelen. Een verbod op zulke middelen kan worden beschouwd als een voordeel voor de meerderheidspartijen. Oppositiepartijen hebben evenmin kabinetten tot hun beschikking. In Duitsland krijgen oppositiepartijen extra middelen om gedeeltelijk aan deze verschillen toe te komen.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) zegt dat de rechtsvergelijkende studie gewag maakte van de extra steun voor Britse oppositiepartijen. Over Duitsland is hem niets bijgebleven. Het is niet de bedoeling van de voorstellen van Ecolo-Groen om de oppositie te fruiken, verzekert de spreker.

De heer Gunter Vanden Eynde herhaalt dat Duitse oppositiepartijen meer middelen krijgen dan meerderheidspartijen, aangezien oppositiepartijen niet over kabinetten beschikken die werk verrichten dat hun partij ten goede komt. Ook partijen die het Duitse parlement niet halen, krijgen toegang tot partijfinanciering.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) verkrijgt graag meer toelichting over het Duitse stelsel. Duitsland heeft evenzeer een royale financiering voor wetenschappelijke instituten; Nederland hanteert beperkte geoormerkte financiering.

De heer Gunter Vanden Eynde geeft aan dat veel Europese landen hun mosterd zijn gaan halen bij de scheiding die in Duitsland is opgezet tussen politieke partijen enerzijds en studiediensten en parlementaire fracties anderzijds.

De spreker beaamt dat de partijen die een verbond wensen door te voeren enkele jaren geleden voor het omgekeerde pleitten, maar stipt aan dat partijen van mening mogen veranderen wanneer de omstandigheden veranderen, wat het geval is.

Het klopt dat partijen verantwoording moeten afleggen voor hun gebruik van publieke middelen. Daarom worden de boekhoudingen openbaar gemaakt. De invoering van een afdwingbare gedragscode past in dit systeem om de rol van de verantwoording uit te diepen. Denk bijvoorbeeld aan verhoogde transparantie over welke middelen waarvoor worden ingezet. In verband met gedragscodes over fake news benadrukt de spreker

les *fake news*, l'orateur rappelle à nouveau combien il est difficile de les définir. Les juges français doivent se prononcer dans les 48 heures, un laps de temps que l'orateur juge très court.

Le code de conduite volontaire néerlandais étant très récent, il n'a pas donné lieu à des études scientifiques. Il faudrait comparer la publicité avant et après l'instauration du code. Il n'est évidemment pas possible d'étudier ce qui serait arrivé si le code de conduite n'avait pas été élaboré.

M. Loones fait observer à juste titre que les moyens de communication doivent également être définis juridiquement sans ambiguïté. Dans la jurisprudence française sur la propagande en ligne, on ne sait pas encore toujours quels sont précisément les messages publicitaires visés par la loi.

M. Raymond Molle, expert de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, indique que le système actuel de financement des partis conduit à des excédents. Le 31 décembre 2020, les partis politiques disposaient ensemble de 115 millions d'euros, dont 85 millions étaient détenus auprès des banques. Qu'en est-il de ces excédents en cas d'instauration d'un nouveau système de financement avec des seuils, des interdictions ou d'autres règles? *Quid* des partis politiques, tel le Parti populaire, qui disparaissent? *Quid* de l'immobilier et du matériel? Aucune disposition ne fixe le sort à réserver à ces avoirs.

L'orateur préconise une période de transition si les autorités aspirent à un modèle néerlandais dans lequel les partis doivent demander des subventions sur la base d'un plan d'action et soumettre un budget au ministre compétent. En raison des limites supérieures du financement, cette formule budgétaire ne génère pas d'excédents financiers.

Les plafonds peuvent être exprimés en chiffres absolus, mais il faut alors tenir compte des nouveaux partis politiques. Il serait sans doute opportun d'exprimer les seuils en pourcentages. Les dépenses des nouveaux partis politiques sont en effet structurées différemment. Les anciens partis qui ont bien géré leur budget et n'ont pas distribué ni dépensé en parachutes dorés ne peuvent être pénalisés.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) demande si un mécanisme peut être imaginé pour se débarrasser des excédents financiers. Les partis belges mettent de côté trop d'argent pour pouvoir le dépenser en publicité pendant les campagnes et pour anticiper des résultats électoraux

nogmaals hoe moeilijk het is om nepnieuws te definiëren. Franse rechters moeten er binnen de 48 uur over beslissen, wat de spreker een zeer kort tijdbestek vindt.

Aangezien de Nederlandse vrijwillige gedragscode zeer recent is, bestaat er geen wetenschappelijk onderzoek naar. Er zou een vergelijking moeten worden gemaakt van de reclamevoering voor en na de invoering van de code. Wat er zou zijn gebeurd indien de gedragscode niet was opgesteld, valt uiteraard niet te bestuderen.

De heer Loones merkt terecht op dat ook de communicatiemiddelen eenduidig juridisch moeten worden gedefinieerd. In de Franse rechtspraak over onlinepropaganda is nog steeds niet duidelijk welke reclameboodschappen precies door de wet worden geviséerd.

De heer Raymond Molle, expert van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, zegt dat het huidige partijfinancieringssysteem tot overschotten leidt. Op 31 december 2020 bezaten de politieke partijen samen 115 miljoen euro, waarvan 85 miljoen euro bij banken is ondergebracht. *Quid* met deze overschotten indien een nieuw financieringssysteem met drempelwaarden, verboden of andere regels wordt ingevoerd? *Quid* met politieke partijen die zoals de Parti Populaire verdwijnen? *Quid* met vastgoed en materiaal? Nergens wordt vastgelegd wat er met deze tegoeden moet gebeuren.

De spreker pleit voor een overgangperiode indien de overheid streeft naar een Nederlands model, krachtens hetwelk partijen subsidies moeten aanvragen op basis van een actieplan en een budget moeten voorleggen aan de bevoegde minister. Vanwege de bovengrenzen voor financiering genereert deze formule van budgetvorming geen financiële overschotten.

De bovengrenzen kunnen worden uitgedrukt in absolute cijfers, maar dan moet er rekening worden gehouden met nieuwe politieke partijen. Het is wellicht aangewezen om de drempelwaarden in percentages uit te drukken. De uitgaven van nieuwe politieke partijen zijn namelijk anders gestructureerd. Oude partijen die hun budget goed hebben beheerd en niet hebben uitgedeeld of aan gouden parachutes hebben uitgegeven, mogen niet worden bestraft.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) vraagt of er een mechanisme kan worden uitgedacht dat komaf maakt met de financiële overschotten. De Belgische partijen zetten te veel geld opzij om tijdens de campagnes te kunnen uitgeven aan reclame en om te anticiperen op

moins favorables. La limitation de la transférabilité des excédents d'un exercice à l'autre est-elle techniquement faisable?

M. Raymond Molle insiste sur le fait que les partis qui ont bien géré leurs fonds ne devraient pas être pénalisés. Au cours de la période de transition proposée, ils doivent pouvoir conserver l'argent qu'ils ont épargné ou le transférer à la Chambre pour le récupérer plus tard s'ils veulent investir.

Il faut tenir compte des nouveaux partis politiques, qui ont besoin de plus de financement pour diffuser leur message politique à leurs électeurs potentiels. Dans la sécurité sociale, on utilise un système de comptabilité dans lequel certaines dépenses sont limitées dans le budget de gestion. Le budget de la Chambre fonctionne, lui aussi, avec des budgets de fonctionnement et des crédits alloués et réalisés. La même logique s'applique au financement des partis. Parallèlement à ces budgets de fonctionnement, il y a les budgets de mission, qui ne sont pas limités car la logique des partis politiques est de faire passer leur message avec un impact maximal. Il ne serait pas judicieux d'introduire trop de seuils. En tout état de cause, l'orateur considère qu'il serait approprié d'exprimer les seuils éventuels en pourcentages.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) affirme que la mission de base d'un parti est de façonner son message politique, et non de le transmettre. Il insiste à cet égard sur la distinction entre opinion et expression. Les invités peuvent-ils répéter les chiffres?

M. Herman Matthijs explique que la somme des bilans des actifs de tous les partis au cours de l'exercice 2020 s'élevait à 113 208 000 euros.

M. Raymond Molle ajoute que les 85 millions d'euros mentionnés précédemment ont été placés en banque à court ou à long terme. Sur le plan comptable, les partis sont tenus de publier ces données. Ils sont de surcroît contrôlés par le réviseur d'entreprises.

M. Gunther Vanden Eynde explique qu'au niveau européen, seul un pourcentage limité de ce qui reste aux partis à la fin de l'exercice comptable peut être reporté à l'année suivante. Cependant, il n'est pas certain que cette stratégie soit très fructueuse, car ces dispositions incitent les partis à utiliser à la hâte leur argent à partir de novembre et à le dépenser pour des investissements qui ne sont peut-être pas nécessaires.

minder gunstige verkiezingsuitslagen. Is de beperkte doorgeefbaarheid van overschotten van het ene boekjaar naar het andere technisch haalbaar?

De heer Raymond Molle benadrukt dat partijen die hun geldsommen goed hebben beheerd, niet mogen worden bestraft. In de voorgestelde overgangperiode moeten zij hun gespaarde geld kunnen behouden of kunnen overhevelen aan de Kamer om het later terug te winnen indien ze willen investeren.

Er dient rekening te worden gehouden met nieuwe politieke partijen die meer financiering nodig hebben om hun politieke boodschap over te dragen aan hun potentiële kiezers. In de sociale zekerheid wordt een boekhoudkundig systeem gehanteerd waarbij een aantal uitgaven in de beheersbegroting worden beperkt. Ook de begroting van de Kamer werkt met werkingsbegrotingen en toegekende en gerealiseerde kredieten. Dezelfde logica gaat op voor de partijfinanciering. Parallel aan deze werkingsbegrotingen lopen de opdrachtbegrotingen, die niet beperkt zijn omdat de logica van politieke partijen erin bestaat om hun boodschap zo krachtig mogelijk over te brengen. Het is een slecht idee om te veel drempelwaarden in te voeren. In ieder geval lijkt het de spreker aangewezen om eventuele drempelwaarden in percentages uit te drukken.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) oppert dat de kerntaak van een partij er vooral uit bestaat om haar politieke boodschap vorm te geven, niet om hem over te brengen. Hij wijst daarbij op het onderscheid tussen meningsvorming en meningsuiting. Kunnen de genomeden de cijfergegevens herhalen?

De heer Herman Matthijs legt uit dat de optelsom van de activabalans van alle partijen in het boekjaar 2020 113 208 000 euro bedroeg.

De heer Raymond Molle vult aan dat de 85 miljoen euro waarvan eerder sprake op korte of lange termijn bij de bank zijn geplaatst. De partijen zijn boekhoudkundig verplicht om deze gegevens openbaar te maken. Ze worden bovendien gecontroleerd door de bedrijfsrevisor.

De heer Gunther Vanden Eynde legt uit dat op Europees niveau slechts een beperkt percentage van wat partijen op het einde van het boekhoudkundige jaar overhouden, naar het volgende jaar mag worden overgeheveld. Of deze strategie veel oplevert, staat echter niet vast, aangezien deze bepalingen ertoe leiden dat de partijen vanaf november nog snel hun geld willen opmaken en uitgeven aan investeringen die misschien overbodig zijn.

M. Herman Matthijs rejoint ce point de vue. L'administration fédérale allemande prévoit depuis 15 ans que les partis qui ont de l'argent en trop à la fin de l'année comptable peuvent le garder et même recevoir une prime à cette occasion.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) est conscient que la limitation des excédents présente des inconvénients. Il dénonce toutefois le fait que les partis mettent trop d'argent de côté pour la campagne. La part que représente la campagne dans les budgets des partis ne cesse d'augmenter. Il convient par conséquent de restreindre le transfert de budgets d'un exercice à l'autre. Le temps "hors campagne" est beaucoup plus intéressant pour la démocratie.

M. Herman Matthijs demande comment ce problème devrait être résolu sur le plan comptable. Un transfert comptable aux réserves ferait augmenter celles-ci rapidement, avant d'être subitement vidées lors des années électorales. Il existe peu d'alternatives budgétaires.

Mme Özlem Özen (PS) demande si les asbl sont la structure appropriée dans le cadre du financement des partis politiques. La comptabilité ne devrait-elle pas être tenue de manière beaucoup plus transparente? Les orateurs ne pensent-ils pas que des règles supplémentaires s'imposent?

L'intervenante a constaté que la ventilation de ces moyens financiers ne tient pas toujours compte de l'égalité entre les femmes et les hommes. Peut-être faudrait-il ajouter une règle obligeant les partis à répartir les fonds plus équitablement entre leurs candidats. L'intervenante a constaté pendant la période électorale qu'elle n'avait pas reçu le même soutien que d'autres candidats – masculins – de son parti. Les orateurs jugent-ils nécessaire d'instaurer des critères de répartition plus équitables? La membre pose cette question en son nom propre.

M. Raymond Molle explique que la structure de l'ASBL est utilisée parce que les entités consolidées de nombreux partis sont des associations de fait, même si d'autres partis cherchent à se structurer davantage comme des sociétés commerciales. Les ASBL reçoivent des dotations de la Chambre. Un plan comptable existe. Les ASBL ont des obligations à respecter et elles sont contrôlées par des réviseurs. On ne peut donc pas dire que l'ASBL soit une structure légère.

Les réviseurs sont les seuls à avoir accès aux pièces justificatives. Le GRECO estime également qu'un organe doit être mis sur pied pour contrôler le respect des interdictions et d'autres règles. Il est difficile d'imaginer que les partis politiques transmettent leurs pièces justificatives à la Chambre. La Cour des comptes n'a

De heer Herman Matthijs sluit zich daarbij aan. In de Duitse federale administratie is vijftien jaar geleden bepaald dat partijen die op het einde van het boekhoudkundig jaar geld overhouden, het mogen houden en er zelfs een bonus voor ontvangen.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) beseft dat het beperken van de overschotten nadelen heeft. Toch klaagt hij aan dat partijen te veel geld opzijzetten voor de campagne. Het aandeel van de campagne in de partijbudgetten groeit onverminderd. Het doorsluizen van budgetten van het ene boekjaar naar het andere moet dus worden beknot. Voor de democratie is de niet-campagnetijd veel interessanter.

De heer Herman Matthijs vraagt hoe zulks boekhoudkundig moet worden geregeld. Overboeking naar de reserves zal ertoe leiden dat die pijlsnel zullen stijgen en in het verkiezingsjaar plotseling leeg zijn. Er zijn weinig budgettaire alternatieven voorhanden.

Mevrouw Özlem Özen (PS) vraagt of vzw's wel de geschikte structuur zijn in het kader van de financiering voor politieke partijen. Moet er geen veel transparantere boekhouding worden gevoerd? Achten de sprekers niet dat er bijkomende regels moeten worden opgelegd?

De spreekster heeft vastgesteld dat de verdeling van die financiële middelen niet altijd rekening hield met de gelijkheid van vrouwen en mannen. Misschien moet er een regel worden toegevoegd die partijen ertoe verplicht om de middelen eerlijker onder hun kandidaten te verdelen. De spreekster merkte tijdens de verkiezingsperiode op dat ze niet dezelfde steun ontving als andere – mannelijke – kandidaten van haar partij. Achten de sprekers eerlijkere verdeelcriteria noodzakelijk? Het lid stelt deze vraag in eigen naam.

De heer Raymond Molle legt uit dat de vzw-structuur wordt gehanteerd omdat de geconsolideerde entiteiten van veel partijen feitelijke verenigingen zijn, hoewel andere partijen zich eerder als handelsvennootschap trachten te structureren. De vzw's ontvangen dotaties van de Kamer, er is voorzien in een boekhoudkundig plan, de vzw's moeten verplichtingen nakomen en worden gecontroleerd door revisoren. Er kan dus niet worden gesteld dat de vzw een lichtzinnige structuur is.

De revisoren zijn de enigen die toegang hebben tot de bewijsstukken. Voor het instellen van verboden en andere reglementering moet er een controleorgaan worden opgericht, stelt ook de GRECO. Het is moeilijk in te beelden dat de politieke partijen hun bewijsstukken aan de Kamer zullen overmaken. Het Rekenhof is nooit

jamais été habilitée à contrôler les institutions publiques de droit privé. En l'absence de pièces justificatives, le contrôle est basé sur la forme et non sur le contenu. La question reste donc de savoir qui effectuera le contrôle et sur la base de quelles pièces justificatives.

Afin de réaliser la transition vers un nouveau système de dotation prévoyant des crédits et des plafonds, l'orateur propose que chaque parti élabore un modèle de ce qu'il juge nécessaire. Les seuils éventuels devront être adaptés aux priorités et aux besoins parfois très différents des partis.

M. Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) est d'accord avec M. Molle quand il dit que tout parti doit rester libre de définir son projet et sa propre forme d'organisation. Aux Pays-Bas, les décideurs politiques ont également manifesté une certaine réserve. La commission Veling, qui examine en profondeur la loi de financement des partis aux Pays-Bas, a explicitement choisi de ne pas proposer de nouvelles dispositions sur le fonctionnement interne des partis, ni sur la composition du comité de direction ou le nombre de membres. L'intervenant soutient cette approche mais plaide en faveur de règles plus strictes en ce qui concerne la manière dont les partis dépensent leurs dotations. Cette nécessité a été reconfirmée par l'intervention de Mme Ozen. Les Pays-Bas associent leur approche prudente à un financement dédié aux institutions scientifiques et aux organisations politiques de jeunesse. C'est un bon équilibre.

L'enthousiasme des orateurs conforte l'intervenant dans sa conviction qu'il serait bon de soumettre un certain nombre d'autres aspects à une étude de droit comparé. M. Calvo est d'accord avec tous les membres de la commission qui ont plaidé en faveur d'une réforme globale. Il indique que les propositions de loi qu'il a déposées visent à inscrire cette réforme à l'ordre du jour et à l'accélérer.

Les différences entre les dépenses des partis néerlandophones et francophones ont conduit M. Loones à qualifier la Belgique de *tweelandenland* ("pays à deux pays"). Ces différences s'expliquent en partie par l'effet de poursuite évoqué par les orateurs. En Belgique francophone, la manière dont les médias couvrent la politique est sans doute différente par rapport à la Flandre. Comme il n'y a pas de circonscription fédérale, la Flandre et la Wallonie sont des espaces démocratiques distincts dans lesquels se produisent des effets de retard également distincts.

La migration de personnel et de moyens vers les états-majors des partis est un énorme problème. Il conviendrait de faire une place au modèle allemand dans le cadre de la réforme globale du système belge. Il y a

bevoegd geweest om privaatrechtelijke overheidsinstellingen te controleren. Zonder bewijsstukken gebeurt de controle op basis van de vorm, niet op basis van de inhoud. De vraag blijft dus wie op basis van welke bewijsstukken de controle zal uitvoeren.

Om de overgang naar een nieuw dotatiesysteem met kredieten en bovengrenzen te bewerkstelligen, stelt de spreker voor dat elke partij een model uitwerkt van wat zij noodzakelijk acht. Eventuele drempelwaarden moeten worden aangepast aan de uiteenlopende behoeften en prioriteiten van partijen.

De heer Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) is het eens met de heer Molle wanneer hij stelt dat partijen hun vrijheid moeten behouden om hun eigen project en hun eigen organisatievorm te bepalen. Ook de Nederlandse beleidsmakers vertoonden enige terughoudendheid. De commissie-Veling, die de Nederlandse financieringswet grondig onder de loep heeft genomen, heeft er expliciet voor gekozen om geen nieuwe bepalingen te suggereren over de interne werking van partijen, de samenstelling van de partijraad of het ledenaantal. De spreker steunt deze benadering maar pleit voor aangescherpte regels over de manier waarop partijen hun dotaties besteden. De noodzaak daaraan wordt nogmaals bewezen door het betoog van mevrouw Ozen. Nederland koppelt de voorzichtige insteek aan geoormerkte financiering voor wetenschappelijke instituten en politieke jongerenorganisaties. Dat is een goed evenwicht.

Het enthousiasme van de gastsprekers sterkt het lid in zijn overtuiging dat het goed zou zijn om een aantal andere aspecten te onderwerpen aan een rechtsvergelijkende studie. De spreker is het eens met alle commissieleden die hebben gepleit voor een globale hervorming. De wetsvoorstellen die de spreker heeft ingediend, strekken ertoe om de hervorming te agenderen en in een stroomversnelling te brengen.

De verschillende uitgavenpatronen van Nederlandstalige en Franstalige partijen brachten de heer Loones ertoe om België een *tweelandenland* te noemen. De verschillen zijn deels te verklaren door het achtervolgingseffect dat de genodigden bespraken. De mediapolitieke berichtgeving is in Franstalig België wellicht anders dan in Vlaanderen. Aangezien er geen federale kieskring is ingericht, zijn Vlaanderen en Wallonië afzonderlijke democratische ruimtes waarin zich afzonderlijke achtervolgingseffecten afspelen.

De verschuiving van personeel en middelen richting partijhoofdkwartieren is een enorm probleem. Het Duitse model moet een plaats krijgen in de globale hervorming van het Belgische stelsel. Er zijn zelfs redenen om de

même des arguments en faveur d'un renforcement de l'opposition. La réforme du financement des partis doit avoir pour objectif de rendre la démocratie plus résiliente.

M. Sander Loones (N-VA) fait observer que l'intervention de M. Calvo constitue un argument supplémentaire contre la circonscription fédérale. M. Loones suggère, en forme de boutade, que les partis flamands ne voudraient quand même pas que les partis francophones se mettent à investir dans des campagnes électorales en ligne, si?

Les orateurs deviennent victimes de leur succès. Ceux qui travaillent bien sont rappelés. Le membre attend avec impatience des comparaisons juridiques plus approfondies.

B. Deuxième partie

Audition de:

— M. Christian Behrendt, professeur à l'ULiège;

— M. Peter Van Aelst, professeur à l'UAntwerpen;

— M. Mark D. Cole, professeur à l'Université du Luxembourg;

— M. Pascal Delwit, professeur à l'ULB;

— M. Bart Maddens, professeur à la KU Leuven.

1. Procédure

Mme Özlem Özen, présidente, donne lecture de l'article 28, 2bis, du règlement de la Chambre: "En cas d'auditions [...] il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l'audition:

1° s'ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l'examen, et

2° s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition, et le cas échéant, par quelle instance".

La présidente invite les orateurs à répondre à ces questions. Les orateurs répondent par la négative.

opposition bijkomend te versterken. De hervorming van de partijfinanciering moet erop gericht zijn om de democratie weerbaarder te maken.

De heer Sander Loones (N-VA) merkt op dat het betoog van de heer Calvo een bijkomend argument is tegen de federale kieskring. Vlaamse partijen zouden toch niet willen dat Franstalige partijen ook in online-campagnes beginnen te investeren, vraagt de spreker met een kwinkslag.

De gastsprekers worden slachtoffer van hun succes. Wie goed werkt, krijgt extra werk. Het lid kijkt uit naar uitgebreidere rechtsvergelijkingen.

B. Tweede deel

Hoorzitting met:

— de heer Christian Behrendt, hoogleraar aan de ULiège;

— de heer Peter Van Aelst, hoogleraar aan de UAntwerpen;

— de heer Mark D. Cole, hoogleraar aan de *Université du Luxembourg*;

— de heer Pascal Delwit, hoogleraar aan de ULB;

— de heer Bart Maddens, hoogleraar aan de KU Leuven.

1. Procedure

Mevrouw Özlem Özen, voorzitter, leest voor uit artikel 28, 2bis, van het Kamerreglement: "Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie."

De voorzitter verzoekt de gastsprekers die vragen te beantwoorden. De gastsprekers antwoorden ontkennend.

2. Exposés introductifs de MM. Behrendt et Delwit

a. M. Christian Behrendt, professeur à l'ULiège

S'agissant de la répartition des compétences dans les matières concernées, M. Christian Behrendt explique qu'il faut distinguer le financement des partis politiques, la limitation des dépenses électorales et le contrôle de ces dépenses. Le financement ordinaire des partis politiques est une compétence fédérale. Autrefois compétence résiduaire, elle est depuis devenue une compétence attribuée en vertu de l'article 77 de la Constitution belge. Quant au financement complémentaire des partis politiques, il est visé à l'article 31, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cet article prévoit que les entités fédérées peuvent allouer aux partis politiques des montants complémentaires sous la forme, par exemple, de dotations. La limitation des dépenses électorales est une compétence fédérale à l'exception des dépenses liées aux élections locales – compétence relevant des entités fédérées. Le contrôle est, quant à lui, une compétence partagée. En effet, conformément à l'article 31, § 5, de la loi précitée, chaque entité doit assurer le contrôle des dépenses liées à l'élection de sa propre assemblée. Chaque parlement veillera à créer, à travers un décret, un organe chargé du contrôle des dépenses afférentes à l'élection en question. Parallèlement à cela, cette compétence demeure une compétence fédérale: une commission fédérale est, en effet, chargée du contrôle des élections de la Chambre des représentants.

Les entités fédérées détiennent la compétence liée à la presse écrite. Quant à l'audiovisuel, cette compétence est en principe attribuée aux Communautés. L'orateur cite l'arrêt d'annulation n° 161/2010 du 22 décembre 2010 dans lequel la Cour constitutionnelle a annulé un décret de la Communauté française au motif que cette dernière avait créé une interdiction généralisée de publicité politique dans l'audiovisuel – notamment à la RTBF. Cette disposition décrétaire a été jugée contraire à la Constitution belge et aux normes internationales. Pour sa part, la compétence liée à l'internet est purement fédérale. L'expert souligne que si le serveur internet de la RTBF dépend du niveau fédéral, l'entreprise publique dépend du niveau communautaire.

La Chambre des représentants avait chargé l'expert d'analyser deux propositions: la proposition DOC 55 1553/001, émanant du Parti socialiste, et la

2. Inleidende uiteenzettingen van de heren Behrendt en Delwit

a. De heer Christian Behrendt, hoogleraar aan de ULiège

De heer Christian Behrendt licht inzake de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de besproken aangelegenheden toe dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de financiering van de politieke partijen, de beperking van de verkiezingsuitgaven en de controle van die uitgaven. De gewone financiering van de politieke partijen is een federale bevoegdheid. Waar deze aangelegenheid destijds een restbevoegdheid was, is zij inmiddels krachtens artikel 77 van de Belgische Grondwet een volwaardige bevoegdheid geworden. De aanvullende financiering van de politieke partijen, dan weer, wordt beoogd in artikel 31, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dat artikel bepaalt dat de deelstaten aan de politieke partijen aanvullende bedragen (zoals dotaties) kunnen toewijzen. De beperking van de verkiezingsuitgaven is een federale bevoegdheid, met uitzondering van de uitgaven voor de lokale verkiezingen, waarvoor de deelstaten bevoegd zijn. De controle van de uitgaven is daarentegen een gedeelde bevoegdheid. Overeenkomstig artikel 31, § 5, van voormelde wet moet elke entiteit de controle van de uitgaven met betrekking tot de verkiezing van de leden van de eigen assemblee waarborgen. Daartoe dient elk Parlement bij decreet een orgaan op te richten dat wordt belast met de controle van de uitgaven met betrekking tot de verkiezingen in kwestie. Tegelijk blijft die bevoegdheid een federale bevoegdheid: een federale commissie wordt immers belast met de controle van de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De deelstaten zijn bevoegd wat de drukpers betreft. Ook de audiovisuele media vallen in beginsel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen. De spreker verwijst naar arrest nr. 161/2010 van 22 december 2010 inzake een beroep tot vernietiging, waarbij het Grondwettelijk Hof een decreet van de Franse Gemeenschap heeft vernietigd omdat die laatste een algemeen verbod had ingesteld op commerciële reclame voor politieke partijen in de audiovisuele sector (met name op de RTBF). Die decretaire bepaling werd in strijd bevonden met de Belgische Grondwet en met de internationale normen. De bevoegdheid inzake het internet is immers volledig federaal. De deskundige benadrukt dat de internetserver van de RTBF dan wel onder de federale bevoegdheid valt, maar dat het overheidsbedrijf zelf onder de bevoegdheid van de gemeenschap valt.

De Kamer van volksvertegenwoordigers had de deskundige gevraagd twee wetsvoorstellen tegen het licht te houden: het door de PS-fractie ingediende wetsvoorstel

proposition DOC 55 2371/001, émanant du groupe Ecolo-Groen. La première se fonde sur l'article 74 de la Constitution belge et la seconde sur l'article 77. Les deux propositions visent à limiter les dépenses électorales. D'après l'article 77 de la Constitution belge, le bicamérisme est uniquement exigé pour les lois relatives au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales. En revanche, il n'est pas requis pour la limitation des dépenses électorales, ce que l'orateur trouve incohérent. Les deux propositions visent la limitation des dépenses et non leur contrôle. L'intervenant recommande donc aux députés Ecolo-Groen de baser leur proposition DOC 55 2371/001 sur l'article 74 et non l'article 77.

Même si le Parlement fédéral n'est pas compétent pour cette question, l'expert souligne que la Communauté française et la Communauté flamande ont chacune élaboré leur propre réglementation sur l'accès à l'antenne, notamment pendant la campagne électorale.

M. Behrendt cite ensuite une série de dispositions de droit européen ayant trait à l'élection du Parlement européen et ajoute que, dans l'état actuel de la loi spéciale, il y a une concomitance entre l'élection du parlement européen et les élections des entités fédérées.

L'orateur cite l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression et l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit la tenue d'élections à intervalles raisonnables. Lors des élections, il faut également garantir l'expression de tous les points de vue. L'intervenant mentionne ensuite le test de la légitimité du but poursuivi par l'ingérence et le test de la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique. Le but de cette limitation est évalué par la Cour européenne des droits de l'homme: non seulement le but doit être légitime, mais il faut également démontrer qu'il est nécessaire.

M. Behrendt revient ensuite sur trois arrêts importants de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la publicité politique. Pour l'arrêt *Tierfabriken Schweiz c. La Suisse* (VgT) du 28 juin 2001 et l'arrêt *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège* du 11 décembre 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une limitation absolue des spots publicitaires serait en contradiction avec la Convention européenne des droits de l'homme. Quant à l'arrêt *Animal defenders international c. Royaume-Uni* du 22 avril 2013 (grande

DOC 55 1553/001 en het door de Ecolo-Groen-fractie ingediende wetsvoorstel DOC 55 2371/001. Het eerste berust op artikel 74 van de Grondwet, het tweede op artikel 77 ervan. Beide wetsvoorstellen strekken ertoe de verkiezingsuitgaven te beperken. Krachtens artikel 77 van de Grondwet zijn de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd voor "de wetten met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven". Zulks geldt echter niet voor de beperking van de verkiezingsuitgaven, wat de spreker onsamenhangend vindt. De voorliggende wetsvoorstellen beogen allebei de beperking van de uitgaven, en niet de controle ervan. Derhalve beveelt de spreker de leden van de Ecolo-Groen-fractie aan artikel 74 en niet artikel 77 als grondslag te nemen voor hun wetsvoorstel DOC 55 2371/001.

Hoewel het Federaal Parlement niet bevoegd is voor dit vraagstuk, benadrukt de deskundige dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap elk een eigen regelgeving hebben uitgewerkt inzake het recht op zendtijd, met name tijdens de verkiezingscampagne.

De heer Behrendt verwijst vervolgens naar meerdere bepalingen uit het Europees recht inzake de verkiezing van het Europees Parlement en voegt eraan toe dat, zoals de bijzondere wet thans is gesteld, de verkiezing van het Europees Parlement en de deelstaatverkiezingen samenvallen.

De spreker verwijst naar artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting, en naar artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat voorziet in verkiezingen "met redelijke tussenpozen". Bij verkiezingen moet voorts de vrije uiting van alle standpunten worden gewaarborgd. Vervolgens verwijst de spreker naar de legitimiteitstoets (de inmenging streeft een legitiem doel na) en naar de noodzakelijkheidstoets (de inmenging is noodzakelijk in een democratische samenleving). Het doel van deze beperking wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beoordeeld: niet alleen moet het doel legitiem zijn, ook moet worden aangetoond dat het noodzakelijk is.

Vervolgens gaat de heer Behrendt in op drie belangrijke arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot politieke reclame. In het arrest in de zaak *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* tegen Zwitserland van 28 juni 2001 en in het arrest in de zaak *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti* tegen Noorwegen van 11 december 2008 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat een absolute beperking van reclamespots in strijd zou zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

chambre), il est beaucoup plus récent. Il est intéressant, car les avis étaient partagés (9 contre 8). Dans cet arrêt, la Cour indique qu'une interdiction absolue de publicité politique dans les médias britanniques est conforme à la Convention.

Ce troisième arrêt dit que la limitation des spots publicitaires à caractère politique est admissible pour deux raisons. Premièrement, pendant des années, les députés ont longuement débattu à ce propos. Deuxièmement, dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme dit expressément que la limitation dans les médias est admissible, car une liberté totale reste possible au niveau de l'internet. L'orateur souligne l'importance de ce dernier point. En effet, les deux propositions précitées visent précisément internet. En droit belge, l'article 5 de 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 interdit les réclames publicitaires pendant les quatre mois de la période électorale. L'arrêt de 2013 prévoit une interdiction de la publicité dans les médias parce que l'utilisation de l'internet reste disponible. Les deux propositions en question se concentrent précisément sur internet.

M. Behrendt revient sur la proposition DOC 55 1553/001, qui vise à interdire toute forme de communication politique sur les réseaux sociaux pendant les quatre mois de la période électorale. Une telle interdiction viendrait s'ajouter à celle relative aux spots publicitaires dans les médias. Cette manière de procéder suscite des questions par rapport à l'arrêt de 2013. Avant 2007, les spots publicitaires sur internet étaient autorisés pendant la campagne électorale. En 2007, ils ont été interdits avant d'être à nouveau autorisés en 2013, en particulier pour des raisons de praticabilité. La proposition examinée envisage une nouvelle interdiction.

Dans quelle mesure un message est-il imputable à une formation politique? Si une personne tient un discours proche de celui d'un parti politique, ses propos tombent-ils sous le champ d'application de cette disposition? La question n'est pas si évidente. Il faudrait alors charger une commission de ce contrôle. Sur le fond, la démarche de la proposition DOC 55 2371/001 serait préférable, car elle ne consacre pas une interdiction. En revanche, elle définit un plafond, qui inclurait les montants pouvant être consacrés à des publicités payantes sur internet. Cette proposition solutionne aussi le problème des tiers. Que faire si les propos d'un tiers sont proches de ce que dit un parti politique? Si quelqu'un veut payer pour diffuser des propos démocratiques sur internet, c'est

Het arrest in de zaak *Animal Defenders International* tegen het Verenigd Koninkrijk van 22 april 2013 (Grote Kamer) is veel recenter. Het is een interessant geval, gelet op de verdeeldheid van het Hof (9 tegen 8). In dit arrest wijst het Hof erop dat een absoluut verbod op politieke reclame in de Britse media in overeenstemming is met het Verdrag.

Dit derde arrest stelt dat de beperking van politieke reclamespots om twee redenen toelaatbaar is. Ten eerste hebben de parlementsleden jarenlang uitvoerig over het vraagstuk gedebatteerd. Ten tweede stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in dit arrest uitdrukkelijk dat de beperking in de media toelaatbaar is, omdat op het internet volledige vrijheid nog steeds mogelijk is. De spreker benadrukt het belang van dat laatste punt. De twee voormelde wetsvoorstellen hebben immers ook specifiek betrekking op het internet. In het Belgisch recht verbiedt artikel 5 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 verkiezingspropaganda in de vier maanden die aan de verkiezingen voorafgaan. Het arrest van 2013 voorziet in een verbod op reclame in de media omdat het internet beschikbaar blijft. De twee besproken wetsvoorstellen zijn specifiek gericht op het internet.

De heer Behrendt gaat in op wetsvoorstel DOC 55 1553/001, dat ertoe strekt elke vorm van politieke communicatie op sociale media te verbieden in de vier maanden vóór de verkiezingen. Een dergelijk verbod zou dus boven op het verbod op reclamespots in de media komen. Gelet op het arrest van 2013 doet zulks vragen rijzen. Vóór 2007 waren reclamespots op het internet tijdens de verkiezingscampagne toegestaan. In 2007 werden ze verboden, waarna ze in 2013 om met name praktische redenen opnieuw werden toegestaan. Het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel beoogt nu opnieuw een verbod.

In welke mate kan een boodschap aan een politieke partij worden toegeschreven? Als iemands uitspraken bij het partijstandpunt aansluiten, vallen die woorden dan onder het toepassingsgebied van deze regeling? Dat is allerm minst zeker. Een commissie zou een en ander moeten controleren. Inhoudelijk valt de benadering van wetsvoorstel DOC 55 2371/001 te verkiezen omdat het geen verbod beoogt. Wel wordt voorzien in een maximumbedrag, dat ook de kosten voor betaalde advertenties op het internet zou omvatten. Dat voorstel reikt ook een oplossing aan voor het vraagstuk van de derden. Wat als de woorden van derden het partijstandpunt lijken te vertolken? Als iemand wil betalen om via het internet boodschappen te verspreiden die in

tout à fait légitime. La disposition crée une présomption en disant qu'il faut inclure ces dépenses sauf si le parti proteste. Ce mécanisme est dérogatoire: le parti est présumé être d'accord ou informé de l'existence de ce contenu. En outre, il doit protester s'il ne souhaite pas que cette dépense soit reprise dans le montant d'un million. Sur le plan constitutionnel, l'expert ne voit aucune objection par rapport à ce mécanisme.

Enfin, se basant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'expert déclare qu'il est possible d'interdire certaines publicités à la radio et la télévision, même en dehors de la campagne électorale et qu'il est peut-être également possible de l'interdire sur internet. Néanmoins, si on interdit simultanément les publicités à la radio, la télévision et sur internet, la situation peut être problématique par rapport à l'arrêt du 22 avril 2013. M. Behrendt ajoute que ce problème pourrait se rencontrer avec la proposition de loi DOC 1553/001.

b. M. Pascal Delwit, professeur à l'ULB

M. Pascal Delwit revient sur la loi du 4 juillet 1989. Au départ, elle nourrissait trois ambitions. Premièrement, limiter, voire mettre fin aux relations malsaines entre, d'une part, des partis et des candidats aux élections et, d'autre part, des donateurs potentiels tels que les entreprises. D'après certains tribunaux, ces relations ont parfois mené à des actes de corruption. L'objectif était de sortir d'une logique où le don générerait une attente chez le donateur et, par conséquent, un comportement spécifique lié à cette attente chez le législateur élu. Deuxièmement, permettre aux partis politiques de remplir leurs missions. En effet, si l'on supprime les dons, il faut toutefois permettre à ces partis de fonctionner grâce à une intervention des pouvoirs publics. Troisièmement, revenir à des campagnes électorales moins extravagantes dans leur visibilité et dans leurs coûts. Les deux propositions de loi à l'examen ont beaucoup trait à cette troisième ambition.

Avant la loi de financement de 1989, certaines campagnes électorales étaient extrêmement onéreuses et extravagantes. La loi a évolué au fil du temps, notamment en raison de trois critiques principales. La première critique est liée à un débat relatif à toutes les lois de financement public des partis politiques et à tout ce qui touche à la contrainte électorale. Cette loi était perçue comme trop fermée. Au départ, il y avait une double condition: il fallait décrocher au moins un député national et un sénateur. À partir de 2003, la condition a été alternative. L'expert souligne cependant que les

overeenstemming zijn met de democratische waarden, dan is zulks volstrekt gerechtvaardigd. De beoogde regeling schept een vermoeden dat die kosten moeten worden meegerekend, tenzij de partij bezwaar maakt. Het betreft hier een afwijkend mechanisme: de politieke partij wordt verondersteld te hebben ingestemd met of in kennis te zijn gesteld van die inhoud. Voorts moet de partij bezwaar maken indien ze niet wil dat die uitgave wordt meegerekend in het maximumbedrag van één miljoen euro. De deskundige ziet geen enkel grondwettelijk bezwaar tegen dit mechanisme.

Op grond van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt de deskundige tot slot dat bepaalde reclame op radio en televisie kan worden verboden, ook buiten de verkiezingscampagne, en dat het misschien ook mogelijk is om zulks op het internet te verbieden. Indien echter wordt beoogd reclame op radio, televisie en het internet gelijktijdig te verbieden, kan zulks problematisch zijn in het licht van het arrest van 22 april 2013. De heer Behrendt voegt eraan toe dat dit probleem zou kunnen rijzen met wetsvoorstel DOC 55 1553/001.

b. De heer Pascal Delwit, hoogleraar aan de ULB

De heer Pascal Delwit gaat in op de wet van 4 juli 1989. Aanvankelijk streefde die wet drie doelstellingen na. Ten eerste: ongezonde relaties tussen politieke partijen en kandidaten enerzijds en potentiële donoren zoals bedrijven anderzijds beperken of zelfs beëindigen. Volgens sommige rechtbanken hebben die relaties weleens tot corruptie geleid. Beoogd werd af te stappen van een logica waarbij de gift bij de schenker een verwachting creëerde en bijgevolg bij de verkozen wetgever tot een door die verwachting ingegeven specifiek gedrag leidde. Ten tweede: de politieke partijen in de mogelijkheid stellen hun opdrachten te vervullen. Als zij het zonder giften zouden moeten stellen, moeten de politieke partijen hun werking toch kunnen voortzetten via overheidsinterventie. Ten derde: terugkeren naar minder buitensporige verkiezingscampagnes qua zichtbaarheid en kosten. De twee voorliggende wetsvoorstellen hebben veeleer betrekking op die derde doelstelling.

Vóór de verkiezingsuitgavenwet van 1989 waren sommige verkiezingscampagnes extreem duur en buitensporig. Met name drie punten van kritiek hebben ervoor gezorgd dat de wet mettertijd werd aangepast. Het eerste punt van kritiek hield verband met een debat over alle wetten die op de overheidsfinanciering van politieke partijen betrekking hebben, en over alles wat met verkiezingsbeperkingen te maken heeft. Die wet werd te gesloten bevonden. Aanvankelijk was een dubbele voorwaarde van toepassing: van een politieke partij moest minstens één volksvertegenwoordiger en

modifications apportées étaient également liées à des raisons d'opportunité politique. La seconde critique porte sur les dépenses électorales et la comptabilité des partis. Les acteurs du contrôle sont largement jugés parties. Le législateur a essayé de répondre partiellement à cette critique récurrente, notamment en associant la Cour des comptes. La troisième critique est plus contemporaine et souligne le côté obsolète de la loi à plusieurs égards. L'orateur ajoute que certaines notions ont fortement évolué depuis l'élaboration de cette loi de 1989, notamment la définition d'un parti politique et celle d'une campagne électorale.

M. Delwit livre quelques réflexions sur les deux propositions de loi. La proposition du groupe Ecolo-Groen essaie de s'inspirer d'autres législations en matière de financement des partis et du contrôle des dépenses électorales. S'agissant du fonctionnement des partis, l'expert met en évidence un problème qui survient lorsqu'on tente d'énumérer les différents partis, à savoir le fait de ne pas tenir compte de l'importante évolution qui est en cours au sein même des partis. Par exemple, la proposition de loi n'évoque pas les différents statuts que certains partis ont introduits pour distinguer les membres des sympathisants. En outre, la proposition de loi énumère ce qu'un parti peut faire. Par conséquent, ce qui n'est pas énuméré peut être considéré comme interdit. L'expert craint des oublis ou un manque de précision et estime qu'il serait préférable d'énumérer ce qu'un parti ne peut pas faire. Par exemple, dire que les partis doivent encourager la participation politique des jeunes et que le financement peut intervenir dans ce cadre peut sous-entendre que les partis ne doivent pas encourager la participation politique des femmes. Quant à l'exposé des motifs, il indique qu'un parti politique ne peut pas faire n'importe quoi de sa dotation. Pour sa part, l'expert recommande de préciser ce qu'un parti ne peut pas faire afin de laisser une marge de manœuvre pour ce qui est autorisé.

En ce qui concerne les campagnes électorales, les deux propositions posent question sur le plan philosophique, en particulier celle des députés socialistes. Comparant la campagne électorale par relation directe et la campagne électorale par intermédiation, l'expert explique que plus on supprime des éléments de relation directe plus le côté intermédiation de la campagne électorale prend de l'ampleur. Il faut garder cet élément à l'esprit lorsqu'on envisage d'interdire la publicité à travers la presse écrite, audiovisuelle et sur les réseaux sociaux. L'intermédiation n'est pas anodine. En outre,

één senator worden verkozen. Met ingang van 2003 was die voorwaarde niet langer cumulatief. De deskundige wijst er echter op dat de wetwijzigingen ook met politieke opportuniteiten verband hielden. Het tweede punt van kritiek betrof de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. De met de controle belaste actoren werden algemeen beschouwd als deel van een politieke partij. De wetgever heeft getracht die weerkerende kritiek deels te beantwoorden door met name het Rekenhof erbij te betrekken. Het derde punt van kritiek is actueler en maakt duidelijk dat de wet op meerdere punten achterhaald is. De spreker wijst erop dat bepaalde begrippen thans heel anders worden ingevuld dan toen de wet in 1989 werd opgesteld, met name de definitie van een politieke partij en van een verkiezingscampagne.

De heer Delwit deelt enkele bespiegelingen over de twee wetsvoorstellen. Het wetsvoorstel van de Ecolo-Groen-fractie poogt inspiratie te putten uit andere wetgeving over de financiering van de politieke partijen en de controle van de verkiezingsuitgaven. Inzake de werking van de partijen wijst de deskundige op een probleem dat optreedt wanneer men probeert de verschillende partijen op te noemen, namelijk dat geen rekening wordt gehouden met de grote veranderingen die zich binnen de politieke partijen zelf voltrekken. Zo gaat het wetsvoorstel voorbij aan de verschillende statuten die sommige partijen hebben ingevoerd om leden te onderscheiden van sympathisanten. Voorts somt het wetsvoorstel op wat een politieke partij wél mag doen. Wat niet wordt vermeld, kan dus als verboden worden beschouwd. De deskundige is beducht voor leemten of voor een gebrek aan nauwkeurigheid en is dan ook van oordeel dat beter zou worden opgesomd wat een partij niét mag doen. Zo kan het opzet dat partijen de politieke participatie van jongeren moeten bevorderen en daartoe financiering kunnen ontvangen, de achterliggende boodschap hebben dat zij de politieke participatie van vrouwen niet hoeven aan te moedigen. De memorie van toelichting maakt duidelijk dat een politieke partij niet om het even wat met haar dotatie mag doen. De deskundige beveelt aan te verduidelijken wat een politieke partij niét mag doen, zodat speling ontstaat voor wat wel is toegestaan.

Inzake verkiezingscampagnes doen de twee wetsvoorstellen en met name dat van de PS-fractie vragen rijzen qua insteek. In de vergelijking tussen een verkiezingscampagne met rechtstreekse benadering en een verkiezingscampagne via intermediaire weg wijst de deskundige erop dat naarmate meer elementen van de rechtstreekse benadering wegvallen, de campagne via intermediaire weg aan belang wint. Daarmee dient men rekening te houden wanneer wordt overwogen reclame via drukpers, audiovisuele media en sociale media te verbieden. De intermediaire benadering is niet

l'acteur de l'intermédiation connaît des évolutions importantes. Par exemple, le monde de la presse connaît à la fois une diversification et une concentration. De plus, l'augmentation de l'intermédiation va à contre-courant de ce qui est observé par ailleurs. En effet, il y a bien plus souvent une logique directe reposant sur une absence d'intermédiation.

Si on interdit toute forme de publicité ou démarche commerciale dans la campagne électorale, on se trouve alors dans une logique favorisant les acteurs établis, c'est-à-dire les partis et les candidats déjà élus, ce qui complique la tâche des "challengers" et des candidats qui ne sont pas élus. Ce problème peut également se rencontrer dans une liste électorale puisque les candidats n'ont pas tous le même statut (membre effectif, membre suppléant, candidat éligible, candidat non éligible). À l'heure actuelle, le statut influence la hauteur des dépenses permises. Supprimer un canal où la question de la dépense se pose plus aisément augmentera de toute évidence les inégalités entre les candidats ainsi que leur chance d'être élu.

Dans la proposition de loi du PS, l'expert estime qu'il est difficile de dissocier la logique de l'opérateur pour la diffusion d'un message par voie écrite de la logique de l'opérateur pour la diffusion d'un message par voie audiovisuelle ou électronique. Y a-t-il une différence si un parti ou un candidat paie un opérateur commercial pour diffuser son dépliant écrit ou s'il paie un opérateur commercial pour diffuser son message virtuel? La réponse n'est pas claire. Twitter ou Facebook pourraient-ils recevoir de l'argent des candidats et des partis pour distribuer des dépliants, mais pas pour diffuser un message électronique? L'expert recommande de se pencher sur la question, car la proposition de loi dit que tout ce qui est commercial est exclu, mais elle ne prend pas en considération les opérateurs commerciaux qui diffusent des dépliants écrits.

Dans les deux propositions de loi, l'expert constate une dynamique de modération des dépenses possibles sur les réseaux sociaux; une logique qui lui semble également figurer dans la loi de 1989. Cet aspect pourrait être lié à un plafond pour différents supports.

3. Questions et interventions des membres

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) estime qu'il faudrait aller vers une réforme plus globale du financement des partis politiques. Il indique que d'autres collègues le rejoignent sur ce point. Outre les différents points traités dans les propositions de loi examinées, le député estime

onbeduidend. Ook de actoren die er bij de intermediaire benadering aan te pas komen, ondergaan aanzienlijke veranderingen. In de mediasector blijkt immers zowel de diversificatie als de concentratie toe te nemen. Voorts gaat het toegenomen belang van de intermediaire benadering in tegen wat elders wordt waargenomen. Vaak wordt immers op de rechtstreekse benadering ingezet omdat het aan een intermediaire weg ontbreekt.

Een verbod op elke vorm van reclame of van commerciële demarches bij verkiezingscampagnes zal in het voordeel spelen van de "gevestigde spelers", dat wil zeggen de grootste partijen en de al verkozen mandatarissen, wat de taak van de "uitdagers" en van de niet-verkozen kandidaten bemoeilijkt. Eenzelfde probleem kan zich voordoen bij het opstellen van een kieslijst, want niet alle kandidaten hebben dezelfde status (effectief lid, plaatsvervangend lid, kandidaat op een verkiesbare plaats, kandidaat op een niet-verkiesbare plaats). Thans bepaalt de status de toegestane uitgaven. Een kanaal wegnemen waar de uitgaven makkelijker te dragen zijn, zal uiteraard de ongelijkheid tussen de kandidaten doen toenemen en zal de kansen van de kandidaten met een lagere status om alsnog te worden verkozen doen slinken.

De deskundige stelt dat het in het wetsvoorstel van de PS-fractie moeilijk is de logica voor een speler die een papieren boodschap verspreidt, los te zien van de logica voor een speler die een boodschap audiovisueel of elektronisch verspreidt. Waar zit het verschil tussen een partij of een kandidaat die een commerciële speler betaalt om een politieke boodschap via een papieren flyer dan wel virtueel te verspreiden? Het antwoord daarop is onduidelijk. Zouden Twitter of Facebook wel geld van kandidaten en van politieke partijen mogen ontvangen om flyers te verdelen, maar niet om een elektronische boodschap te verspreiden? De deskundige beveelt aan het vraagstuk nader te onderzoeken; het wetsvoorstel stelt dat alles wat commercieel is, uitgesloten wordt, maar houdt geen rekening met de commerciële spelers die papieren flyers verdelen.

De deskundige wijst erop dat beide wetsvoorstellen de op de sociale media toegestane uitgaven beogen te matigen; volgens hem spoort zulks ook met de geest van de wet van 1989. Dit aspect zou kunnen worden gekoppeld aan een maximumbedrag per medium.

3. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) vindt dat naar een meer alomvattende hervorming van de financiering van de politieke partijen zou moeten worden gestreefd. Hij geeft te kennen dat andere collega's het op dit punt met hem eens zijn. De spreker is van oordeel dat naast

que d'autres aspects doivent également être abordés. Il souhaiterait connaître les principales suggestions des experts en cas de réforme globale du financement des partis politiques. Le député n'est pas favorable à une interdiction sur les publicités. Il recommanderait plutôt une modération pendant la période électorale, mais aussi entre ces moments spécifiques, dans la même lignée que la loi de 1989. Le député prend toutefois note du souci juridique relevé par l'un des experts par rapport à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. Une telle interdiction irait apparemment trop loin et le député souhaiterait en savoir plus à ce propos.

S'adressant au professeur Delwit, M. Calvo précise qu'il ne prend pas mal sa critique relative à la proposition de loi de son groupe. Il estime également que la partie sur les catégories de dépenses utiles ou légitimes est quelque peu dépassée. Quant au fait que la définition d'un parti politique n'est plus adaptée, le député indique avoir une idée assez conservatrice du fonctionnement des partis politiques, leur mission sociétale et la raison pour laquelle il faut les financer. Même si la proposition de loi mentionne explicitement les jeunes, le député précise que cela vaut pour toutes les catégories de la population.

Aujourd'hui, on voit de plus en plus les partis politiques comme des bureaux publicitaires, des bureaux de propagande. La remarque de M. Delwit est donc correcte et le député souhaiterait ouvrir un débat sur la véritable mission d'un parti politique ainsi que ses missions qui justifieraient un financement public. Il ajoute que les missions premières n'ont rien à voir avec les communications publicitaires de plus en plus nombreuses des partis politiques. S'il faut savoir innover et embrasser le changement, le député estime qu'il faudrait toutefois faire un retour en arrière pour retrouver les missions d'origine des partis politiques.

M. Thierry Warmoes (PVDA-PTB) pose trois questions à M. Behrendt et une à M. Delwit. Dans la jurisprudence citée par M. Behrendt, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement posé des balises à la limitation des publicités politiques. Si les propositions de loi aujourd'hui à l'examen étaient votées, risqueraient-elles d'être censurées par la Cour? L'avis de M. Behrendt semblait catégorique par rapport à la proposition de loi DOC 55 1553/001. Qu'en est-il des propositions de loi DOC 55 2370/001 et DOC 55 2371/001?

de verschillende in de besproken wetsvoorstellen behandelde punten nog andere aspecten aan bod moeten komen. Hij peilt naar de voornaamste suggesties van de deskundigen, mocht de financiering van de politieke partijen alomvattend worden hervormd. De spreker is geen voorstander van een verbod op advertenties. Hij bepleit veeleer een matiging tijdens de verkiezingsperiode maar ook tussen verkiezingen door, in de geest van de wet van 1989. Het lid neemt echter nota van het door een van de deskundigen aan de orde gestelde juridische vraagstuk naar aanleiding van een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Omdat een dergelijk verbod kennelijk te verregaand zou zijn, wenst de spreker ter zake meer te vernemen.

De heer Calvo deelt de heer Delwit mee dat hij diens kritiek op het wetsvoorstel van zijn fractie niet ten kwade duidt. Ook hij meent dat het onderdeel aangaande de categorieën van nuttige of gerechtvaardigde uitgaven enigszins voorbijgestreefd is. Met betrekking tot het feit dat de omschrijving van het begrip "politieke partij" niet langer bij de tijd zou zijn, stelt de spreker er een vrij behoudsgezinde opvatting op na te houden inzake de werking van de politieke partijen, hun maatschappelijke rol en de reden waarom ze moeten worden gefinancierd. Hoewel in het wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt verwezen naar jongeren, verduidelijkt het lid dat alle bevolkingsgroepen worden beoogd.

Politieke partijen worden tegenwoordig almaar meer als reclamebureaus en propaganda-organen beschouwd. De opmerking van de heer Delwit is dus terecht; de heer Calvo zou het debat willen aangaan over de kerntaak van een politieke partij, alsook over de opdrachten ervan die overheidsfinanciering zouden rechtvaardigen. Hij voegt eraan toe dat politieke partijen weliswaar almaar meer reclameboodschappen uitsturen, maar dat zulks hoegenaamd geen deel uitmaakt van hun kerntaken. Hoewel men voor innovatie en verandering moet openstaan, moet men volgens de spreker ook even afstand kunnen nemen om opnieuw aan te knopen bij de oorspronkelijke opdrachten van de politieke partijen.

De heer Thierry Warmoes (PVDA-PTB) stelt drie vragen aan de heer Behrendt en één aan de heer Delwit. De heer Behrendt heeft rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangehaald die de bakens voor de beperking van politieke reclame duidelijk uitzet. Mochten ze worden aangenomen, zouden de voorliggende wetsvoorstellen dan de toetsing door dat Hof doorstaan? Met betrekking tot wetsvoorstel DOC 55 1553/001 lijkt het standpunt van de heer Behrendt overduidelijk. *Quid* wat de wetsvoorstellen DOC 55 2370/001 en DOC 55 2371/001 betreft?

Jusqu'en 2013, les publicités politiques étaient interdites sur internet durant la période électorale. Par la suite, elles ont été autorisées, ce qui étonne le député. Des recours ont-ils été introduits à cette époque auprès de la Cour européenne des droits de l'homme?

L'expert a déclaré que, au regard de la jurisprudence européenne, on ne pouvait pas interdire à la fois les publicités politiques à la télévision et sur internet. Il avait d'ailleurs mentionné l'arrêt de 2013. Au vu de cet arrêt, si certains partis veulent supprimer les publicités sur internet, le seul moyen serait de les autoriser à la télévision. Pour quelles raisons la Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle pris cette décision?

D'après M. Delwit, en interdisant les publicités politiques, on renforcerait les acteurs établis et on affaiblirait les "challengers", ce qui augmenterait les inégalités entre les candidats face à la possibilité d'être élu. De ce fait, la vie des nouveaux partis politiques serait plus difficile. L'expert pourrait-il développer davantage son opinion? Dans ces conditions, la publicité sur internet pourrait-elle avoir un rôle de nivellement du terrain politique en réduisant les inégalités?

M. Khalil Aouasti (PS) revient sur la question de l'interdiction globale de la publicité sur internet. Dans la proposition de loi de son parti, il est question d'interdire la publicité sur internet pendant la période préélectorale et non pas de façon permanente. Il y a derrière cette mesure un objectif démocratique. De plus, la publicité sur d'autres supports a été interdite par le passé et cette proposition de loi permettrait d'éviter le contournement de cette interdiction en passant par internet. En 2007, les spots publicitaires sur internet ont été interdits pendant la campagne électorale, mais cette interdiction a été levée en 2013. La raison principale de la suppression de l'interdiction est qu'il était difficile de veiller au bon respect de cette règle. Cette interdiction n'avait donc pas fait l'objet d'une sanction. Le député ajoute que certains États membres appliquent cette interdiction et n'ont jamais été sanctionnés à ce propos.

Il revient ensuite sur la lecture que M. Delwit fait de la proposition de loi de son parti. D'après l'expert, il existerait toujours une possibilité de contourner cette interdiction de publicité grâce à la diffusion, par voie virtuelle, d'écrits de presse qui ne pourraient pas être diffusés autrement. Ce n'est pas l'esprit dans lequel cette proposition de loi a été rédigée. Le député souhaiterait avoir plus d'explications sur cette lecture afin de mieux la comprendre et de savoir s'il faut modifier certains éléments du texte. L'idée était de permettre la diffusion

Tot 2013 was politieke reclame op het internet in verkiezingstijd verboden. Het lid is verbaasd dat dergelijke reclame sindsdien toegelaten is. Zijn er destijds daaromtrent zaken ingeleid bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gebracht?

De deskundige heeft aangegeven dat men op grond van de Europese rechtspraak politieke reclame niet gelijktijdig kon verbieden op zowel televisie als het internet. Hij heeft daarbij naar het arrest uit 2013 verwezen. Sommige partijen willen politieke reclame op het internet verbieden, maar wegens dat arrest zou dat alleen kunnen wanneer dergelijke reclame wel wordt toegestaan op televisie. Om welke redenen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in die zin geoordeeld?

Een verbod op politieke reclame zou volgens de heer Delwit de gevestigde spelers bevoordelen en de uitdagers verzwakken, waardoor kandidaten nog ongelijkere verkiezingskansen zouden krijgen. Zo zou men nieuwe politieke partijen het leven moeilijker maken. Kan de deskundige zijn standpunt ter zake nader toelichten? Kan internetreclame in dat geval de ongelijkheid kleiner maken en aldus bijdragen tot een gelijk politiek speelveld?

De heer Khalil Aouasti (PS) haakt in op het algemeen verbod op internetreclame. De bedoeling van het door de fractie van de spreker ingediende wetsvoorstel bestaat erin internetreclame te verbieden in verkiezingstijd, dus niet permanent. Die maatregel zou de democratie dienen. Bovendien werd in het verleden reclame op andere dragers verboden; dankzij dit wetsvoorstel kan worden voorkomen dat dit verbod zou worden omzeild via het internet. In 2007 werden reclamespots op internet verboden tijdens de verkiezingscampagne, maar in 2013 werd dat verbod opgeheven. De voornaamste reden voor de intrekking van dat verbod was dat de inachtneming van die regel moeilijk af te dwingen was. Aan dat verbod waren dus geen sancties verbonden. De spreker voegt er nog aan toe dat sommige lidstaten een dergelijk verbod toepassen en op dat vlak nooit zijn gesanctioneerd.

De heer Aouasti gaat vervolgens in op de wijze waarop de heer Delwit het wetsvoorstel van zijn fractie interpreteert. Volgens de deskundige zou het reclameverbod altijd kunnen worden omzeild via de digitale verspreiding van persteksten die niet op andere wijze zouden kunnen worden verspreid. Zulks spoort niet met de geest van dit wetsvoorstel. Het lid wenst nadere toelichting over die interpretatie, om een en ander beter te vatten en te achterhalen of bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel moeten worden bijgestuurd. Het opzet was

d'une publicité à caractère politique, si celle-ci n'est pas publiée par un opérateur internet ou un opérateur "de presse".

4. Réponses de MM. Behrendt et Delwit

M. Christian Behrendt répond à M. Calvo qu'il ne s'attendait pas à devoir se lancer dans une réflexion poussée sur la réforme des partis politiques. Pour sa part, il estime que le financement des partis politiques est essentiel dans une démocratie. Sans financement, on en viendrait à une américanisation de la vie politique et l'effet retour serait inévitable. En effet, lorsque de grandes sociétés dépensent des dizaines de millions de dollars, elles attendent une récompense du parti soutenu. Même si l'idée de donner de l'argent à un parti politique n'est pas toujours très populaire, c'est défendable d'un point de vue démocratique.

Quant à la réglementation des campagnes électorales, l'expert estime qu'il serait préférable d'encadrer les montants engagés et de laisser les partis définir leurs propres modalités. L'important serait d'avoir des règles claires à ce propos. L'expert suggère de définir un montant précis que chaque parti pourrait dépenser. Cette solution permettrait d'avoir un contrôle strict.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) indique être d'accord avec M. Behrendt. Il ajoute être favorable à l'idée de définir un plafond et de laisser les partis choisir comment utiliser cet argent. Cela laisserait place à la créativité et à l'esprit d'entreprise. À ce propos, le député souhaiterait savoir si l'expert estime qu'il serait pertinent de conserver un plafond même en dehors des campagnes électorales.

M. Christian Behrendt estime que cette question demande un peu plus de réflexion, car ce régime de quatre mois est fort différent de ce qui existe en temps normal. Si on décide d'agir de la sorte, on peut alors s'interroger sur l'utilité d'avoir une période électorale et sur les aspects qui devraient encore être réglés de façon dérogatoire. Sur le plan juridique, cela entraînerait toute une série de questions.

En réponse à M. Warmoes, M. Behrendt explique ne pas pouvoir se mettre à la place de la Cour européenne des droits de l'homme. La décision de la Cour semble reposer sur une logique de vases communicants. De ce fait, couper tous les canaux (télévision, radio, internet) pourrait entraîner un problème.

Il revient sur les possibles critiques par rapport à la proposition DOC 55 1553/001. À droit constant, on a une interdiction de communication sur internet qui se joint

politique reclame toe te staan voor zover zij niet wordt gepubliceerd via een internet- of persoperator.

4. Antwoorden van de heren Behrendt en Delwit

De heer Christian Behrendt antwoordt de heer Calvo dat hij niet had verwacht zo diep te moeten ingaan op de hervorming van de politieke partijen. Zelf meent hij dat de financiering van de politieke partijen van kapitaal belang is voor de democratie. Zonder financiering zou de politiek op Amerikaanse leest worden geschoeid, waarbij onvermijdelijk op een return wordt gerekend. Wanneer in de Verenigde Staten grote bedrijven tientallen miljoenen dollars steun toezeggen aan een partij, verwachten zij in ruil te worden beloond. Hoewel geld geven aan politieke partijen niet altijd op brede steun kan rekenen, is zulks uit democratisch oogpunt verdedigbaar.

Wat de regelgeving inzake verkiezingscampagnes betreft, is de deskundige voorstander van regels aangaande de uit te geven bedragen en het vervolgens aan de partijen te laten hoe ze die besteden. Het voornaamste is dat er ter zake duidelijke regels gelden. De spreker stelt voor een welbepaald bedrag vast te leggen dat elke partij zou mogen uitgeven. Die oplossing maakt een strikte controle mogelijk.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) is het met de heer Behrendt eens. Hij is voorstander van een maximumgrens, waarbij de partijen kunnen kiezen hoe ze dat geld besteden. Dat zou ruimte laten voor creativiteit en ondernemingszin. In dat verband wil het lid van de spreker vernemen of een dergelijk maximum ook buiten verkiezingstijd van toepassing zou moeten zijn.

De heer Christian Behrendt antwoordt dat over die vraag dieper moet worden nagedacht, want die vier maanden geldende regeling verschilt sterk van wat in normale tijden van toepassing is. Mocht het die kant uitgaan, rijst wel de vraag of een verkiezingsperiode nog zinvol is en voor welke aspecten dan in een afwijkingsregeling moet worden voorzien. Op juridisch vlak zou zulks veel vragen oproepen.

Ter attentie van de heer Warmoes stelt de heer Behrendt dat hij zich niet in de plaats van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan stellen. De beslissing van dat Hof lijkt te berusten op een redenering die uitgaat van communicerende vaten. In dat opzicht zou een verbod op alle kanalen (televisie, radio, internet) dan ook heikel kunnen zijn.

De heer Behrendt gaat in op de mogelijke kritische bedenkingen bij wetsvoorstel DOC 55 1553/001. Naar geldend recht zou er een verbod op internetcommunicatie

à l'article 5 de la loi de 1989 interdisant les publicités payantes à la radio et la télévision pendant la campagne préélectorale. Cela pose problème pour les petits partis. Les Communautés gèrent l'accès à l'antenne et différents partis sont invités à présenter leur programme pendant la campagne électorale. Malheureusement les petits partis ne sont pas conviés à ces émissions. Comment peuvent-ils se faire entendre s'ils tombent sous le coup de l'interdiction des publicités à la radio, à la télévision et sur internet. D'après M. Behrendt, la critique de la Cour repose sur ce point. Toutefois, il conseille aux députés de s'adresser à un expert de la Cour pour en avoir le cœur net.

M. Aouasti a souligné le fait que la suppression de l'interdiction en 2013 était essentiellement motivée par des recommandations d'ordre pratique et de faisabilité. L'expert ajoute que l'arrêt *Animal Defenders International* c. Royaume-Uni du 22 avril 2013 n'existait pas encore. Indépendamment du problème juridique, il y a le problème lié à la faisabilité et à la possibilité que certaines personnes aient des idées correspondant à celles de grands partis politiques. Dans ce cas, ces personnes sont-elles visées par cette interdiction? Le problème de la praticabilité existe toujours et s'est peut-être renforcé. En outre, aujourd'hui, il faut prendre en considération l'arrêt du 22 avril 2013.

M. Khalil Aouasti (PS) souhaite savoir si M. Behrendt veut dire qu'on interdirait aux partis politiques de faire leur publicité, mais qu'il ne serait pas interdit à d'autres acteurs de faire cette publicité pour les partis politiques. L'expert conseille de déterminer un plafond. Toutefois, dans ce cas, comment calculer ce montant entre deux institutions, si l'objectif de la publicité n'est pas de faire de la publicité pour un parti, mais pour des idées? Qu'est-ce que le plafond interdirait ou empêcherait de plus qu'une interdiction?

Si on décide aujourd'hui de définir un plafond et de dire que le parti politique est un opérateur supplémentaire et qu'il lui est interdit de faire de la publicité, ce plafond n'interdirait pas d'autres acteurs de propager des idées. À titre d'exemple, on pourrait se poser la question suivante: si mon voisin fait de la publicité pour mes idées, comment les dépenses de mon voisin pour cette publicité de mes idées pourraient-elles être intégrées à mon plafond?

M. Christian Behrendt confirme que ce problème pourrait se poser. Dans des cas flagrants et soumis à une commission, les montants dépensés par un tiers

komen, in aansluiting op artikel 5 van de wet van 1989, op grond waarvan tijdens de verkiezingscampagne betaalde reclame op radio en televisie verboden is. Zo komen kleinere partijen in de knel te zitten. De gemeenschappen beheren de toegang tot de zendtijd en meerdere partijen kunnen tijdens de verkiezingscampagne hun programma komen voorstellen. Helaas worden de kleine partijen niet uitgenodigd voor die uitzendingen. Hoe kunnen zij hun boodschap kenbaar maken als zij geen reclame op radio, televisie of het internet mogen maken? Volgens de heer Behrendt ligt hierin de basis van de kritiek van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Hij adviseert de volksvertegenwoordigers bij iemand die in de rechtspraak van dat Hof beslagen is, te rade te gaan om er het fijne van te weten.

De heer Aouasti heeft erop gewezen dat de opheffing van het verbod in 2013 vooral was ingegeven door praktische redenen, met name in verband met de toepasbaarheid. De heer Behrendt voegt eraan toe dat het arrest *Animal Defenders International* tegen het Verenigd Koninkrijk van 22 april 2013 nog niet bestond. Los van het juridische vraagstuk moet rekening worden gehouden met de toepasbaarheid en met de mogelijkheid dat sommigen er overtuigingen op na houden die overeenstemmen met die van de grote politieke partijen. Zou het verbod in kwestie dan op die mensen van toepassing zijn? Het verandert niets aan de toepasbaarheidskwestie, die aldus misschien nog prangender wordt. Bovendien moet thans rekening worden gehouden met het arrest van 22 april 2013.

De heer Khalil Aouasti (PS) vraagt of de heer Behrendt bedoelt dat het de politieke partijen verboden zou worden zelf reclame te maken, maar dat het andere spelers niet zou worden verboden die in hun plaats te maken. De deskundige adviseert een bovengrens te bepalen. In dat geval rijst echter de vraag hoe dat bedrag voor twee instellingen moet worden berekend indien de reclame niet beoogt een partij, maar wel bepaalde ideeën te promoten? Wat zou die bovengrens, naast een verbod, nog meer verbieden of beletten?

Als men vandaag beslist dat er een bovengrens zal worden vastgelegd, dat de politieke partij een bijkomende operator is en dat het die partij verboden is reclame te maken, dan zou die bovengrens niet beletten dat andere actoren ideeën verspreiden. Bij wijze van voorbeeld zou men zich de volgende vraag kunnen stellen: indien mijn buurman reclame maakt voor mijn ideeën, hoe zouden diens uitgaven om mijn ideeën te promoten in aanmerking kunnen worden genomen voor mijn bovengrens?

De heer Christian Behrendt bevestigt dat dit probleem zich zou kunnen voordoen. In flagrante gevallen die aan een commissie worden voorgelegd, zouden

pourraient être imputés dans le plafond. Le contrôle lié à l'interdiction de publicité directe ou la comptabilisation de ces publicités est difficile. Selon lui, c'est toutefois un point positif, qui démontre la pluralité des médias et la liberté d'expression. En droit des sociétés, la question de savoir à partir de quand il y a conflit d'intérêts entre entreprises et à partir de quand on est censé avoir une prise d'intérêt dans une autre affaire est assez fréquente. Même si aucune solution ne se dégage d'emblée, l'expert estime qu'il serait intéressant d'y réfléchir.

En ce qui concerne une modification de la loi de 1989, *M. Pascal Delwit* estime que la réponse à cette question mériterait un long développement. Sans entrer dans les détails, l'orateur avance quelques points de réflexion pour les membres de la commission.

Premièrement, l'expert conseille de se pencher sur l'équilibre entre la part fixe et la part variable de la dotation. Le financement des partis, très fortement marqué par leur performance électorale, comporte un certain nombre d'inconvénients. Avoir un meilleur équilibre entre la part fixe et la part variable de la dotation éviterait une "double punition" aux partis qui subissent une défaite électorale.

Deuxièmement, *M. Delwit* pointe du doigt le total des dépenses. Pour l'instant, une somme est dédiée aux partis et aux candidats, cumuler le tout donne un total relativement important. On est loin d'une logique de modération. Il conseille de mener une réflexion afin de fixer un total maximal pour les dépenses, partis et candidats confondus. Pourquoi certains candidats auraient-ils droit à un plafond supérieur alors qu'ils ont le même statut que d'autres? L'orateur pense notamment à la distinction entre le premier membre suppléant et les autres candidats suppléants et conseille de mettre tous les candidats sur un pied d'égalité. Par rapport au contrôle, l'orateur conseille de réduire l'effet "contrôlé/contrôleur", qui est souvent reproché à la Belgique.

M. Calvo est revenu sur la définition d'un parti politique et ses missions. L'expert explique qu'il n'y a pas de consensus entre les politologues à ce propos. Normativement, il ne pense pas qu'on puisse décider de ce qu'un parti peut et doit faire. En outre, c'est une matière très évolutive. La littérature sur les partis politiques en témoigne d'ailleurs. Elle porte tantôt sur l'avènement des partis numériques, tantôt sur les partis sans adhérent ou comportant uniquement des sympathisants, etc. Déterminer les fonctions d'un parti serait donc difficile

de bedragen die door een derde worden uitgegeven in aanmerking kunnen worden genomen voor die bovengrens. De inachtneming van het verbod op rechtstreekse reclame is moeilijk te controleren, net zoals moeilijk kan worden nagegaan of die reclame in de boekhouding is opgenomen. Toch is dat volgens de spreker een positief aspect; het is immers een indicator van de pluraliteit van de media en van de vrijheid van meningsuiting. In het vennootschapsrecht rijst vrij regelmatig de vraag vanaf wanneer er sprake is van een belangenconflict tussen ondernemingen en vanaf wanneer men wordt geacht een belang te hebben een andere zaak. Volgens de spreker zou het zinvol zijn zich daarover te beraden, ook al ligt een oplossing niet meteen voor het grijpen.

De heer Pascal Delwit geeft aan dat de vraag over de wijziging van de wet van 1989 een lange uiteenzetting verdient. Zonder in details te treden, schuift de spreker enkele denkpistes voor de commissieleden naar voren.

Ten eerste adviseert de spreker de leden zich te verdiepen in het evenwicht tussen het vaste en het variabele deel van de dotatie. De partijfinanciering, die overwegend door de verkiezingsuitslag wordt bepaald, heeft enkele nadelen. Met een beter evenwicht tussen het vaste en het variabele deel van de dotatie zou worden voorkomen dat partijen die een verkiezingsnederlaag lijden, tweemaal zouden worden "gestraft".

Ten tweede wijst de heer Delwit op het uitgaventotaal. Thans wordt een bedrag toegekend aan de partijen én aan de kandidaten, waardoor het totaal vrij sterk oploopt. Van enige matigingslogica is geen sprake. De spreker adviseert zich te beraden over de bepaling van een maximaal totaalbedrag voor de uitgaven van zowel de partijen als de kandidaten. Waarom zouden bepaalde kandidaten recht hebben op een hoger grensbedrag, terwijl ze dezelfde status hebben als andere? De spreker denkt meer bepaald aan het onderscheid tussen de eerste plaatsvervanger en de andere plaatsvervangers; hij beveelt aan alle kandidaten gelijk te behandelen. Wat het toezicht betreft, raadt de spreker aan het effect van de gecontroleerde die zelf ook controleert – een manco dat België vaak wordt verweten – te reduceren.

De heer Calvo heeft het gehad over de definitie van een politieke partij en haar opdrachten. De deskundige legt uit dat ter zake geen consensus bestaat onder de politicologen. Uit normatief oogpunt kan men volgens de heer Delwit niet beslissen wat een partij mag en moet doen. Het is bovendien een heel veranderlijke aangelegenheid. Dat blijkt overigens ook uit de literatuur over de politieke partijen; die heeft het nu eens over het ontstaan van digitale partijen, dan weer over partijen zonder leden of over partijen met louter aanhangers

pour le législateur ou les scientifiques. Toutefois, à partir du moment où il y a un financement public, la régulation peut aussi porter sur l'usage de ce financement. La réglementation est d'ailleurs assez stricte pendant les campagnes électorales.

Comment trouver l'équilibre entre la dispersion et la fragmentation, tout en permettant le renouvellement des idées, des personnes et des partis? L'expert note que la fragmentation ne doit pas être trop grande et qu'il faut veiller à avoir une certaine ouverture du système politique. De plus, il faut veiller à ne pas exclure les nouveaux venus et les petits partis. Il existe un grand débat à ce propos, en particulier sur le financement public des partis politiques et les lois électorales. M. Delwit confirme à M. Warmoes que l'usage de la communication sponsorisée par les réseaux sociaux est un usage plus aisé pour les nouveaux venus. Dans la littérature d'autres sujets sont également traités, notamment le fait que certains partis sont plus percutants que d'autres sur les réseaux sociaux.

Comme M. Aouasti, il estime que la détermination d'un plafond ne modifierait pas la donne dans le cas où des acteurs extérieurs à un parti politique défendraient une idéologie sponsorisée sur Facebook ou un autre réseau social. Pendant la période électorale et en dehors de celle-ci, M. Delwit recommande d'opter pour une logique de plafond et non une logique d'interdiction.

Dans la proposition de loi du Parti socialiste, on ne considère pas comme activité commerciale le fait qu'un opérateur diffuse un document écrit. On considère que la télévision ou un réseau social est un opérateur commercial, qui ne peut pas diffuser un message de ce type. En revanche, un opérateur qui met un document écrit dans des boîtes aux lettres n'est pas considéré comme un opérateur commercial. L'entreprise Facebook est considérée comme un opérateur commercial, car sa communication est numérique. Par contre, l'entreprise Bpost n'est pas considérée comme telle, car elle diffuse un message écrit. L'expert se demande ce qui justifie une telle différence d'un point de vue intellectuel et juridique.

M. Thierry Warmoes (PVDA-PTB) revient sur sa question à propos de la Cour européenne des droits de l'homme. Il souhaitait savoir si l'interdiction de publicité imposée jusqu'en 2013 avait fait l'objet d'un recours. Dans la négative, il aimerait savoir pourquoi ce n'est pas le cas.

D'après M. Christian Behrendt, cette interdiction n'a pas fait l'objet d'un recours. S'il y en avait eu, cela aurait

enzovoort. Bijgevolg zou het voor de wetgever of de wetenschappers moeilijk zijn de functies van een partij te bepalen. Zodra een partij met overheidsgeld wordt gefinancierd, kan de regelgeving echter ook betrekking hebben op de aanwending van die financiering. In verkiezingstijd zijn de regels trouwens vrij strikt.

Hoe kan een evenwicht worden gevonden tussen verspreiding en versnippering, waarbij tegelijk de vernieuwing van ideeën, mensen en partijen wordt gewaarborgd? De deskundige merkt op dat de versnippering niet te groot mag zijn en dat erover moet worden gewaakt dat het politieke bestel een zekere openheid behoudt. Bovendien moet erop worden toegezien dat nieuwkomers en kleine partijen niet worden uitgesloten. Daarover wordt een breed debat gevoerd, inzonderheid met betrekking tot de publieke financiering van de politieke partijen en de kieswetten. De heer Delwit bevestigt ten aanzien van de heer Warmoes dat gesponsorde communicatie via de sociale media makkelijker werkt voor de nieuwkomers. In de literatuur over andere onderwerpen gaat het onder meer ook over het feit dat bepaalde partijen op de sociale media scherper uit de hoek komen dan andere.

Net als de heer Aouasti is hij van mening dat het bepalen van een bovengrens de situatie niet zou veranderen in het geval dat actoren die geen deel uitmaken van een politieke partij een ideologie zouden promoten die op Facebook of een ander sociaal netwerk wordt gesponsord. De heer Delwit adviseert om zowel in verkiezingstijd als daarbuiten te gaan voor een bovengrens, niet voor een verbod.

In het wetsvoorstel van de PS wordt het feit dat een operator een geschreven document verspreidt niet als een commerciële activiteit beschouwd. Televisie of sociale netwerken worden gezien als commerciële operatoren, die een dergelijke boodschap niet mogen verspreiden. Anderzijds wordt een operator die een schriftelijk document in brievenbussen stopt, niet als een commerciële operator beschouwd. Facebook wordt als een commerciële operator beschouwd, omdat haar communicatie digitaal is. Dat geldt echter niet voor Bpost, aangezien dat bedrijf een schriftelijk bericht verspreidt. De deskundige vraagt zich af wat een dergelijk verschil uit intellectueel en juridisch oogpunt rechtvaardigt.

De heer Thierry Warmoes (PVDA-PTB) gaat nader in op de vraag over het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Hij wil weten of beroep werd ingesteld tegen het reclameverbod dat tot 2013 gold; zo niet vraagt de spreker waarom dit niet het geval is.

Volgens de heer Christian Behrendt werd tegen dat verbod geen beroep ingesteld. Mocht dat wel het geval

été mentionné. L'interdiction a fort probablement été levée pour des questions de faisabilité, mais la loi n'a pas été annulée. Il n'a pas entendu parler d'une question préjudicielle qui l'aurait déclarée non conforme à la Constitution belge. Cette interdiction a été appliquée de 2007 à 2013, soit une période relativement courte. Avant d'arriver à la Cour européenne des droits de l'homme, il faut avoir épuisé toutes les voies de recours internes. Si la loi a déjà été supprimée lorsque toutes les voies de recours internes sont épuisées, l'affaire ne présente presque plus d'intérêt. M. Behrendt préfère rester prudent dans sa réponse et parle de *probatio diabolica*.

M. Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) revient sur l'idée d'imposer un plafond des dépenses, mais de laisser les partis choisir comment utiliser cet argent. Pour sa part, il estime qu'il serait utile de mener une réflexion afin de déterminer si on a vraiment besoin d'une période électorale.

Il ajoute que le paysage politique belge est particulièrement inerte, notamment en raison du seuil très élevé à atteindre. L'accession très lente du PVDA en est un exemple du côté flamand. À plusieurs reprises, le PVDA a obtenu de nombreuses voix lors des élections. Néanmoins, atteindre le seuil des 5 % lui a pris du temps. En conséquence, il y a peu de nouveaux partis qui viennent enrichir les paysages politiques de Flandre et de Wallonie.

D'autres facteurs sont toutefois beaucoup plus déterminants. L'orateur pense notamment au fait que les partis qui reçoivent de l'argent public sont uniquement ceux qui ont atteint un certain seuil. Comment dégager plus de fonds pour les nouveaux arrivés du monde politique? Actuellement, les partis déjà établis reçoivent beaucoup trop d'argent. L'argent joue un rôle important dans les campagnes électorales et cela désavantage les nouveaux acteurs. M. Calvo ne souhaite pas une interdiction, mais revient sur l'importance de plafonner les montants utilisés par les partis politiques, et ce, même en dehors de la période électorale. Cela permettrait de faire une place aux "outsiders".

5. Exposés introductifs de MM. Van Aelst, Cole et Maddens

a. M. Peter Van Aelst, professeur à l'UAntwerpen

M. Peter Van Aelst souligne qu'il est professeur de communication politique et que ses recherches portent principalement sur les campagnes électorales. Il ne se considère donc pas comme un spécialiste du droit ou des

zijn geweest, dan had men het vermeld. Het verbod werd hoogstwaarschijnlijk opgeheven om haalbaarheidsredenen, maar de wet werd niet vernietigd. Hij heeft geen weet van een prejudiciële vraag op basis waarvan zou zijn verklaard dat dit verbod strijdig is met de Belgische Grondwet. Dat verbod werd toegepast van 2007 tot 2013, een vrij korte periode dus. Alvorens een zaak door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in behandeling wordt genomen, moeten alle interne rechtsmiddelen zijn uitgeput. Indien de wet reeds werd opgeheven toen alle interne rechtsmiddelen waren uitgeput, heeft de zaak vrijwel geen belang meer. De heer Behrendt blijft liever voorzichtig in zijn antwoord en heeft het over een *probatio diabolica*.

De heer Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) gaat nader in op het idee van een bovengrens van de uitgaven, waarbij de partijen wel vrij kunnen kiezen hoe ze dat geld besteden. Volgens hem zou het zinvol zijn na te denken over de vraag of het echt nodig is deze regeling te koppelen aan een verkiezingsperiode.

Hij voegt eraan toe dat het Belgische politieke landschap bijzonder statisch is, meer bepaald door de zeer hoge drempel. De heel langzame opkomst van de PVDA is een voorbeeld aan Vlaamse zijde. Hoewel de PVDA meermaals veel stemmen heeft gehaald bij de verkiezingen, heeft het de partij tijd gekost om de drempel van 5 % te halen. Daardoor zijn slechts weinig nieuwe partijen het politieke landschap in Vlaanderen en Wallonië komen verrijken.

Andere factoren zijn echter een veel grotere rol. De spreker denkt daarbij onder meer aan het feit dat alleen de partijen die een bepaalde drempel hebben gehaald overheidsgeld ontvangen. Hoe kunnen meer middelen worden vrijgemaakt voor de nieuwkomers in het politieke landschap? De reeds gevestigde partijen ontvangen thans veel te veel geld. In de verkiezingscampagnes speelt geld een belangrijke rol, en dat benadeelt de nieuwkomers. De heer Calvo wil geen verbod, maar benadrukt het belang van een bovengrens voor de door de politieke partijen bestede bedragen, ook buiten de verkiezingsperiode. Op die manier zou ruimte kunnen worden gemaakt voor "outsiders".

5. Inleidende uiteenzettingen van de heren Van Aelst, Cole en Maddens

a. De heer Peter Van Aelst, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen

De heer Peter Van Aelst geeft aan dat hij hoogleraar politieke communicatie is en dat hij voornamelijk onderzoek doet naar verkiezingscampagnes. Hij beschouwt zichzelf dus niet als een specialist op het vlak van recht

finances publiques. L'intervenant s'interroge concernant l'intérêt mais également la faisabilité d'une régulation des publicités politiques payantes en ligne.

Comme certains de ses collègues, le professeur relève le problème de la liberté d'expression, du respect de la libre-concurrence et de la limitation des possibilités pour les nouveaux acteurs dans l'optique d'une interdiction totale. Faisant écho aux propos du professeur Delwit, l'orateur estime qu'une interdiction des publicités payantes renforcerait le pouvoir d'influence, déjà important, des médias traditionnels. L'expert se montre très favorable à ce que ces médias accordent beaucoup d'attention aux élections mais l'accès à ces moyens d'information apparaît beaucoup plus aisé à certains partis qu'à d'autres.

Pour M. Van Aelst, un autre frein à une interdiction réside dans le fait que les élections ne se gagnent pas seulement en période électorale puisque les formations politiques dépensent de l'argent toute l'année. Une interdiction durant la période de campagne électorale entraînerait dès lors un glissement budgétaire qui ne constituerait pas vraiment une solution au problème.

L'intervenant se pose des questions au sujet du respect du principe d'égalité dans le cas de figure où il serait possible de passer une annonce dans la version papier mais pas dans la version on line d'un journal ou organe de presse.

M. Van Aelst s'interroge au sujet de la possibilité d'un véritable contrôle des dépenses sur internet. Il peut en effet s'avérer compliqué d'empêcher ou de vérifier qu'une tierce personne ou une organisation n'achète un espace publicitaire en faveur de partis, de personnalités politiques ou de causes défendues par certains candidats aux élections.

L'expert relève également la possibilité de rencontrer des législations différentes dans le cadre de la structure fédérale belge. Il alerte sur la possibilité de voir une annonce électorale acceptée sur Facebook dans une région du pays et pas au niveau fédéral, alors que les scrutins se déroulent le même jour.

Le professeur souligne que l'absence de réglementation constitue un danger car la situation favorise les partis les plus riches et puissants, tout en accentuant le danger de désinformation et de micro-ciblage.

L'intervenant constate une forte augmentation des dépenses des partis en dehors des campagnes électorales. Les chiffres de l'année 2021 concernant Facebook montrent qu'il existe de grandes différences entre les

of overheidsfinanciën. De spreker plaatst vraagtekens bij zowel het nut als de toepasbaarheid van reglementering inzake betaalde politieke onlinereclame.

Evenals collega's van hem wijst de heer Van Aelst erop dat een totaalverbod vragen doet rijzen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting, de inachtneming van de vrije mededinging en de beperking van de mogelijkheden voor nieuwe spelers. In aansluiting op wat de heer Delwit heeft verklaard, is de spreker van oordeel dat een verbod op betaalde reclame de nu al grote invloed van de conventionele media zou vergroten. De deskundige vindt het uitstekend dat die media veel aandacht aan verkiezingen besteden, maar stelt dat sommige partijen kennelijk veel makkelijker toegang tot die informatiekanalen krijgen dan andere.

Een ander bezwaar tegen een verbod is volgens de heer Van Aelst dat verkiezingen niet louter tijdens de verkiezingscampagne worden gewonnen; de partijen geven immers heel het jaar door geld uit. Een verbod tijdens de verkiezingscampagne zou derhalve een verschuiving van de bestedingen teweegbrengen, waarmee het probleem dus niet echt opgelost zou zijn.

De spreker vraagt zich af of het gelijkheidsbeginsel wel in acht wordt genomen wanneer een advertentie wél in de papieren uitgave van een krant of persorgaan mag worden gepubliceerd maar niet in de onlineversie ervan.

Ook is het voor de heer Van Aelst nog maar de vraag of de uitgaven op het internet daadwerkelijk zullen kunnen worden gecontroleerd. Het zou weleens heel ingewikkeld kunnen zijn om te beletten dat of te controleren of derden of organisaties reclameruimte aankopen ten bate van partijen, van politici of van doelen waar verkiezingskandidaten voor opkomen.

De spreker wijst er voorts op dat de federale structuur van België ertoe kan leiden dat men met uiteenlopende regelgeving te maken krijgt. Hij waarschuwt ervoor dat een verkiezingsadvertentie op Facebook wél in een gewest toegestaan zou kunnen zijn, maar niet op federaal niveau, hoewel de verkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden.

De heer Van Aelst beklemtoont dat het gebrek aan regelgeving gevaarlijk is, want die situatie bevoordeelt de rijkste en machtigste partijen en verscherpt tegelijk het risico op desinformatie en op microtargeting.

De spreker stelt vast dat de uitgaven van de partijen buiten verkiezingstijd sterk toenemen. De voor 2021 geldende cijfers met betrekking tot Facebook tonen aan dat tussen de politieke partijen grote verschillen bestaan en

formations politiques et que ces investissements atteignent des montants importants, plaçant même certains partis et personnalités politiques belges dans le top 20 européen.

En comparant les publicités électorales dans les journaux et sur Facebook, le professeur fait remarquer que les partis traditionnels sont davantage présents dans la presse classique, au contraire du VB qui bénéficie de moins de facilités d'accès à la presse traditionnelle et dont la campagne très active sur Facebook a sans doute contribué à son succès de 2019.

M. Van Aelst estime que les contenus des publicités électorales sur Facebook apparaissent:

- plus substantiels: proposant plus souvent des thèmes politiques;
- plus présidentiels: plus centrés sur un homme politique de premier plan;
- plus négatifs: plus souvent utilisés pour critiquer les autres parties.

L'orateur revient sur le danger du micro-ciblage de groupes sociaux ou d'âges spécifiques et organisé sur base de la lecture de posts ou de likes sur Facebook. À partir de quelques exemples, le professeur montre que les partis ciblent leur communication et leurs messages tout en adaptant ceux-ci à des groupes cibles selon l'âge, les centres d'intérêt ou les choix et habitudes numériques des citoyens.

Plutôt que d'interdire les publicités électorales en ligne, M. Van Aelst estime que les pouvoirs publics doivent s'engager à réglementer et à encadrer le financement des partis, en plafonnant le budget total de la campagne électorale et/ou en limitant les dépenses destinées aux publicités. L'expert ne se prononce pas concernant les modalités d'application ou les montants plafonnés mais il estime que l'importance des sommes investies est assez mal perçue par l'opinion publique.

L'intervenant insiste sur la transparence à apporter, tant sur les contenus de ces campagnes sur internet que sur les montants engagés. Le professeur souligne les progrès de grands opérateurs comme Youtube ou Facebook dans le domaine, surtout depuis l'élection du président Trump ou l'épisode du *Brexit*. Davantage de transparence doit permettre un monitoring des campagnes afin d'en limiter les dérives. L'orateur estime par exemple souhaitable de refuser la diffusion de ce type de publicités politiques aux jeunes de moins de 18 ans.

dat het om grootschalige uitgaven gaat, in die mate dat sommige Belgische partijen en politici in de Europese top 20 staan.

Uit de vergelijking van de verkiezingsreclame in de kranten en op Facebook blijkt volgens de spreker dat de traditionele partijen meer aan bod komen in de traditionele pers, terwijl het VB minder toegang heeft tot dat kanaal en heel actief campagne voert op Facebook, wat wellicht heeft bijgedragen tot het succes van die partij in 2019.

De heer Van Aelst stelt dat verkiezingsreclame op Facebook de volgende inhoudelijke kenmerken vertoont:

- inhoudsgericht: er worden vaker politieke thema's aangesneden;
- presidentiël: er gaat meer aandacht naar prominente politici;
- negatiever: er worden vaker andere partijen onder vuur genomen.

De spreker komt terug op het gevaar van microtargeting van kleine maatschappelijke doelgroepen of leeftijdscategorieën op basis van posts of likes op Facebook. Aan de hand van enkele voorbeelden toont de heer Van Aelst aan dat de partijen hun communicatie en hun boodschappen gericht verspreiden en de inhoud ervan aanpassen aan de leeftijd, aan de belangstellings sfeer of aan de digitale keuzes en gewoonten van burgers.

In plaats van onlineverkiezingsreclame te verbieden zou de overheid er volgens de heer Van Aelst beter aan doen de partijfinanciering te regelen en in te perken door een limiet te zetten op het totaalbedrag van de verkiezingscampagne en/of door de reclame-uitgaven te begrenzen. De deskundige doet geen uitspraak over de nadere toepassingsregels of over de maximumbedragen, maar meent alvast dat de omvang van de bestedingen wrevel wekt bij de publieke opinie.

De spreker benadrukt dat voor transparantie moet worden gezorgd, met betrekking tot zowel de inhoud van de internetcampagnes als de bestede bedragen. Hij beklemtoont dat grote spelers als YouTube en Facebook ter zake almaar aan belang winnen, vooral sinds de verkiezing van Donald Trump en de brexitsaga. Meer transparantie zou een monitoring van de campagnes mogelijk moeten maken om zodoende uitwassen te beperken. Zo meent de spreker dat dergelijke politieke reclame beter niet zou worden verspreid onder jongeren die nog geen achttien zijn.

M. Van Aelst termine en insistant sur l'importance d'une indispensable éducation et formation aux médias et réseaux sociaux. Selon lui, trop de jeunes, et moins jeunes, ignorent l'existence d'outils permettant de connaître la raison de leur ciblage numérique ou ne cernent pas la différence entre un simple post d'un politicien et une annonce sponsorisée à caractère politique.

b. M. Mark D. Cole, professeur à l'Université du Luxembourg

M. Mark D. Cole signale vouloir offrir une approche et une vision européennes en se concentrant sur la proposition de loi DOC 55 1553/001 concernant la limitation de la publicité politique en ligne. Celle-ci prévoit une adaptation des législations portant sur les médias audiovisuels afin de les adapter à la société des plateformes numériques. Pour l'intervenant, cette initiative législative est le reflet d'une tendance générale, tant au niveau de l'Union européenne que des États membres, qui vise à vouloir réformer les lois de régulation des médias dans le cadre de la société numérisée. Le professeur estime qu'il convient de tenir compte des recommandations du Conseil de l'Europe à l'attention des États membres au sujet des règles à étendre aux plateformes numériques afin de promouvoir un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'âge digital. Le travail est donc important au niveau européen et deux projets de recommandations doivent être prochainement adoptés dans un contexte sociétal qui voit les plateformes numériques jouer un rôle déterminant:

— Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication¹ visant à inclure les plateformes dans la réglementation d'une manière comparable aux médias.

— Recommandation CM/Rec(2022)12 du Comité des ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales² qui propose que les États puissent envisager de mettre à jour toute règle régissant la publicité politique pendant la période électorale afin d'englober la publicité en ligne. Le professeur estime que la proposition de loi ici étudiée entre dans la logique de cette volonté européenne d'adaptation des législations nationales existantes en y incluant les plateformes numériques. Il juge que cela a du sens car les gens s'informent aujourd'hui tout autant sur internet que par l'intermédiaire de la presse écrite, radiophonique ou audiovisuelle, alors que pour

Tot slot hamert de heer Van Aelst erop hoe belangrijk educatie en vorming inzake mediawijsheid en sociale media zijn. Hij stelt dat te veel jongeren en ook minder jonge mensen niet weten dat er tools bestaan die aangeven waarom men in deze of gene digitale doelgroep ingedeeld wordt, of geen onderscheid kunnen maken tussen een gewone post van een politicus en een gesponsorde politieke advertentie.

b. De heer Mark D. Cole, hoogleraar aan de universiteit van Luxemburg

De heer Mark D. Cole wil het thema uit Europees oogpunt benaderen en zal focussen op wetsvoorstel DOC 55 1553/001 betreffende de beperking van politieke onlinereclame. Dat wetsvoorstel beoogt de wetgeving inzake audiovisuele media aan te passen en zodoende beter af te stemmen op de rol van de digitale platformen in de samenleving. Volgens de spreker weerspiegelt dit wetgevingsinitiatief een algemene trend in de Europese Unie en haar lidstaten om de mediaregelgeving te hervormen in het licht van de digitalisering van de samenleving. De heer Cole meent dat niet mag worden voorbijgegaan aan de aanbevelingen die de Raad van Europa aan de lidstaten heeft verstrekt in verband met de regels die tot de digitale platformen moeten worden uitgebreid om een gunstige voedingsbodem voor kwaliteitsjournalistiek in het digitale tijdperk te creëren. Nu digitale platformen in de maatschappij een doorslaggevende rol beginnen te spelen, beweegt er heel wat op Europees vlak; binnenkort zullen deze twee voorstellen van aanbeveling worden aangenomen:

— *Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of ministers to member States on principles for media and communication governance*¹, dat de platformen aan gelijkaardige regelgeving als de traditionele media beoogt te onderwerpen;

— *Recommendation CM/Rec(2022)12 of the Committee of ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns*², dat ervoor moet zorgen dat de Staten kunnen overwegen elke regel betreffende politieke reclame in verkiezingstijd bij te werken en er zodoende online-reclame in op te nemen. De heer Cole meent dat het voorliggende wetsvoorstel strookt met die Europese wil om de bestaande nationale wetgevingen aan te passen door ze uit te breiden tot de digitale platformen. Zulks is volgens hem zonder meer zinvol, aangezien het brede publiek thans evenzeer informatie via het internet vergaart als via drukpers, radio of audiovisuele media;

¹ http://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a61712.

² http://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a6172e.

¹ http://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a61712.

² http://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a6172e.

certaines tranches d'âge ce ne sera même que par le biais du numérique.

M. Cole estime que ce n'est pas une tendance propre à la Belgique car certains États membres, comme la France, l'Allemagne et l'Autriche, ont déjà imposé davantage de responsabilités aux fournisseurs en ligne dans leur arsenal juridique afin de lutter contre des entreprises de désinformation.

Toujours dans ce contexte continental, l'orateur insiste sur l'importance accordée par l'Union européenne à la communication de la publicité politique. Une recommandation présentée voici quelques mois concernant la transparence et le ciblage de la publicité politique est actuellement à l'étude et sera prochainement débattue. Ce secteur d'activité de la publicité politique nécessite des règles davantage uniformisées pour tous les États membres ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'homme. Cet élément doit donc être pris en considération par la loi belge, même si cela ne concerne que quelques aspects spécifiques.

Dans le cadre électoral, M. Cole insiste sur les différents objectifs d'une réforme qui vise à assurer l'intégrité des scrutins: la reconnaissance de l'existence de différentes formes de communication politique et électorale; la confirmation que les campagnes électorales sont menées différemment que par le passé en reconnaissant l'influence des plateformes en ligne; l'action en faveur d'un meilleur contrôle des plateformes en ligne qui peuvent poser un problème dans le cadre des élections démocratiques.

Pour le professeur, la distinction entre un message politique classique et une publicité politique payante n'est guère aisée à établir. Selon le Conseil de l'Europe, la notion de publicité politique désigne "le contenu qui apparaît dans l'espace payant offert par les médias ou les plateformes en ligne tout au long de l'année et qui préconise, directement ou indirectement, pour ou contre, un parti, un candidat ou une position dans le cadre d'une élection, d'un référendum, d'une votation populaire, d'un projet de loi ou de toute autre question de politique générale (publicité thématique)". La notion de communication politique désigne quant à elle "la communication sur la politique diffusée par les médias et par les plateformes en ligne, y compris la communication entreprise par des politiciens et d'autres acteurs politiques dans le but d'obtenir un plus grand soutien populaire par rapport à d'autres candidats ou partis et d'atteindre d'autres objectifs spécifiques; la communication adressée à ces acteurs par des non-politiciens tels que les électeurs, et la communication sur ces acteurs et leurs activités, telle qu'elle est contenue dans les discussions journalistiques et médiatiques sur la politique".

bepaalde leeftijdscategorieën vallen zelfs uitsluitend op digitale kanalen terug.

Volgens de spreker is deze trend niet specifiek voor België, aangezien ook lidstaten als Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk via hun wetgevend arsenaal al meer verantwoordelijkheid bij de onlineproviders leggen om georganiseerde desinformatie te bestrijden.

Nog tegen die continentale achtergrond benadrukt de spreker dat de EU het belangrijk vindt om op de communicatie van politieke reclame te wijzen. Een enkele maanden geleden geformuleerde aanbeveling betreffende de transparantie en de gerichte aanwending van politieke reclame wordt thans onderzocht en zal binnenkort worden besproken. Die activiteitensector van de politieke reclame vereist meer uniforme regels die gelden voor alle lidstaten die het EVRM hebben geratificeerd. Hiermee dient de Belgische wet dan ook rekening te houden, ook al betreft het slechts enkele specifieke aspecten.

In een verkiezingscontext benadrukt de heer Cole de verschillende doelstellingen van een hervorming die ertoe strekt de integriteit van de stemming te waarborgen: de erkenning dat er verschillende vormen van politieke en verkiezingscommunicatie bestaan; de bevestiging dat de verkiezingscampagnes anders worden gevoerd dan in het verleden, onder invloed van de onlineplatforms, alsook het optreden met het oog op een beter toezicht op die onlineplatforms, daar zij bij democratische verkiezingen een probleem kunnen doen rijzen.

De hoogleraar geeft aan dat een conventionele politieke boodschap en betaalde politieke reclame niet zo makkelijk van elkaar te onderscheiden zijn. De Raad van Europa stelt ter zake dat "*political advertising refers to content that appears in paid space offered by the media or online platforms throughout the year and that makes a case, directly or indirectly, for or against a party, a candidate or a position in elections, referendums, popular votes, regarding draft legislation or any other policy issue (issue-based advertising)*". Inzake politieke boodschappen wordt aangegeven dat "*political communication refers to communication about politics distributed by the media or by online platforms, including communication undertaken by politicians and other political actors for the purpose of gaining greater popular support compared to other candidates or parties and achieving other specific objectives; communication addressed to these actors by non-politicians such as voters and communication about these actors and their activities, as contained in journalistic discussions of politics in the media*".

Pour l'expert, cette tentative de clarification ne laisse pas sans question. Qu'en est-il d'un contenu audiovisuel produit en tant qu'activité de relation publique et ensuite diffusé gratuitement par un fournisseur de contenu? Dans de nombreux cas, il ne sera pas facile de déterminer si une action est menée par une tierce personne, rémunérée ou pas.

Contrairement aux anciennes pratiques, M. Cole relève l'évolution d'une communication politique de plus en plus suivie entre les élections. Déterminer le cadre chronologique d'une période électorale ou la manière d'assurer un contrôle et de prévoir d'éventuelles sanctions s'avère donc compliqué. Selon le professeur, trois possibilités s'offrent au législateur:

— des périodes pré-électorales bien définies avec des règles spécifiques (comme ici, par exemple 4 mois);

— des règles généralisées et non spécifiques pour la période électorale concernant les communications politiques en ligne et dans les médias.

— une combinaison de ces deux éléments, approche actuellement débattue en Belgique.

Pour l'expert, déterminer la responsabilité et savoir à qui s'adressent ces règles constitue un autre problème à résoudre. En plus des communicants, partis et candidats, M. Cole estime qu'il serait sans doute intéressant de cibler et impliquer les diffuseurs au niveau de la responsabilisation dans le cadre d'un contrôle sans doute complexe à mettre en place.

Pour l'intervenant, il s'agit d'étendre des règles appliquées à la radio et à la télévision aux plateformes et à la presse en ligne. La proposition de loi constitue une première étape limitée dans son étendue et facile à réaliser d'un point de vue législatif.

Le professeur ne voit pas de problème relatif à la liberté d'expression et aux droits de l'homme dans la proposition, même s'il est nécessaire de clarifier la notion de publicité électorale afin de s'assurer de la sécurité juridique de la mise en œuvre.

M. Cole souligne quelques aspects fondamentaux de réflexion:

De deskundige is van oordeel dat die poging tot verduidelijking niet alles opheldert. *Quid* met als pr-activiteit geproduceerde audiovisuele inhoud die vervolgens gratis wordt verspreid door een *content provider*? In veel gevallen zal het niet makkelijk zijn te bepalen of een handeling uitgaat van een derde partij, al dan niet tegen betaling.

De heer Cole wijst erop dat, in tegenstelling tot wat vroeger gangbaar was, thans ook veel meer wordt ingezet op politieke communicatie in het tijdsbestek tussen twee verkiezingen. Derhalve wordt het moeilijk te bepalen wat chronologisch gezien onder "de verkiezingsperiode" valt en wordt het ingewikkeld te voorzien in een toezicht op politieke communicatie, met mogelijke sancties. Volgens de spreker beschikt de wetgever over drie mogelijkheden:

— voorzien in afgebakende pre-verkiezingsperiodes met specifieke regels (zoals *in casu* bijvoorbeeld 4 maanden);

— voorzien in algemene en niet-specifieke regels voor de verkiezingsperiode, wat de politieke boodschappen online en in de media betreft;

— voorzien in een combinatie van beide mogelijkheden; deze aanpak wordt thans in België besproken.

De deskundige stelt dat ook een antwoord moet worden geboden op de vraag wie verantwoordelijk is en voor wie die regels gelden. De heer Cole is van oordeel dat het wellicht interessant kan zijn zich niet alleen te richten op wie een politieke boodschap wil uitdragen, de partijen en de kandidaten, maar ook op wie die boodschap verspreidt en aldus ervoor verantwoordelijk kan worden gesteld. Het toezicht daarop wordt wellicht een ingewikkelde aangelegenheid.

De spreker geeft aan dat het de bedoeling is de voor radio en televisie geldende regels uit te breiden tot de platforms en media online. Het voorstel van bijzondere wet, met beperkte reikwijdte en vanuit wetgevend oogpunt makkelijk te verwezenlijken, is een eerste stap in die richting.

Volgens de spreker doet het voorstel geen problemen rijzen inzake de vrijheid van meningsuiting, noch inzake de mensenrechten, met dien verstande dat het begrip "verkiezingsreclame" moet worden verduidelijkt, teneinde de rechtszekerheid van de tenuitvoerlegging ervan te waarborgen.

De heer Cole somt een aantal fundamentele aspecten op waarover men zich moet beraden:

- la question dépasse le contexte spécifique belge;
- l'avenir de la communication en ligne liée aux élections politiques;
- la transparence à développer à propos des publics ciblés par l'automatisation des données et qui doivent pouvoir refuser ce type de publicités électorales;
- l'importance de la recherche qui doit permettre à du personnel scientifique d'accéder aux données afin de traiter au mieux les flux financiers;
- l'harmonisation de la loi pour tous les types de médias et les plateformes serait résolue par le vote de la loi;
- l'autorisation ou pas du micro-ciblage dans le cadre de la publicité politique;
- la discussion concernant la publication de sondages d'opinion permettant la communication de contenus politiques et leur publication quelques semaines ou jours avant les élections;
- en cas d'interdiction de la publicité politique en ligne, la problématique de l'accessibilité aux médias traditionnels, surtout dans le chef des petits partis émergents.

M. Cole estime qu'il n'existe pas de souci juridique à la mise en œuvre de la proposition DOC 55 1553/001 dans l'état actuel du droit. L'expert rappelle une requête de 2008 d'une ONG de défense des animaux contre le Royaume-Uni devant la Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 48876/08). L'ONG déboutée dénonçait l'interdiction de la publicité politique payante posée par une loi de 2003 sur les communications. Pour l'intervenant, les faits remontent à quinze ans et le jugement à dix ans alors que la Cour considère aujourd'hui que c'est la marque discrétionnaire des États que d'appliquer une régulation à l'activité en ligne et à la presse.

c. M. Bart Maddens, professeur à la KU Leuven

M. Bart Maddens évoque dans un premier temps la proposition DOC 55 2370/001 qui concerne la régulation des dépenses payées avec la dotation publique. Par cette initiative, le législateur souhaite éviter les investissements rentables réalisés à l'aide de fonds publics mais la notion de bénéfice ne s'applique pas

- dit vraagstuk overstijgt de specifieke Belgische context;
- de toekomst van onlinecommunicatie met betrekking tot de politieke verkiezingen;
- de transparantie waarin moet worden voorzien inzake de doelgroepen van marketing via data-automatisering, daar zij dergelijke verkiezingsreclame moeten kunnen weigeren;
- het belang van onderzoek dat wetenschappers in staat moet stellen toegang te krijgen tot gegevens, om de financiële stromen optimaal in kaart te kunnen brengen;
- de harmonisatie van de wetgeving voor alle soorten media en platforms, die tot stand zou kunnen komen door het wetsvoorstel aan te nemen;
- het al dan niet toestaan van microtargeting bij politieke reclame;
- de discussie over de publicatie van opiniepeilingen, waardoor politieke inhoud enkele weken of dagen vóór de verkiezingen kan worden meegedeeld en bekendgemaakt;
- bij een verbod op politieke reclame online, het vraagstuk van de toegankelijkheid van de conventionele media, vooral voor de kleine opkomende partijen.

De heer Cole is van oordeel dat de huidige stand van het recht geen juridische problemen doet rijzen voor de tenuitvoerlegging van voorstel van bijzondere wet DOC 55 1553/001. In dat verband verwijst de spreker naar een verzoekschrift uit 2008 van een niet-gouvernementele dierenrechtenorganisatie tegen het Verenigd Koninkrijk, ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zaak nr. 48876/08). In de afgewezen eis van de ngo werd het bij een communicatiewet uit 2003 opgelegde verbod op betaalde politieke reclame aan de kaak gesteld. De spreker wijst erop dat de feiten dateren van zowat vijftien jaar geleden, en het arrest van tien jaar geleden. Thans is het Hof van oordeel dat de Staten de discretionaire bevoegdheid hebben om regelgeving toe te passen op de activiteiten online en op de pers.

c. De heer Bart Maddens, hoogleraar aan de KU Leuven

De heer Bart Maddens gaat eerst in op wetsvoorstel DOC 55 2370/001 met het oog op het reguleren van de met dotaties betaalde uitgaven. Met dit initiatief beoogt de wetgever te voorkomen dat op met overheidsmiddelen gefinancierde investeringen winst wordt gegenereerd, maar de deskundige is van oordeel dat het begrip

vraiment en l'espèce. Pour le professeur, la dotation est obligatoirement et légalement allouée à une ASBL. Les partis politiques se trouvent donc dans l'obligation de constituer une ASBL pour percevoir leur dotation qui ne peut être utilisée qu'en fonction des objectifs de ladite ASBL. L'orateur estime que le concept de bénéfice n'est par principe pas d'application dans ce contexte. Les dépenses qui sont encore autorisées dans la proposition sont définies de façon très large. M. Maddens s'interroge sur l'apport pratique de la proposition étudiée. Si l'exposé des motifs souligne que les partis peuvent épargner une partie de leur dotation pour financer de futures dépenses (propagande électorale, pensions, travaux d'entretien, ...), il semble normal à l'orateur que les organisations politiques gèrent leur argent en bon père de famille en plaçant des capitaux dans des fonds, des actions ou des certificats immobiliers plutôt que sur un compte d'épargne. L'expert trouve étrange que la proposition puisse permettre d'investir dans des fonds de placement immobilier et pas dans l'immobilier matériel. Les partis politiques disposent de beaucoup de moyens et épargnent afin d'assurer leur pérennité. Il ne lui semble donc pas illogique qu'un parti souhaite investir dans un immeuble de bureaux et loue des étages dans la perspective et dans l'attente d'un futur succès électoral impliquant l'engagement de personnel supplémentaire. Si l'objectif de la réforme apparaît louable en voulant éviter que les partis ne puissent profiter du généreux financement de l'État que pour se constituer un important patrimoine, le professeur estime que la situation nécessite une réforme et refonte complète du système de financement.

M. Maddens poursuit par l'examen de la proposition DOC 55 2371/001 qu'il juge en tension avec le texte précédent. Pour l'intervenant, le choix d'un plafonnement et d'une limitation des dépenses allouées à la publicité électorale, en dehors de la période des élections, risque de déboucher sur une situation qui verra les partis disposer de davantage de capitaux et les incitera à constituer un patrimoine. L'expert estime préférable que les organisations politiques investissent dans la communication directe envers le citoyen, ce qui constitue une fonction essentielle et cruciale de leur activité, tant en période électorale qu'en dehors de celle-ci. Pour le professeur, une limitation des dépenses nécessiterait une base légale objective permettant de fixer des plafonds à ne pas dépasser. La limite ici fixée à un million d'euros semble assez arbitraire et il faudrait étudier ce qui est actuellement dépensé pour établir ce qui devrait l'être de manière idéale. L'orateur estime qu'une telle réglementation contraignante serait loin d'être aisée à organiser concrètement. Il serait possible de se baser à cet effet sur le poste de dépenses

“winst” hier niet echt van toepassing is. De spreker stelt dat de dotatie verplicht en wettelijk aan een vzw wordt toegekend. De politieke partijen moeten dus een vzw oprichten om hun dotatie te kunnen ontvangen, en die dotatie mag alleen worden gebruikt in overeenstemming met de doelstellingen van die vzw. Derhalve meent de spreker dat het concept “winst” in beginsel in dezen niet van toepassing is. De uitgaven die nog worden toegelaten in het voorstel worden erg breed gedefinieerd. De heer Maddens vraagt zich af wat het ter bespreking voorliggende voorstel in de praktijk kan bijdragen. In de toelichting wordt aangegeven dat de partijen hun dotatie deels mogen opsparen om toekomstige uitgaven te financieren (verkiezingspropaganda, pensioenen, onderhoudswerkzaamheden enzovoort), en het lijkt de spreker maar normaal dat de politieke organisaties hun geld als een goede huisvader beheren, door kapitaal in fondsen, aandelen of vastgoedcertificaten te beleggen, veeleer dan het op een spaarrekening te parkeren. De spreker vindt het vreemd dat het voorstel zou toestaan te investeren in vastgoedfondsen, maar niet in fysiek vastgoed. De politieke partijen beschikken over veel middelen, en zij sparen om hun voortbestaan te waarborgen. De spreker vindt het dan ook niet onlogisch dat een partij in een kantoorgebouw wil investeren en verdiepingen huurt in het vooruitzicht en in de verwachting dat bij toekomstig succes bij de verkiezingen extra personeel zal moeten worden aangenomen. De doelstelling van de hervorming – voorkomen dat de politieke partijen de genereuze overheidsfinanciering enkel aanwenden om een uitgebreid vermogen op te bouwen – lijkt lovenswaardig, maar de spreker is van oordeel dat de huidige stand van zaken een alomvattende hervorming en herziening van de financieringsregeling vereist.

Prof. Maddens vervolgt zijn uiteenzetting met de bespreking van wetsvoorstel DOC 55 2371/001; dat is volgens hem moeilijk bestaanbaar met het voorgaande voorstel. De spreker meent dat de keuze voor een begrenzing en een beperking van de verkiezingsreclame-uitgaven, buiten de verkiezingsperiode, ertoe dreigt te leiden dat de partijen over meer kapitaal beschikken en ertoe worden aangezet een vermogen op te bouwen. Prof. Maddens geeft er de voorkeur aan dat de politieke partijen investeren in rechtstreekse communicatie met de burger, want dat is een essentieel en cruciaal aspect van hun taak, zowel tijdens de verkiezingsperiode als daarbuiten. Een begrenzing van de uitgaven zou volgens hem een objectieve wettelijke grond vereisen ter bepaling van de niet te overschrijden bovengrenzen. De in dezen voorgestelde limiet van één miljoen euro lijkt vrij arbitrair; er zou moeten worden nagegaan hoeveel thans wordt uitgegeven, teneinde te bepalen hoe hoog dat bedrag idealiter zou moeten zijn. De spreker meent dat het allesbehalve eenvoudig zou zijn een dergelijke dwingende regelgeving in de praktijk te brengen. Men

“Publicité et propagande” dans la comptabilité, mais la proposition étudiée suggère un champ plus large en incorporant également l’action des mandataires internes et externes, ce qui implique *de facto* l’élaboration de tout un système de déclarations officielles à l’attention de la Commission de contrôle des dépenses électorales. Pour l’intervenant, si la notion de mandataire politique est définie par la loi de 1989, il n’en est rien pour le concept de mandataire interne d’un parti politique. De même, l’élaboration d’une définition plus précise de la notion de publicité électorale est nécessaire alors qu’un règlement pour les éventuelles sanctions manque dans l’état actuel de la proposition.

M. Maddens estime que la proposition reprend une définition qui s’inspire largement de celle de la notion de dépense électorale qui a déjà entraîné de nombreuses discussions, notamment au niveau des dépenses à destination du personnel rémunéré pour contribuer à la campagne électorale (comme dans l’affaire Sihame El Kaouakibi en 2021). L’expert souligne la complexité de la question car le vade-mecum de la Commission de contrôle signale que les dépenses électorales sont celles qui ne sont pas récurrentes. Les frais de personnel pour les collaborateurs qui ne sont pas embauchés spécifiquement pour la campagne ne constituent dès lors pas des dépenses électorales. Mais qu’en est-il si un expert en communication est embauché en dehors de la période réglementée? Ces frais de personnel relèvent-ils dès lors des dépenses de communication que la proposition à l’examen vise à limiter?

L’intervenant poursuit par le problème des dépenses effectuées par une tierce personne. La proposition reprend les dispositions de la loi de 1989 en ce qui concerne les dépenses électorales et le professeur estime qu’il n’y a pas de véritable règle car un tiers peut effectuer des dépenses sans limites puisque le parti doit simplement se signaler non responsable de ces dépenses réalisées par une tierce personne auprès de la Commission de contrôle. L’orateur juge que le problème se pose cependant moins en Belgique que dans d’autres pays car les groupes de pression comme les syndicats, par exemple, y font preuve d’une certaine retenue et d’une sorte d’autodiscipline en dépensant peu dans le cadre des campagnes électorales.

Au sujet de la proposition de loi DOC 55 1553/001 et d’une limitation des dépenses en matière de publicité politique, M. Maddens trouve que l’attitude des partis est empreinte d’une certaine forme de masochisme en acceptant *de facto* de laisser sous-traiter et de confier aux médias leur communication. Pour l’orateur, cette

zou zich hiervoor kunnen baseren op de uitgavenpost “Publiciteit en propaganda” in de boekhouding, maar in het voorliggende voorstel is echter sprake van een breder toepassingsgebied; een en ander zou immers ook betrekking hebben op het optreden van de interne en externe mandatarissen, waardoor *de facto* een heel systeem zou moeten worden uitgewerkt waarbij officiële aangiften worden ingediend bij de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. De spreker merkt op dat het begrip “politiek mandataris” wordt omschreven in de wet van 1989, maar dat zulks niet het geval is voor het begrip “intern mandataris” van een politieke partij. Voorts moet het begrip “verkiezingsreclame” preciezer worden gedefinieerd en behelst het voorliggende voorstel momenteel geen regeling betreffende de eventuele sancties.

Prof. Maddens geeft aan dat de in het voorstel opgenomen definitie in grote mate geïnspireerd is op die van het begrip “verkiezingsuitgave”, die al heel wat stof heeft doen opwaaien, meer bepaald met betrekking tot de uitgaven voor personeel dat wordt betaald om aan de verkiezingscampagne mee te werken (zoals in de zaak-Sihame El Kaouakibi in 2021). De spreker benadrukt dat dit een ingewikkeld vraagstuk is, want in het vademecum van de Controlecommissie wordt aangegeven dat de verkiezingsuitgaven tot de niet-recurrente uitgaven worden gerekend. Personeelskosten voor medewerkers die niet specifiek voor de campagne zijn aangeworven zijn dus geen verkiezingsuitgaven. *Quid* echter wanneer een communicatiedeskundige wordt aangenomen buiten de sperperiode, vallen die personeelskosten dan onder de uitgaven voor communicatie die dit voorstel wil beperken?

De spreker gaat vervolgens in op de uitgaven door een derde. In het voorstel worden de bepalingen van de wet van 1989 inzake verkiezingsuitgaven overgenomen. Prof. Maddens meent echter dat er geen echte regel is; een derde kan immers onbepaald uitgaven doen, aangezien het volstaat dat de partij de Controlecommissie laat weten niet verantwoordelijk te zijn voor die uitgaven gedaan door een derde. Naar het oordeel van de spreker is dat probleem in België echter minder prangend dan in andere landen, omdat drukingsgroepen (zoals vakbonden) in ons land een zekere terughoudendheid en zelfdiscipline aan de dag leggen en weinig uitgeven voor verkiezingscampagnes.

Wat voorstel van bijzondere wet DOC 55 1553/001 en een eventuele beperking van de uitgaven voor politieke reclame betreft, meent prof. Maddens dat de houding van de partijen niet gespeend is van enig masochisme, omdat zij er *de facto* in meegaan dat hun communicatie wordt uitbesteed en wordt toevertrouwd aan de media.

interdiction, limitation ou plafonnement des dépenses risque d'entraver la communication des partis et personnels politiques, alors qu'il s'agit là d'une tâche essentielle de rester au contact et de convaincre les citoyens.

Le professeur exprime le sentiment que des aspects plus urgents doivent être réglés dans la perspective des prochaines élections de 2024. Il lui semble urgent de déterminer une définition complète des dépenses électorales dont tout le flou actuel a été démontré par l'affaire Sihame El Kaouakibi, même si cet épisode concerne la Flandre et non l'échelon fédéral. L'expert estime important et urgent que la Chambre ou la Commission de contrôle tranchent, afin que les partis politiques sachent à quoi s'en tenir au sujet des frais de personnel à intégrer ou pas au poste des dépenses électorales.

M. Maddens estime qu'il serait bon de définir et de distinguer clairement les notions de cotisation de membre et de don. Le flou actuel à ce sujet peut en effet constituer une manière de contourner la législation sur les limitations applicables aux dons.

Le professeur pense que la notion même de parti politique est également à définir clairement car la législation actuelle reste peu claire et adaptée sur le sujet en évoquant une association de personnes qui dépose des listes électorales dans chaque circonscription électorale d'une Communauté ou Région. Dans la pratique, une association qui ne déposerait des listes que dans la Région de Bruxelles-capitale, qui ne comprend qu'une circonscription électorale, constituerait un parti, alors qu'un autre groupe d'individus ne déposant une liste qu'en Flandre occidentale ne serait pas reconnu comme tel. L'intervenant juge aussi important d'intégrer toutes les composantes du parti dans le périmètre de consolidation en y intégrant obligatoirement les associations de jeunes et les sections locales, ce qui n'est pas le cas actuellement.

En conclusion de son analyse des trois propositions étudiées, M. Maddens plaide pour une amélioration du cadre légal existant plutôt que de créer de nouvelles réglementations qui ne couvrent pas l'entièreté de la problématique.

Au sujet du financement des partis, l'expert estime qu'il serait judicieux de coupler les subventions publiques à un financement privé afin de développer un système mixte comme en Allemagne. Cette situation doit inciter les partis à conserver un lien avec la société civile, grâce au *crowdfunding* par exemple, en évitant ainsi que les associations politiques ne deviennent des organismes quasi publics.

De spreker meent dat een dergelijk verbod, inperking of begrenzing van de uitgaven de communicatie van de politieke partijen en hun medewerkers dreigt te ondergraven, terwijl het net één van hun kerntaken is contact te houden met de burgers en die burgers te overtuigen.

Volgens prof. Maddens liggen er dringender iijzers in het vuur in de aanloop naar de volgende verkiezingen, in 2024. Hij geeft aan dat dringend moet worden omschreven wat de verkiezingsuitgaven precies behelzen: hoewel de zaak-Sihame El Kaouakibi een Vlaamse – en dus geen federale – aangelegenheid is, is daaruit gebleken dat de huidige definitie te vaag is. De spreker acht het belangrijk én hoog tijd dat de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Controlecommissie de knoop doorhakken, opdat de politieke partijen weten of zij bepaalde personeelskosten al dan niet mogen registreren als verkiezingsuitgaven.

Voorts zou het volgens prof. Maddens een goede zaak zijn de begrippen “ledenbijdrage” en “gift” duidelijk te omschrijven en van elkaar te onderscheiden. De huidige vaagheid ter zake kan immers worden aangewend om de beperkingen inzake giften te omzeilen.

De spreker stelt bovendien dat ook het begrip “politieke partij” duidelijk moet worden gedefinieerd, want de huidige wetgeving ter zake is niet echt duidelijk en gepast; een “politieke partij” wordt in de wetgeving immers omschreven als een vereniging van mensen die in elke kieskring van een gemeenschap of een gewest kieslijsten indient. In de praktijk zou een vereniging die alleen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (dat slechts één kieskring omvat) kieslijsten indient, als een partij worden beschouwd, terwijl een andere groep mensen die alleen een lijst in West-Vlaanderen indient, niet als dusdanig zou worden erkend. De spreker vindt het voorts belangrijk alle geledingen van de partij op te nemen in de consolidatiekring, dus met inbegrip van de jongerenverenigingen en de lokale afdelingen, hetgeen thans niet het geval is.

Tot besluit van zijn analyse van de drie voorliggende voorstellen stelt prof. Maddens dat het beter zou zijn de bestaande wetgeving te optimaliseren, veeleer dan nieuwe regelgeving in te stellen die niet alle problemen wegwerkt.

Wat de partijfinanciering betreft, meent de spreker dat het verstandig zou zijn de overheidssubsidies te doen samengaan met privéfinanciering, teneinde een gemengde regeling (zoals in Duitsland) tot stand te brengen. Aldus zouden de partijen ertoe worden aangemoedigd een band met de burgers te onderhouden, bijvoorbeeld via crowdfunding, en zou worden voorkomen dat de politieke verenigingen tot quasi-overheidsinstellingen verworden.

Le professeur est d'avis que le montant total des subventions attribuées aux partis doit être segmenté pour éviter que ces fonds aboutissent dans la caisse centrale gérée par le président, favorisant ainsi une concentration des pouvoirs et accentuant une certaine idée de la participation.

L'intervenant souligne que la suggestion de M. Calvo au sujet d'un financement distinct des centres d'études des organisations politiques est plus intéressante que ce qui est actuellement à l'examen.

Il lui semble judicieux de distinguer radicalement les subventions allouées aux groupes politiques des assemblées du financement public destiné au parti en lui-même. M. Maddens signale que dans de nombreux pays les moyens alloués aux groupes politiques par les instances publiques ne peuvent être utilisés et dépensés par les partis considérés comme des organisations privées. L'orateur termine en soulignant le lien évident qu'il perçoit avec la proposition DOC 55 2370/001 et la préoccupation d'empêcher que les partis ne reçoivent trop d'argent et investissent massivement dans l'immobilier, les fonds d'actions ou les médias sociaux.

6. Questions et interventions des membres

M. Patrick Dewael (*Open Vld*) plaide pour une approche plus globale qui ne traite pas que du problème du financement public de la publicité électorale, mis en exergue par l'activité des partis extrémistes actifs dans le domaine. Il s'agit selon lui de repenser et de réfléchir au sens de l'apport de la dotation publique aux organisations politiques.

Le membre souligne tout l'intérêt de l'idée du professeur Maddens de séparer et de distinguer le financement des partis politiques de celui des groupes parlementaires. L'intervenant se demande si le système de financement n'a pas évolué vers un modèle trop généreux suite à certaines affaires (Agusta, Dassault), ce sans réelle plus-value démocratique. M. Dewael se questionne sur l'amélioration du fonctionnement du Parlement et rappelle que chaque groupe parlementaire ne comptait que deux ou trois assistants voici vingt ou trente ans. Il souligne que chaque parlementaire peut aujourd'hui compter sur un appui administratif et sur l'aide d'un attaché de niveau universitaire alors que le reste de la dotation est capitalisé par chaque parti.

L'orateur relève l'inflation des questions posées alors que celles-ci sont souvent rédigées par les collaborateurs et assistants avant d'être lues par les parlementaires. Il en va de même pour les ministres dont les

De spreker meent dat het totale bedrag van de aan de partijen toegekende subsidies moet worden opgedeeld; het is immers zaak te voorkomen dat die middelen terecht komen in een centrale kas die door de voorzitter wordt beheerd, aangezien zulks machtsconcentratie en een zekere participatie in de hand werkt.

Het voorstel van de heer Calvo aangaande een aparte financiering van de studiecentra van de politieke partijen acht de spreker interessanter dan wat vandaag voorligt.

Het lijkt hem verstandig een duidelijk onderscheid te maken tussen de subsidies voor de fracties van de assemblees en de overheidsfinanciering van de partij op zich. Hij wijst erop dat de middelen die de overheid aan de fracties toekent, in heel wat landen niet mogen worden gebruikt en uitgegeven door de partijen, die als privéorganisaties worden beschouwd. De spreker sluit af met de opmerking dat hij een duidelijk verband ziet met wetsvoorstel DOC 55 2370/001 en het streven om te voorkomen dat de partijen te veel geld krijgen en aldus op grote schaal investeren in onroerend goed, in aandelenfondsen of in aanwezigheid op sociale media.

6. Vragen en betogen van de leden

De heer Patrick Dewael (*Open Vld*) pleit voor een meer omvattende aanpak die niet louter de overheidsfinanciering van de verkiezingsreclame zou betreffen, een aspect dat onder de aandacht werd gebracht door de activiteiten van de extremistische partijen die op dat vlak actief zijn. Het lid meent dat de overheidsdotatie aan de politieke partijen moet worden herijkt en dat een denkoefening over het nut ervan aan de orde is.

De heer Dewael wijst op de bijzonder interessante suggestie van prof. Maddens om een opdeling en een onderscheid te maken tussen de financiering van de politieke partijen en die van de parlementsfracties. De spreker vraagt zich af of het financieringssysteem als gevolg van bepaalde schandalen (Agusta, Dassault) niet is afgegleden naar een te gul model, zonder dat zulks een echte democratische meerwaarde biedt. De spreker vraagt zich af hoe de werking van het Parlement beter kan; hij wijst erop dat elke parlementsfractie twintig of dertig jaar geleden over slechts twee of drie assistenten beschikte. Hij benadrukt dat thans elk parlements lid administratieve ondersteuning krijgt, alsook hulp van een attaché met een universitaire opleiding, terwijl de rest van de dotatie door elke partij wordt opgepot.

Het lid wijst op de forse toename van het aantal gestelde vragen, alsook op het feit dat die vaak worden opgesteld door de medewerkers en assistenten, om vervolgens te worden voorgelezen door de parlementsleden.

répliques sont régulièrement préparées à l'avance. Pour le membre, le surfinancement n'a pas permis d'améliorer le fonctionnement du Parlement mais a surtout favorisé le développement d'une participatie qui n'a quasiment pas d'égal ailleurs. Selon lui, les partis constituent des baronnies qui orientent la vie politique en déterminant qui figure sur les listes électorales et qui sera élu. M. Dewael conclut en insistant sur l'intérêt d'élargir le débat sur le financement des partis qui doit être globalement reconsidéré à la lumière de ce qui se pratique aussi à l'étranger.

M. Thierry Warmoes (PVDA-PTB) interroge les experts à propos de l'origine et des objectifs de la législation visant à limiter ou à interdire partiellement la publicité politique durant la période électorale. Le membre se questionne aussi sur les raisons d'une législation plus contraignante au niveau européen pour les médias audiovisuels que pour la presse écrite alors que les règles sont toujours quasiment inexistantes pour les réseaux sociaux.

L'intervenant constate que ce sont les partis d'opposition qui dépensent davantage sur les réseaux sociaux. Il souhaite obtenir une confirmation et des explications à ce sujet ainsi qu'à propos d'un potentiel avantage concurrentiel offert aux partis de la majorité dans le cas d'une limitation ou d'une interdiction de la publicité électorale.

M. Warmoes fait référence à une étude de l'Université d'Anvers qui attribue seulement 10 à 15 % du temps de parole politique à l'opposition dans les médias classiques en 2021 (5 % en 2020 et même 2 % pour les informations dans la cadre de la crise sanitaire). Du côté francophone, la représentation des partis de la majorité dans les émissions matinales des radios est quatre fois plus importante que celle des formations d'opposition. L'intervenant souhaite obtenir la confirmation et des explications sur les causes de ces différences entre partis traditionnels et les autres dans les médias. Le membre interroge en outre les experts au sujet d'une potentielle compensation offerte aux partis non traditionnels grâce à la publicité électorale sur les réseaux sociaux.

M. Warmoes rappelle qu'en 2014 le gouvernement Di Rupo a fait approuver un projet de loi visant à autoriser la publicité payante sur les réseaux sociaux alors qu'aujourd'hui une majorité très proche souhaite l'interdire. Comment expliquer ce revirement et quelles en sont les motivations? L'orateur fait remarquer que le PTB suggère depuis quelques années de réduire de 50 % les dotations publiques des partis politiques. Le PTB estime que plutôt que de s'attaquer aux dépenses des

Hetzelfde geldt voor de ministers; ook hun replieken worden vaak op voorhand voorbereid. Volgens het lid heeft de overmatige financiering niet geleid tot een betere werking van het Parlement, maar vooral de ontwikkeling van een elders vrijwel ongeziene participatie in de hand gewerkt. De partijen vormen volgens de heer Dewael baronieën die het politieke leven aansturen door te beslissen wie op de kieslijsten mag staan en wie zal worden verkozen. Tot besluit stelt de spreker nadrukkelijk dat het debat over de partijfinanciering zou moeten worden opengetrokken, teneinde een en ander als geheel te herdenken, rekening houdend met de geplogenheden in het buitenland.

De heer Thierry Warmoes (PVDA-PTB) vraagt de deskundigen naar de aanleiding en de doelstellingen van de wetgeving tot beperking of gedeeltelijk verbod van politieke reclame tijdens de verkiezingsperiode. Het lid vraagt zich ook af waarom de Europese regelgeving strenger is voor de audiovisuele media dan voor de geschreven pers, terwijl er voor de sociale netwerken nog steeds vrijwel geen regels bestaan.

De spreker stelt vast dat de oppositiepartijen méér uitgeven aan communicatie via de sociale netwerken. Hij vraagt of dat klopt en wil meer verduidelijking ter zake, alsook over een mogelijk concurrentievoordeel voor de meerderheidspartijen ingeval verkiezingsreclame zou worden beperkt of verboden.

De heer Warmoes verwijst naar een studie van de Universiteit Antwerpen waaruit blijkt dat in 2021 in de conventionele media slechts 10 tot 15 % van de politieke spreektijd aan de oppositie werd toegekend (5 % in 2020 en amper 2 % voor informatie in het raam van de gezondheidscrisis). Aan Franstalige kant komen de meerderheidspartijen in de ochtendradio-uitzendingen vier keer vaker aan bod dan de oppositiepartijen. De spreker wil weten of die informatie klopt, en zo ja, hoe valt dat verschil in mediabehandeling van de traditionele en de overige partijen te verklaren? Voorts vraagt het lid aan de deskundigen of de niet-traditionele partijen zouden kunnen worden gecompenseerd met verkiezingsreclame op de sociale media.

De heer Warmoes herinnert eraan dat de regering-Di Rupo in 2014 een wetsontwerp heeft doen aannemen om betaalde reclame op de sociale netwerken toe te staan, terwijl een nipte meerderheid zulks thans wil verbieden. Hoe valt die ommekeer te verklaren, en waardoor is die ingegeven? De spreker wijst erop dat de PVDA-PTB-fractie al jarenlang voorstelt de overheidsdotaties van de politieke partijen te halveren. De PVDA-PTB-fractie is van oordeel dat men beter de overheidsdotaties zelf

formations politiques, c'est directement au niveau de leur dotation publique qu'il convient d'agir. Le membre souhaite obtenir l'avis des experts à propos de cette possibilité.

M. Warmoes partage l'avis du professeur Behrendt qui défend l'intérêt d'un financement public mais qui juge celui-ci trop important puisque, selon les chiffres de M. Molle, les partis politiques ont accumulé un patrimoine de 115 millions d'euros.

M. Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) confirme également le caractère trop généreux du financement public au profit des formations politiques. Il se dit convaincu que la solution ne se trouve pas uniquement dans une diminution de la dotation mais aussi dans la nécessité d'une réforme plus large car le retour sociétal est actuellement trop limité. Il plaide donc pour davantage de transparence et la mise en place d'une réforme plus globale et approfondie du système de financement. L'intervenant souligne que ces propositions remplissent un rôle important en ouvrant et en élargissant le débat. L'orateur estime que les parlementaires sont bien aidés par leurs collaborateurs mais qu'ils ne sont pas suffisamment outillés pour accomplir l'ensemble de leur mission législative. M. Calvo juge que le personnel d'appui est utile et nécessaire pour assurer la mission de contrôle incombant au pouvoir législatif qui se trouve en situation désavantageuse par rapport au pouvoir exécutif qui peut compter sur des experts des différents cabinets ministériels.

Le membre souligne tout l'intérêt de l'expertise de M. Maddens qui suggère la séparation entre le financement des groupes parlementaires et celui des formations politiques. Il appelle à réfléchir à la manière dont il s'agirait de profiter d'un meilleur financement des groupes politiques tout en s'assurant de l'exploitation adéquate des fonds par le travail parlementaire en tant que tel.

L'intervenant questionne M. Maddens à propos de la valeur d'un montant de référence comme plafond des dépenses en publicités électorales en dehors de la campagne.

M. Calvo revient sur les propos de M. Van Aelst. Il estime nécessaire d'encadrer davantage le financement des partis mais émet des doutes et des réticences quant à la possibilité de contrôler concrètement la communication politique. Le membre souhaite connaître l'avis de l'expert à propos de ce qui serait acceptable ou pas comme pratiques dans le cadre d'un code de bonne conduite. Par exemple, la réaction à la communication

zou aanpakken in plaats van zich op de uitgaven van de politieke formaties te richten. Het lid vraagt wat de deskundigen van die mogelijkheid vinden.

De heer Warmoes is het eens met prof. Behrendt, die weliswaar voorstander is van overheidsfinanciering, maar ook vindt dat de politieke partijen te veel geld krijgen, aangezien uit de cijfers van de heer Molle blijkt dat zij op een vermogen van 115 miljoen euro zitten.

Ook de heer Kristof Calvo (*Ecolo-Groen*) bevestigt dat de overheid de politieke partijen te gul financiert. Hij is er naar eigen zeggen van overtuigd dat niet alleen de dotatie moet dalen, maar dat ook een bredere hervorming nodig is omdat de samenleving er thans te weinig voor terugkrijgt. Derhalve roept hij op tot meer transparantie en tot een bredere en grondiger hervorming van de financieringsregeling. De spreker benadrukt dat voor die voorstellen een belangrijke rol is weggelegd, aangezien zij het debat openen en opentrekken. Het lid geeft aan dat de parlementsleden goed worden bijgestaan door hun medewerkers, maar dat zij onvoldoende zijn toegerust om al hun wetgevende taken te volbrengen. De heer Calvo vindt het ondersteunend personeel nuttig en nodig om de controletaak van de wetgevende macht te waarborgen, die het moet afleggen tegen de deskundigen waarover de diverse ministeriële beleidscellen van de uitvoerende macht kunnen beschikken.

Het lid vindt het deskundigenoordeel van de heer Maddens bijzonder waardevol, die voorstelt de financiering van de parlementaire fracties los te koppelen van die van de politieke formaties. Hij roept ertoe op zich te beraden over hoe kan worden voorzien in een betere financiering van de politieke fracties, terwijl tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat de middelen naar behoren worden gebruikt voor de parlementaire werkzaamheden als zodanig.

De spreker vraagt de heer Maddens naar de waarde van een referentiebedrag als maximum voor de uitgaven voor verkiezingsreclame buiten de campagneperiode.

De heer Calvo gaat in op de uiteenzetting van de heer Van Aelst. Hij vindt het nodig de partijfinanciering strenger te reguleren, maar heeft twijfels en bedenkingen bij de mogelijkheid om de politieke communicatie *in concreto* te controleren. Het lid vraagt wat de deskundige al dan niet aanvaardbaar vindt als praktijken, in het raam van een gedragscode. Vindt de heer Van Aelst bijvoorbeeld verkiezingsreclame als reactie op de communicatie

d'un autre parti sous la forme d'une publicité électorale est-elle admissible ou pas selon M. Van Aelst? Celui-ci peut-il fournir des exemples concrets?

M. Calvo termine en appelant à la poursuite d'un débat élargi avec l'aide et la contribution des experts.

7. Réponses de MM. Van Aelst, Cole en Maddens

M. Peter Van Aelst confirme les dires de M. Warmoes à propos des chiffres cités dans l'étude de l'Université d'Anvers qui souligne la place prépondérante des partis de la majorité dans les médias traditionnels, surtout durant la période de crise sanitaire pendant laquelle la différence de traitement entre les partis au pouvoir et les partis de l'opposition n'a jamais été aussi importante. L'expert estime qu'il est nécessaire de se montrer prudent quant à la possibilité de réglementation ou de régulation de l'achat d'annonces politiques payantes sur les médias sociaux. Il fait remarquer que l'important investissement du VB sur les réseaux sociaux est lié à ses difficultés d'accès aux médias traditionnels, ainsi qu'à l'interdiction des publicités dans les journaux. Pour l'orateur, cette situation explique la volonté de trouver une audience par d'autres moyens.

À propos du plafonnement des dépenses en ligne et sur les médias sociaux, le professeur est d'accord avec les propos de M. Dewael concernant la participatie. M. Van Aelst estime qu'il n'est pas question de concurrence qu'entre partis politiques rivaux lorsqu'il s'agit de donner de l'espace aux challengers. Un certain monopole de la communication est aussi constaté au sein même des organisations politiques. Sur base des recherches ciblant les campagnes sur les médias sociaux, le professeur constate que celles-ci elles sont extrêmement centrées sur un nombre très limité de politicien. De la sorte, un membre peu connu du parlement, qui ne dispose que de peu d'entrées dans les médias traditionnels, ne sera pas davantage mis en évidence dans la sphère numérique. L'intervenant estime donc que la participatie a également une importante emprise sur cette forme de communication en ligne. À propos d'un éventuel plafonnement de ce type de dépense, l'expert conseille donc aux députés de se montrer créatifs et de réfléchir à la manière d'exploiter cet important budget en favorisant davantage la diversité au sein des partis.

En réponse à la question de M. Calvo au sujet de ce qui doit être autorisé ou pas, M. Van Aelst pense que beaucoup de choses doivent être permises car la crise actuelle en Russie nous démontre toute l'importance de la liberté d'expression. L'intervenant rappelle avoir fourni quelques exemples de campagnes négatives mais

van een andere partij al dan niet geoorloofd? Kan hij concrete voorbeelden geven?

Tot slot roept de heer Calvo op tot het voortzetten van een ruimer debat, met de hulp en inbreng van de deskundigen.

7. Antwoorden van de heren Van Aelst, Cole en Maddens

De heer Peter Van Aelst bevestigt de door de heer Warmoes aangehaalde cijfers uit de studie van de Universiteit Antwerpen: in de conventionele media komen overwegend de meerderheidspartijen aan bod; vooral tijdens de gezondheidscrisis was het verschil in behandeling tussen de regerings- en de oppositiepartijen groter dan ooit tevoren. De deskundige geeft aan dat omzichtig moet worden omgegaan met de mogelijkheid om de aankoop van betaalde politieke reclame op de sociale media aan regels te onderwerpen of te reguleren. Hij wijst erop dat VB fors investeert in communicatie op de sociale netwerken omdat die partij nauwelijks toegang krijgt tot de conventionele media, alsook door het verbod op reclame in de kranten. Volgens de spreker kan die situatie worden verklaard door het feit dat de partij andere manieren zoekt om gehoor te krijgen.

Inzake de begrenzing van de uitgaven voor communicatie online en op de sociale media sluit de spreker zich aan bij het betoog van de heer Dewael over de participatie. Inzake de ruimte die aan de uitdagers wordt toebedeeld, treden niet alleen rivaliserende politieke partijen met elkaar in concurrentie; ook binnen de politieke organisaties zelf wordt een vorm van communicatiemonopolie vastgesteld. Op basis van onderzoek dat werd gevoerd naar de campagnes op de sociale media stelt de spreker vast dat zij zeer sterk gericht zijn op een uiterst beperkt aantal politici. Als gevolg daarvan komt een vrijwel onbekend parlementslid dat in de conventionele media nauwelijks aan bod komt, ook digitaal niet méér voor het voetlicht te staan. Derhalve is de spreker van oordeel dat de participatie ook op die vorm van onlinecommunicatie een forse greep heeft. Met betrekking tot een eventuele begrenzing van dergelijke uitgaven adviseert de spreker de volksvertegenwoordigers dan ook creatief te zijn en na te denken over hoe dit aanzienlijke budget kan worden ingezet, en tegelijk de diversiteit binnen de partijen te bevorderen.

Op de vraag van de heer Calvo over wat wel of niet moet worden toegestaan, meent de heer Van Aelst dat er veel moet kunnen. De huidige crisis in Rusland toont aan hoe belangrijk vrijheid van meningsuiting is. De spreker wijst erop dat hij, ondanks de aangehaalde voorbeelden van negatieve campagnes, geen voorstander

souligne ne pas se montrer favorable à une réglementation mais plutôt à davantage de clarté et de transparence.

L'expert juge instructif de pouvoir comparer et examiner les nuances entre les campagnes qui s'adressent à des groupes différents. Il estime essentiel de pouvoir détecter et empêcher des campagnes de désinformation même si cela ne se rencontre pas encore beaucoup en Belgique. L'intervenant estime que certains éléments peuvent être intégré dans un code de bonne conduite. Une campagne politique sur TikTok ciblant les jeunes de moins de 18 ans est sans doute peu souhaitable. M. Van Aelst se montre prudent et réticent par rapport à la réglementation des contenus mais il préconise davantage de clarté et de transparence au niveau des pratiques.

M. Mark D. Cole rappelle ne pas faire preuve d'une grande expertise dans le domaine de la loi belge et des chiffres propres à la situation du pays. Cependant, les données de l'étude de l'Université d'Anvers indiquent que, de toute évidence, les positions des partis minoritaires ont été sous-représentées dans les médias durant la période de pandémie.

L'expert souligne que durant longtemps on a estimé que les plateformes numériques ne pouvaient être comparées aux médias traditionnels car elles manquent de responsabilité éditoriale. Ce ne sont pas elles qui produisent le contenu mais elles le partagent.

L'intervenant juge positivement l'évolution et le changement de perspective de ces quatre ou cinq dernières années qui voient l'émergence de l'idée que le rôle de modération et de distribution est désormais reconnu comme très similaire à la production de contenu en terme de responsabilité.

M. Cole soulève la question de la réglementation des plateformes à un niveau comparable à celui des médias traditionnels. La question de savoir si les publicités payantes doivent être autorisées ou pas doit selon lui être également abordée sous le même angle, même si une plateforme n'est pas un média. Le professeur estime que toutes les règles ne peuvent pas s'appliquer à elles lorsqu'il s'agit de les réglementer et de savoir s'il faut apporter des changements. Pour l'expert, il faut se poser la question du véritable objectif de la loi avant de réfléchir à la limitation ou la libéralisation de la publicité payante en ligne. Il existe plusieurs façons différentes d'aller de l'avant dans le domaine du financement des partis et de la communication en ligne mais il convient de toujours se questionner sur les objectifs. M. Cole estime qu'il faut s'interroger sur la finalité d'une restriction de

is van regelgeving, maar veeleer van meer duidelijkheid en transparantie.

De spreker acht het leerzaam de nuanceverschillen tussen de op verschillende doelgroepen gerichte campagnes te kunnen vergelijken en onderzoeken. Hij vindt het zeer belangrijk desinformatiecampagnes te kunnen opsporen en voorkomen, ook al zijn die in België nog niet zo vaak aan de orde. De spreker is van oordeel dat bepaalde elementen in een gedragscode kunnen worden opgenomen. Een politieke campagne op TikTok die zich richt tot wie jonger is dan 18 jaar, is wellicht niet wenselijk. De heer Van Aelst is voorzichtig en terughoudend inzake het reguleren van inhoud, maar pleit wel voor meer duidelijkheid en transparantie wat de praktijken betreft.

De heer Mark D. Cole wijst erop dat hij niet echt vertrouwd is met de Belgische wetgeving, noch met de cijfers over de situatie in ons land. Niettemin toont de uitkomst van de studie van de Universiteit Antwerpen overduidelijk aan dat de standpunten van de minderheidspartijen tijdens de pandemieperiode in de media te weinig aan bod zijn gekomen.

De deskundige beklemtoont dat men er lang van uit is gegaan dat de online-platformen niet met de conventionele media kunnen worden vergeleken, omdat die platformen geen redactionele verantwoordelijkheid hebben; ze genereren zelf immers geen inhoud, maar delen wel alleen.

De afgelopen vier of vijf jaar heeft zich een evolutie voorgedaan en is de insteek veranderd, wat de spreker een goede zaak vindt. Het idee heeft ingang gevonden dat de verantwoordelijkheid die gepaard gaat met de moderatie- en verspreidingsfunctie veel gelijkenissen vertoont met die welke de productie van inhoud met zich brengt.

De heer Cole vraagt zich af of de platformen even streng moeten worden gereguleerd als de conventionele media. De vraag of betalende reclame al dan niet moet worden toegestaan, dient zijns inziens eveneens uit hetzelfde oogpunt te worden benaderd, ook al is een platform geen medium. De spreker vindt dat niet alle regels op de platformen van toepassing mogen zijn bij het reglementeren ervan en wanneer wordt nagegaan of er wijzigingen moeten worden doorgevoerd. Alvorens zich te beraden over de beperking dan wel de liberalisering van betalende onlinereclame, moet men zich volgens de spreker afvragen wat de wet echt beoogt. De partijfinanciering en de onlinecommunicatie kunnen op velerlei wijzen worden aangepakt, maar het is wenselijk daarbij steeds de doelen voor ogen te houden. Volgens de heer Cole moet men zich afvragen wat men wil bereiken

l'utilisation de l'argent public dans les réseaux sociaux ou des objectifs d'une réforme du financement des partis politiques. L'intervenant est d'avis que décider de laisser l'espace publicitaire ouvert en ligne parce que cela aide les groupes minoritaires ne devrait pas constituer un argument. Si, pour le moment, les positions de la majorité sont plus souvent reflétées dans les médias, une réponse structurelle serait peut-être de rectifier cela en offrant davantage de moyens aux médias des services publics. L'expert pense qu'il est envisageable d'imposer une règle selon laquelle les médias officiels doivent refléter et intégrer tout autant les positions de la minorité que celles de la majorité. Pour l'orateur, il en va de même dans les médias commerciaux qui doivent pouvoir présenter des reportages équilibrés.

L'intervenant estime que cette stratégie serait plus logique que de réagir à un déséquilibre en libéralisant l'espace publicitaire en ligne sous le prétexte que les petits partis l'utilisent beaucoup plus que les grandes formations politiques. M. Cole rejette l'idée d'une limitation générale de la communication en ligne concernant la politique. Il plaide pour davantage de transparence et pour qu'il soit plus facile de comprendre et appréhender ce qui se passe en ligne, sur l'origine du contenu et des fonds.

M. Bart Maddens confirme les propos de M. Dewael à propos des dérives de l'actuel système de financement des partis qui favorisent la participatie et la centralisation des pouvoirs au sein des organisations politiques. Il relève le problème de la distinction entre les têtes de listes qui sont privilégiées par rapport aux candidats de base. L'intervenant souligne l'écart au niveau des dépenses admissibles qui sont parfois dix fois plus importantes pour un candidat figurant en tête de liste par rapport à un candidat ordinaire effectif (5 000 euros et seulement 2 500 euros pour les suppléants qui ne sont pas en tête de liste. C'est très peu et cela équivaut concrètement à une impossibilité de mener campagne à l'échelle d'une circonscription. De plus, afin de préparer d'autres échéances électorales, les partis prélèvent souvent une partie de ces montants limités que les candidats peuvent dépenser. M. Maddens relève un aspect positif de l'affaire Sihame El Kaouakibi qui a montré que l'Open Vld ne s'est pas mêlé de la campagne de cette dernière qui avait carte blanche, contrairement aux pratiques habituelles.

M. Maddens partage également l'avis de M. Dewael au sujet du surfinancement public des partis politiques, tout en confirmant le rôle essentiel de ces dotations. Il insiste sur la nécessité de trouver un équilibre entre les apports publics et privés (*crowdfunding*, cotisations ou

met een ingeperkte aanwending van overheidsgeld op de sociale netwerken of met een hervorming van de financiering van de politieke partijen. De spreker vindt dat de beslissing om de onlineadvertentieruimte open te laten omdat zulks de minderheidsgroepen helpt, niet als argument zou mogen gelden. Momenteel vinden de meerderheidsstandpunten vaker weerklank in de media; zulks zou eventueel structureel kunnen worden gecompenseerd door meer middelen toe te kennen aan de media van de openbare diensten. De deskundige acht het haalbaar te bepalen dat de officiële media de standpunten van de minderheid en die van de meerderheid gelijkelijk moeten uitdragen en aan bod moeten laten komen. De spreker stipt aan dat dit ook geldt voor de commerciële media, die evenwichtige reportages moeten kunnen brengen.

Volgens de spreker ware dat een logischer strategie dan die waarbij een onevenwicht wordt weggewerkt door de onlineadvertentieruimte te liberaliseren, onder het voorwendsel dat die door de kleine partijen veel meer wordt gebruikt dan door de grote politieke formaties. De heer Cole verwierpt het idee van een algemene beperking van de onlinecommunicatie inzake het beleid. Met betrekking tot de herkomst van de inhoud en van de middelen pleit hij voor meer transparantie, alsook er voor te zorgen dat het makkelijker wordt te begrijpen en te vatten wat er online gebeurt.

De heer Bart Maddens bevestigt wat de heer Dewael heeft gezegd over de uitwassen van het huidige partijfinancieringssysteem, die participatie en een machtsconcentratie binnen de politieke organisaties in de hand werken. Hij wijst op het probleem dat de eerstgeplaatste kandidaten worden bevoordeeld ten opzichte van de andere kandidaten; zo mag een eerstgeplaatste kandidaat soms tot tienmaal meer uitgaven doen dan een gewone effectieve kandidaat (5 000 euro, en slechts 2 500 euro voor niet eerstgeplaatste plaatsvervangers). Dat is bitter weinig; in de praktijk kan met een dergelijk bedrag geen campagne in de hele kieskring worden gevoerd. Met het oog op de deelname aan andere verkiezingen romen de partijen bovendien vaak een deel van die beperkte bedragen af die de kandidaten mogen uitgeven. De heer Maddens wijst op een positief aspect van de zaak-Sihame El Kaouakibi, waaruit blijkt dat Open Vld zich niet heeft bemoeid met de campagne van de betrokkene, die – in tegenstelling tot de geplogenheden – *carte blanche* had.

De heer Maddens sluit zich tevens aan bij de mening van de heer Dewael dat de politieke partijen te veel overheidsfinanciering krijgen. Wel beaamt hij dat die dotaties een essentiële rol spelen. Hij geeft aan dat een evenwicht moet worden gevonden tussen de overheids- en

petites donations mais pas de gratifications du monde des affaires). En interdisant ou en limitant ce financement privé, l'expert estime que l'État entrave un feed-back démocratique qui doit permettre aux partis de vérifier le bien-fondé de leurs propositions et pratiques, autrement que par des sondages.

En réponse à M. Calvo, le professeur estime que les fonctionnaires du secrétariat du Parlement sont souvent réticents à s'impliquer dans le débat politique et préfèrent bien séparer l'administration de l'institution parlementaire des préoccupations des groupes politiques au sein des assemblées. Il faut en tenir si on souhaite impliquer le personnel dans certaines tâches. L'orateur estime qu'il doit être possible que l'institution parlementaire vérifie que les moyens alloués au groupe sont effectivement affectés à son fonctionnement et ne sont pas transférés au parti.

En ce qui concerne l'idée d'un montant maximum annuel d'investissements en communication à autoriser de manière objective, M. Maddens constate que le montant qui est inscrit sous le poste "Publicité et propagande" (commentaire XI) varie fortement selon le parti et l'année. En 2020, la fourchette pouvait ainsi varier de plus de 2 millions d'euros pour les uns à moins de 100 000 euros pour d'autres. Le professeur signale que l'on pourrait choisir la moyenne de ces chiffres, mais il convient alors de faire attention au fait que les dépenses de publicité et de propagande fluctuent beaucoup d'une année à l'autre et sont supérieures au cours d'une année électorale.

L'intervenant plaide pour une liberté laissée à chaque parti de dépenser comme il l'entend, à ses risques et périls, sa dotation et son capital mais en maintenant une distinction stricte entre le financement du groupe et celui du parti.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) comprend les éventuelles réticences des collaborateurs du Parlement au sujet d'une potentielle prise de position du personnel amené à épauler les groupes politiques mais insiste sur l'intérêt d'un soutien technique juridique disponible pour tous les partis, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande.

Le membre estime que des ressources humaines pourraient être mieux exploitées à l'intérieur de l'institution parlementaire. M. Calvo juge également que les

de privéfinanciering (crowdfunding, bijdragen of kleine giften, maar geen giften van het bedrijfsleven). Door dergelijke privéfinanciering te verbieden of te beperken, belemmert de Staat volgens de deskundige de aanlevering van democratische feedback die de partijen in staat moet stellen de gegrondheid van hun voorstellen en praktijken op een andere manier te toetsen dan via opiniepeilingen.

In antwoord op de vraag van de heer Calvo stelt de spreker dat de secretariaatsmedewerkers van het Parlement vaak terughoudend zijn om zich in het politieke debat te mengen, en dat zij er de voorkeur aan geven het bestuur van de parlementaire instelling strikt gescheiden te houden van het reilen en zeilen van de politieke fracties in de assemblees. Wil men het personeel bij bepaalde taken betrekken, dan moet daarmee rekening worden gehouden. Volgens de spreker moet de parlementaire instelling kunnen nagaan of de fractiemiddelen effectief worden aangewend voor de werking van de fractie en niet worden doorgesluist naar de partij.

Vervolgens gaat de heer Maddens in op het instellen van een jaarlijks maximumbedrag aan investeringen in objectief toe te stane communicatie. In dat verband constateert hij dat het bedrag dat wordt ingeschreven onder de post "Publiciteit en propaganda" (toelichting XI) sterk varieert naargelang van de partij en van het jaar. In 2020 kon dat bedrag aldus variëren van meer dan 2 miljoen euro voor sommigen tot minder dan 100 000 euro voor anderen. De spreker stipt aan dat men het gemiddelde van die cijfers in beschouwing zou kunnen nemen; in dat geval moet echter voor ogen worden gehouden dat de uitgaven voor reclame en propaganda fors schommelen van jaar tot jaar, en hoger zijn in een verkiezingsjaar.

De spreker pleit ervoor elke partij vrij te laten beslissen haar dotatie en kapitaal naar eigen goeddunken en op eigen risico te besteden, maar tegelijk de fractiefinanciering strikt gescheiden te houden van de partijfinanciering.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) heeft er weliswaar begrip voor dat de medewerkers van het Parlement eventueel terughoudend zijn om een standpunt in te nemen omtrent het personeel dat de fracties moet ondersteunen, maar beklemtoont dat het belangrijk is dat alle partijen over technische juridische ondersteuning kunnen beschikken, zoals dat in Nieuw-Zeeland het geval is.

Het lid vindt dat de personele middelen binnen de parlementaire instelling beter zouden kunnen worden benut. Tevens meent hij dat de verschillen inzake de voor

différences de plafonds fixés pour les candidats doivent être prises en considération dans le cadre d'une réforme globale.

L'intervenant souligne l'intérêt de l'idée de M. Dewael de travailler avec des rapports d'information mais il faut veiller à ce que cela ne reporte en rien la réforme. L'orateur suggère de préciser la manière de s'atteler à cette réforme dans le règlement des travaux et d'envoyer dès à présent les propositions au Conseil d'État, afin que celui-ci puisse apporter ses recommandations pour la suite des travaux.

II. — AUDITION DU 23 MARS 2022

A. Première partie

Audition de:

— M. Sam van der Staak, *Head of Europe Programme, International IDEA*;

— M. Nicolae Esanu, représentant de la Commission de Venise (Conseil de l'Europe);

— Mme Barbara Jouan Stonestreet, membre du ODIHR *Core Group of Experts on Political Parties*;

— M. Jean Faniel, directeur général du CRISP.

1. Procédure

Mme Özlem Özen, *présidente*, donne lecture de l'article 28, *2bis*, du Règlement de la Chambre: "En cas d'auditions [...] il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l'audition:

1° s'ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l'examen, et

2° s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition, et le cas échéant, par quelle instance".

La présidente invite les orateurs à répondre à ces questions.

Les orateurs répondent successivement par la négative.

de kandidaten bepaalde bovengrenzen moeten worden bekeken in het raam van een alomvattende hervorming.

Het lid vindt het door de heer Dewael aangereikte idee om met informatieverslagen te werken weliswaar interessant, maar wijst erop dat zulks de hervorming niet op de lange baan mag schuiven. De spreker stelt voor in de regeling van de werkzaamheden te preciseren hoe die hervorming moet worden doorgevoerd, alsook de voorstellen nu al aan de Raad van State over te zenden, opdat die instantie aanbevelingen kan formuleren over hoe het nu verder moet.

II. — HOORZITTING VAN 23 MAART 2022

A. Deel 1

Hoorzitting met:

— de heer Sam van der Staak, *Head of Europe Programme, International IDEA*;

— de heer Nicolae Esanu, vertegenwoordiger van de Commissie van Venetië (Raad van Europa);

— mevrouw Barbara Jouan Stonestreet, lid van ODIHR *Core Group of Experts on Political Parties*;

— de heer Jean Faniel, algemeen directeur CRISP.

1. Procedure

Mevrouw Özlem Özen, *voorzitster*, geeft lezing van artikel 28, *2bis*, van het Kamerreglement: "Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie."

De voorzitster verzoekt de gastsprekers deze vragen te beantwoorden.

Alle sprekers antwoorden achtereenvolgens dat zulks voor geen enkele vraag het geval is.

2. Exposés introductifs

a. *Exposé introductif de M. Sam van der Staak, Head of Europe Programme, International IDEA*

M. Sam van der Staak explique qu'International IDEA est une organisation intergouvernementale rassemblant 37 pays membres, dont la Belgique. L'organisation soutient la démocratie de par le monde à travers des études et des programmes par pays.

Interdiction de diffuser des annonces politiques payées en ligne durant la période précédant les élections (proposition de loi DOC 55 1553/001)

Dans différents pays, ceux qui prônent une interdiction font valoir qu'il faut mener des campagnes argumentées et limiter le rôle de l'argent. En outre, ils voient dans les annonces en ligne non pas une manière d'échanger des idées, mais plutôt un recours à des slogans (crétologie).

Les opposants à l'interdiction mettent en exergue la mobilisation de l'électeur: plus il y aura d'annonces et plus les élections seront mises en évidence, plus nombreux seront les électeurs. La concurrence équitable est un autre contre-argument. Aux Pays-Bas, le parti Volt, de taille plutôt modeste, a notamment réussi son entrée à la Deuxième Chambre grâce aux annonces en ligne. Le troisième argument est celui de l'effet de déplacement: plus on régule ou on interdit, plus grande sera la tentation de se tourner vers des tiers pour financer les annonces, voire de financer la publicité par des voies illégales.

Les États peuvent aborder le problème en adoptant une législation ou en favorisant l'autorégulation. Plutôt que d'interdire, les pays scandinaves, les Pays-Bas et les États baltes jouent la carte de la transparence. Souvent, les stratégies se complètent.

La France, l'Irlande, le Danemark et la Norvège interdisent la diffusion de publicité payante hors ligne à la télévision ou à la radio durant la campagne. Une interdiction similaire a été instaurée en Espagne, mais l'État y offre des espaces publicitaires qui permettent néanmoins aux partis de faire de la publicité. En Lituanie, la durée et le coût des annonces publicitaires sont réglementés. Il existe donc différentes façons d'instaurer des restrictions et la Belgique n'est pas le seul pays à envisager d'interdire la publicité en période de campagne.

Les auteurs de la proposition de loi DOC 55 1553 estiment que l'idée de ne pas réglementer les médias sociaux est aujourd'hui dépassée. Force est toutefois de constater que peu de pays réglementent la publicité en ligne. La

2. Inleidende uiteenzettingen

a. *Inleidende uiteenzetting van de heer Sam van der Staak, Head of Europe Programme, International IDEA*

De heer Sam van der Staak legt uit dat International IDEA een intergouvernementele organisatie is met 34 lidstaten, waaronder België. De organisatie ondersteunt de democratie wereldwijd met onderzoek en landenprogramma's.

Verbod op online betaalde politieke advertenties tijdens de sperperiode (wetsvoorstel DOC 55 1553/001)

Voorstanders van een verbod in verschillende landen stellen dat campagnes op basis van argumenten dienen te worden gevoerd en dat de rol van geld moet worden beperkt. Onlineadvertenties zijn bovendien geen manier om ideeën uit te wisselen maar vooral een vorm van kretologie.

Tegenstanders van het verbod wijzen op kiezersmobilisatie. Hoe meer advertenties, hoe beter de verkiezingen in beeld komen en hoe meer mensen er gaan stemmen. Het gelijke speelveld is een ander tegenargument. In Nederland haalde de vrij kleine partij Volt de Tweede Kamer onder andere dankzij onlineadvertenties. Het derde argument is het waterbedeffect: hoe meer er wordt gereguleerd of verboden, hoe groter de verleiding om de financiering voor advertenties te verschuiven naar derden of reclame zelfs illegaal te financieren.

Staten kunnen het probleem benaderen door wetgeving goed te keuren of door zelfregulering te bevorderen. In plaats van een verbod in te stellen, zetten de Scandinavische landen, Nederland en de Baltische Staten in op transparantie. Vaak vullen de strategieën elkaar aan.

Betaalde offlineadvertenties op televisie en radio worden tijdens de campagne verboden in Frankrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen. Spanje heeft een soortgelijk verbod ingevoerd maar biedt van staatswege advertentieruimte aan zodat partijen alsnog reclame kunnen maken. In Litouwen worden de tijdsduur en de kostprijs van advertenties gereguleerd. Er zijn dus verschillende manieren om beperkingen in te voeren en België staat niet alleen in het overwegen van een advertentieverbod in campagnetijd.

De auteurs van wetsvoorstel DOC 55 1553 noemen het niet-reguleren van sociale media achterhaald. Het aantal landen dat onlineadvertenties reguleert, is echter gering. Frankrijk verbiedt onlinereclame, Ierland en

France l'interdit, l'Irlande et le Canada exigent la transparence par le biais de registres publicitaires, la Pologne et la Roumanie plafonnent les dépenses publicitaires en ligne et la Lettonie interdit la diffusion de publicités politiques par le biais de médias électroniques étrangers pendant la campagne. Il s'agit en l'espèce principalement de médias russes. Une législation européenne est actuellement en cours de discussion. Elle ciblera surtout les plateformes qui accueillent des publicités en ligne, mais elle ne réglementera pas les partis politiques. Les initiatives nationales prises dans ce domaine constituent donc un complément intéressant en la matière.

La question essentielle est de savoir s'il sera possible de faire respecter l'interdiction de la publicité en ligne; les organes de contrôle estiment traditionnellement qu'il s'agit d'une tâche difficile à accomplir. Les organes de contrôle utilisent principalement les bibliothèques de publicités (Ad Libraries) de Google et de Facebook. On pointera toutefois la présence, aux côtés d'hommes politiques belges, de Mark Rutte et du chef de l'opposition hongroise sur la page belge de la bibliothèque de publicités de Google. Les archives ne sont donc pas encore tout à fait au point. Les délibérations européennes visent notamment à remédier à ce problème. Les États baltes tentent de suppléer l'insuffisance des archives en soumettant les réseaux sociaux à une obligation de rapportage. Les citoyens peuvent en outre s'adresser à un point de contact à ce sujet.

En vertu de la législation européenne, un représentant des plateformes devra être présent dans chaque État membre, ce qui permettra de contacter plus facilement Twitter, Facebook et Google en cas d'abus.

De plus en plus de pays misent sur l'autorégulation. Aux Pays-Bas, un code de conduite a été élaboré à la demande du ministère de l'Intérieur. Les partis politiques promettent d'être transparents à propos des dépenses exposées par chacun de leurs membres, de ne pas accepter de financement étranger ou provenant de tiers, de ne pas publier de messages trompeurs et de respecter les limites éthiques du micro-ciblage. Les plateformes en ligne ont promis d'être transparentes, de bien communiquer sur l'affichage ou le blocage des messages des partis (condition à laquelle les partis de droite sont particulièrement attachés, car beaucoup de leurs messages ne sont pas affichés), de contrer les informations mensongères sur le processus électoral et de promouvoir la sensibilisation interne au code de conduite.

Onze partis néerlandais et quatre grandes plateformes en ligne ont signé le code de conduite, créant ainsi un système de concertation qui complète la législation. On pourrait également envisager de mettre en place

Canada verpflichten transparantie via advertentieregisters, Polen en Roemenië maximeren uitgaven aan online-advertenties en Letland verbiedt tijdens de campagne politieke advertenties via buitenlandse elektronische media, voornamelijk uit Rusland. Er wordt momenteel overlegd over Europese wetgeving die zich vooral zal richten op de platforms waarop onlineadvertenties kunnen worden geplaatst. De politieke partijen zullen er niet door worden gereguleerd. Nationale initiatieven ter zake vormen dan ook een goede aanvulling.

De kernvraag luidt of het verbod op onlineadvertenties kan worden gehandhaafd, wat volgens de toezichtorganen traditioneel erg moeilijk is gebleken. De toezichtorganen maken hoofdzakelijk gebruik van de Ad Libraries van Google en Facebook. Op de Belgische pagina van de Google Ad Library verschijnen naast Belgische politici echter ook Mark Rutte en de Hongaarse oppositieleider. Er schort dus nog wel wat aan de archieven. De Europese beraadslagingen strekken er onder andere toe dat euvel te verhelpen. In de Baltische Staten geldt met het oog op de gebrekkige archieven een rapportageverplichting voor sociale media en er is een tiplijn voor burgers geopend.

Dankzij de Europese wetgeving zal in elke lidstaat een vertegenwoordiger van de platforms aanwezig moeten zijn, wat het makkelijker maakt om Twitter, Facebook en Google te contacteren bij wantoestanden.

Steeds meer landen leggen de focus op zelfregulering. In Nederland is op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken een gedragscode opgesteld. De politieke partijen beloven transparant te zijn over wie hoeveel geld uitgeeft, geen buitenlandse financiering of financiering door derden aan te nemen, geen misleidende berichten te plaatsen en ethische grenzen aan microtargeting te zullen aanhouden. De onlineplatforms verzekerden transparant te zullen zijn, goed te communiceren over het plaatsen of blokkeren van berichten van partijen (een voorwaarde waar vooral rechtse partijen aan hechten, aangezien veel van hun berichten niet worden geplaatst), onjuiste informatie over het verkiezingsproces tegen te gaan, en interne bewustwording over de gedragscode te bevorderen.

Elf Nederlandse partijen en vier grote onlineplatforms hebben de gedragscode ondertekend en zodoende een overlegsysteem gecreëerd dat de wetgeving aanvult. Zelfregulering in de vorm van een dergelijk informeel

en Belgique une autorégulation sous la forme d'une initiative informelle similaire, ou sous une forme plus contraignante. Il convient de souligner que les médias néerlandais ont annoncé la création de ce code de conduite afin de permettre aux citoyens et aux chercheurs de vérifier son respect effectif.

Objectifs des dotations (proposition de loi DOC 55 2370/001)

Il convient de faire une distinction claire entre les objectifs de dépenses possibles qui sont instaurés pour éliminer les objectifs indésirables et les objectifs de dépenses obligatoires que les autorités souhaitent promouvoir. La proposition de loi à l'examen vise principalement les objectifs de dépenses possibles.

Une partie des pays européens font référence aux objectifs de dépenses obligatoires, l'autre pas. Les principaux exemples sont les objectifs de dépenses obligatoires en vue de mener campagne et d'organiser des réunions de parti. Quelque dix-huit pays ont instauré de tels objectifs de dépenses obligatoires. Onze pays ont prévu des objectifs de dépenses obligatoires pour la recherche et la formulation de la politique à mener. L'éventuelle mise en œuvre de la proposition de loi DOC 55 2370 ne ferait donc pas de la Belgique un cas à part en Europe.

Le législateur peut compléter la délimitation des objectifs de dépenses par des mesures d'accompagnement. Aux Pays-Bas, des ajustements à la hausse ont été introduits pour certains objectifs obligatoires, tels que la coopération internationale, les mouvements de jeunesse et les agences scientifiques. L'objectif de dépenses obligatoire concernant la participation des femmes existe en Irlande, en France, au Portugal, en Roumanie et en Croatie. Les partis reçoivent un financement supplémentaire s'ils atteignent les objectifs fixés.

Le sujet de la cybersécurité gagne en importance. Lorsque des élections font l'objet de piratages, les partis s'avèrent souvent être le maillon faible, comme l'ont montré les incidents survenus en France, au Royaume-Uni et en Allemagne. Il est donc judicieux d'obliger les partis à investir dans la cybersécurité au moyen d'un objectif de dépenses obligatoire et ainsi les empêcher de dépenser dans des campagnes électorales l'argent qu'ils reçoivent des pouvoirs publics.

La proposition de loi à l'examen ne mentionne pas la possibilité d'affecter des dotations à la participation des femmes. Dès lors que tout ce qui n'est pas mentionné est exclu, il convient d'examiner si la participation des

initiatief of in een meer dwingende vorm kan ook in België worden overwogen. Belangrijk om aan te stippen is dat de Nederlandse media over de gedragscode hebben bericht, opdat burgers en onderzoekers erop kunnen toezien dat de gedragscode daadwerkelijk wordt nageleefd.

Doelstellingen voor dotaties (wetsvoorstel DOC 55 2370/001)

Er dient een helder onderscheid te worden gemaakt tussen de termen oogmerk en oormerk. Oogmerken zijn mogelijke bestedingsdoelen en worden ingevoerd om ongewenste doelen uit te bannen; oormerken definiëren verplichte bestedingsdoelen die de overheid wenst te bevorderen. In het voorliggende wetsvoorstel worden voornamelijk oogmerken bedoeld, hoewel de term oormerk wordt gehanteerd.

Een deel van de Europese landen benoemt oormerken, een ander deel niet. De belangrijkste voorbeelden zijn oormerken voor campagnevoering en voor partijbijeenkomsten. Een achttiental landen hebben dergelijke oormerken ingevoerd. In een elftal landen gelden oormerken voor onderzoek en het formuleren van beleid. België zou na de hypothetische invoering van wetsvoorstel DOC 55 2370 dus geen vreemde eend in de bijt zijn in Europa.

De wetgever kan de afbakening van bestedingsdoelen aanvullen met flankerende maatregelen. In Nederland zijn top-ups ingevoerd voor bepaalde verplichte doelen, zoals internationale samenwerking, jeugdbewegingen en wetenschappelijke bureaus. Het oormerk voor vrouwenparticipatie komt voor in Ierland, Frankrijk, Portugal, Roemenië en Kroatië. Partijen ontvangen er extra financiering indien ze aan de doelen voldoen.

Het thema cyberveiligheid wint almaar aan belang. Als verkiezingen worden gehackt, blijken partijen vaak de zwakste schakel te zijn geweest, getuige de voorvallen in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het is dan ook een goed idee om partijen er middels een oormerk toe te verplichten in cyberveiligheid te investeren en zodoende te voorkomen dat de partijen hun overheidsgeld aan verkiezingscampagnes uitgeven.

Het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel vermeldt geen mogelijkheid om dotaties te besteden aan vrouwenparticipatie. Omdat alles wat niet wordt genoemd, wordt uitgesloten, dient te worden nagegaan of

femmes en tant qu'objectif de dépenses ne risque pas d'être interdite par inadvertance.

Plus nombreux sont les objectifs définis, plus compliqué devient le contrôle. Pour chaque proposition il faut examiner dans quelle mesure le contrôle peut être effectif. Le contrôle formel peut être complété par de nouveaux mécanismes de contrôle, tels que le rapportage et la publication numériques. Le Royaume-Uni a développé un site web clair permettant à tous les citoyens et médias de vérifier les différents types de dépenses des partis, ventilées par poste de dépense. L'Estonie a développé un système similaire avec une répartition par parti politique.

Plafond de dépenses publicitaires en dehors de la période de campagne (proposition de loi DOC 55 2371/001)

Vingt pays européens appliquent un plafond de dépenses pour les partis politiques; trente pays ont introduit un plafond de dépenses pour les candidats. La hauteur de ce plafond varie. Une série de pays ont fixé des montants absolus, notamment l'Autriche (7 millions d'euros), la Slovaquie (3 millions d'euros), le Royaume-Uni (environ 1 million d'euros) et la Belgique (1 million d'euros). D'autres pays utilisent une formule afin de calculer un seuil. Un montant flexible qui augmente avec le temps est par exemple multiplié dans de tels cas par le nombre d'habitants.

L'orateur souligne que les montants maximums mentionnés s'appliquent durant la période de campagne. Peu de plafonds sont instaurés en dehors de la période de campagne.

Observations finales

Si les trois propositions de loi à l'examen se cumulent, les règles changeront. Si l'on introduit des objectifs de dépenses obligatoires, des plafonds et une interdiction des campagnes en ligne, les partis chercheront d'autres manières de dépenser leur argent. Le contrôle devra être renforcé et exigera ainsi des investissements supplémentaires. Les dépenses réalisées par des tiers et la publicité clandestine seront une préoccupation supplémentaire.

Si la capacité du contrôle devient problématique, il faudra également investir dans une autorégulation complémentaire, telle qu'un code de conduite ou un portail numérique pour le rapportage et la publicité.

vrouwenparticipatie als bestedingsdoel niet per ongeluk dreigt te worden verboden.

Hoe meer doelen er worden gedefinieerd, hoe ingewikkelder de controle wordt. Bij elk voorstel moet worden gekeken naar de capaciteit van het toezicht. Het formele toezicht kan worden aangevuld met nieuwe controlemechanismen, zoals digitale rapportage en openbaarmaking. Het Verenigd Koninkrijk heeft een overzichtelijke website ontwikkeld waar alle burgers en media kunnen nagaan waaraan partijen hun geld uitgeven, uitgesplitst per uitgavenpost. Estland heeft een vergelijkbaar systeem uitgewerkt met uitsplitsing per politieke partij.

Uitgavenplafond advertenties buiten campagnetijd (wetsvoorstel DOC 55 2371/001)

Twintig Europese landen kennen een uitgaveplafond voor politieke partijen; dertig landen hebben een uitgaveplafond voor kandidaten ingevoerd. De hoogte van het plafond varieert. Een aantal landen heeft absolute bedragen vastgelegd, onder andere Oostenrijk (7 miljoen euro), Slowakije (3 miljoen euro), het Verenigd Koninkrijk (ongeveer 1 miljoen euro) en België (1 miljoen euro). Andere landen hanteren een formule om de drempelwaarde uit te rekenen. Een flexibel bedrag dat meegroeit met de tijd wordt in zulke gevallen bijvoorbeeld vermenigvuldigd per hoofd van de bevolking.

De spreker benadrukt dat de vermelde maximumbedragen gelden tijdens de campagnetijd. Buiten de campagnetijd zijn er weinig plafonds ingevoerd.

Slotopmerkingen

Indien de drie voorliggende wetsvoorstellen worden gestapeld, verandert het speelveld. Als er oormerken worden ingevoerd, plafonds worden ingesteld en een verbod op onlinecampagnes wordt doorgevoerd, zullen partijen op zoek gaan naar andere manieren om hun geld uit te geven. Het toezicht zal moeten verstrengen en zodoende bijkomende investeringen vereisen. Uitgaven door derde partijen en sluikreclame worden een bijkomende zorg.

Als de capaciteit van het toezicht een probleem wordt, zal ook moeten worden geïnvesteerd in complementaire zelfregulering, zoals een gedragscode of een digitaal portaal voor rapportering en openbaarmaking.

b. *Exposé introductif de M. Nicolae Esanu, représentant de la Commission de Venise (Conseil de l'Europe)*

M. Nicolae Esanu reprend dans la note rédigée en anglais que l'orateur a transmise à la commission quelques lignes directrices de la deuxième édition de la réglementation des partis politiques. L'orateur exposera le plus rigoureusement possible le point de vue de la Commission de Venise, mais son exposé reflète quoi qu'il en soit son opinion personnelle. Si la Chambre souhaite recevoir un avis officiel de la Commission de Venise, une demande écrite devra être introduite à cet effet, ce que l'orateur recommande vivement.

Le point de vue de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques est résumé dans Rapport sur le financement des associations: "Les partis politiques – qui sont aussi des associations – peuvent nécessiter une réglementation spécifique. En raison de leur rôle crucial dans l'élection du gouvernement, leur liberté de recevoir et d'utiliser des fonds, y compris de l'étranger, peut être soumise à des règles plus strictes visant à éviter et à réprimer l'exercice d'influences indues ou fondées sur la corruption sur la vie politique de l'État, notamment de la part d'acteurs étrangers."

La Commission de Venise estime que les publicités politiques payées procurent non seulement aux annonceurs un avantage déloyal en matière de diffusion de messages très ciblés et souvent trompeurs, mais leur permettent également de compromettre gravement le déroulement libre et secret des élections. Il est dès lors envisageable d'interdire les publicités politiques payées sur les réseaux sociaux de manière à garantir un processus électoral équitable.

Aperçu des Lignes directrices

Les Lignes directrices visent principalement à mettre en exergue une série de dispositions impératives ou non ainsi qu'à donner des exemples de bonnes pratiques aux législateurs qui souhaitent réguler les partis politiques.

Les Lignes directrices se fondent sur des conventions universelles ou régionales et sur d'autres textes relatifs à la protection des droits de l'homme. Elles s'inspirent en outre de la législation interne, des décisions de tribunaux nationaux ou régionaux, des engagements et des idéologies d'organisations intergouvernementales et de principes généraux de droit reconnus par la communauté internationale.

b. *Inleidende uiteenzetting van de heer Nicolae Esanu, vertegenwoordiger van de Commissie van Venetië (Raad van Europa)*

De heer Nicolae Esanu herneemt uit de in het Engels opgestelde nota die de spreker aan de commissie heeft overgezonden enkele krachtlijnen uit de tweede editie van de *Guidelines* on political party regulation. De spreker zal het standpunt van de Commissie van Venetië zo nauwgezet mogelijk toelichten, maar zijn betoog weerspiegelt hoe dan ook zijn persoonlijke mening. Indien de Kamer een officieel advies van de Commissie van Venetië wenst te ontvangen, moet hiertoe een officieel verzoekschrift worden ingediend, wat de spreker van harte aanraadt.

Het standpunt van de Commissie van Venetië over de financiering van politieke partijen wordt samengevat in het *Report on Funding of Association*: "political parties, which are also associations, may require specific regulation and because of their role as critical actors in the election of the government, their freedom to receive and use funding, including foreign funding, may be subject to stricter regulations to avoid and combat undue or corrupt influence on the political life in the State, including from outside the State."

De Commissie van Venetië is van mening dat betaalde politieke advertenties de adverteerders niet alleen een oneerlijk voordeel geven in het verspreiden van erg doelgerichte en vaak misleidende berichten, maar hen er ook toe in staat stellen om het vrije en geheime verloop van verkiezingen in ernstig gevaar te brengen. Het is bijgevolg een optie om betaalde politieke advertenties op sociale media te verbieden, teneinde zodoende een eerlijk kiesproces te bewerkstelligen.

Overzicht van de Guidelines

De *Guidelines* zijn voornamelijk bedoeld om een reeks bepalingen van dwingend en niet-dwingend recht in de verf te zetten en om voorbeelden van goede praktijken te verschaffen aan wetgevers die politieke partijen wensen te reguleren.

De *Guidelines* zijn gebaseerd op universele of regionale verdragen en andere teksten over de bescherming van de mensenrechten. Ze zijn bovendien geïnspireerd op interne wetgeving, de uitspraken van nationale of regionale rechtbanken, de engagementen en denkbeelden van intergouvernementele organisaties en op algemeen geldende rechtsprincipes die worden erkend door de internationale gemeenschap.

L'un des objectifs des Lignes directrices est d'instaurer un seuil que les États doivent atteindre s'ils souhaitent réguler les partis politiques. L'orateur souligne que les Lignes directrices n'excluent pas que les pays imposent des règles moins strictes et qu'elles ne peuvent pas servir à justifier l'introduction de restrictions.

Le cadre des Lignes directrices est constitué de onze Principes, qu'il convient de lire conjointement avec les notes interprétatives (*Interpretative Notes*) correspondantes. Ils offrent ensemble un aperçu de la manière dont il convient de préparer, d'adopter et de mettre en œuvre la régulation des partis politiques. Ces principes portent successivement sur: 1. la liberté d'association des partis politiques et la présomption de légalité; 2. l'obligation de respecter, de protéger et de faciliter; 3. la liberté d'expression et d'opinion; 4. le pluralisme politique; 5. la légalité et légitimité des restrictions; 6. La nécessité et proportionnalité des restrictions; 7. le recours effectif; 8. l'égalité de traitement des partis politiques; 9. l'égalité de traitement par et au sein des partis politiques, mesures spéciales, démocratie interne; 10. la bonne administration; 11. la responsabilité.

Le principe 5 dispose que toute limitation imposée aux droits des partis politiques doit être conforme aux normes internationales. Toute restriction doit être prescrite par la loi et doit avoir un but légitime. Les autorités ne peuvent pas instaurer d'autres restrictions que celles qui constituent des mesures nécessaires 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, ou à la protection de la réputation ou des droits d'autrui (art. 11, § 2, de la CEDH).

Le principe 6 est fondé sur l'article 11 de la CEDH et sur l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans toute société démocratique, toute restriction des droits des partis politiques doit être proportionnelle quant à sa durée et à sa nature, et permettre d'atteindre les objectifs fixés. Il convient dès lors d'envisager l'instauration de restrictions avec prudence et d'opter systématiquement pour la mesure la moins contraignante. Le fait que les standards internationaux permettent de prévoir des restrictions ne constitue pas, en soi, un argument qui justifie de prévoir des restrictions.

Lors de l'établissement des lignes directrices, c'est probablement le principe 9 qui a suscité les débats les plus animés. Le droit à la liberté d'association permet aux membres de toute association de choisir les personnes avec qui ils souhaitent s'associer et celles qu'ils acceptent comme membres. Par conséquent, les partis

Een van de doelstellingen van de *Guidelines* is een drempel in te stellen die Staten moeten halen indien ze politieke partijen wensen te reguleren. De spreker benadrukt dat de *Guidelines* niet uitsluiten dat landen minder strenge regels opleggen, en niet mogen worden beschouwd als rechtvaardiging voor het invoeren van beperkingen.

Het raamwerk van de *Guidelines* wordt gevormd door elf Principes (beginselen), die dienen te worden gelezen in combinatie met de bijbehorende *Interpretative Notes*. Samen bieden ze een overzicht van hoe de regulering van politieke partijen dient te worden voorbereid, aangenomen en geïmplementeerd. De beginselen betreffen achtereenvolgend: 1. de vrijheid van vereniging van politieke partijen en het vermoeden van rechtmatigheid; 2. de plicht om te respecteren, te beschermen en te faciliteren; 3. de vrijheid van meningsuiting; 4. politiek pluralisme; 5. de wettigheid en rechtmatigheid van beperkingen; 6. de noodzaak aan en evenredigheid van beperkingen; 7. de efficiëntie van de oplossing; 8. de gelijke behandeling van politieke partijen; 9. de gelijke behandeling door en binnenin politieke partijen, uitzonderingsmaatregelen en interne democratie; 10. goed beheer; en 11. verantwoording.

Beginsel 5 schrijft voor dat elke beperking op de rechten van politieke partijen moet voldoen aan internationale standaarden. Iedere beperking moet wettelijk worden vastgelegd en tot een gewettigd doel strekken. De overheid mag geen beperkingen invoeren die niet noodzakelijk zijn 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 (art. 11, § 2, van het EVRM).

Beginsel 6 is gebaseerd op artikel 11 van het EVRM en artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Elke beperking op de rechten van politieke partijen moet in een democratische samenleving evenredig zijn in tijd en in aard en moet geschikt zijn om de vastgelegde streefdoelen te bereiken. De noodzaak aan beperkingen dient voorzichtig te worden overwogen en er moet steeds voor het minst ingrijpende middel worden gekozen. Het feit dat internationale standaarden een beperking toelaten, is op zich geen argument voor het invoeren van de beperking.

Beginsel 9 gaf tijdens het opstellen van de *Guidelines* wellicht aanleiding tot de hevigste debatten. Het recht op vrijheid van vereniging staat de leden van een vereniging toe te kiezen met wie zij in zee wensen te gaan en wie ze als lid willen toelaten. Politieke partijen hoeven bijgevolg geen leden of kandidaten te aanvaarden die

politiques ne sont pas tenus d'accepter des membres ou des candidats qui ne partagent pas leurs valeurs fondamentales. Cette liberté de choix est toutefois limitée, car cet exercice du droit d'association est également soumis à l'interdiction de discrimination. Le traitement différencié des candidats membres fondé sur des caractéristiques personnelles ou sur le statut requiert toujours une justification raisonnable et objective.

La plupart des principes s'appuient sur des dispositions internationales impératives et découlent de diverses sources de droit, notamment de la liberté d'association et de la liberté d'expression inscrites dans la CEDH et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les principes 10 et 11 ne sont pas de nature impérative mais donnent des orientations politiques essentielles.

Il va de soi que tout système de partis doit respecter les droits constitutionnels et viser une bonne gestion mais également permettre une gouvernance efficace. Compte tenu de sa nature principalement pragmatique, cette règle de base n'a pas été inscrite dans un principe normatif. La régulation des partis constitue dès lors un moyen légitime pour permettre une gouvernance démocratique efficace et elle ne peut pas entraver cette forme de gouvernance. Par conséquent, des restrictions raisonnables à la fragmentation politique comme des seuils électoraux et des tailles minimales pour les groupes peuvent être instaurées pour autant qu'elles restent proportionnelles aux nécessités d'une société démocratique. Des restrictions peuvent en outre être instaurées en ce qui concerne les partis de plus petite taille par souci de cohérence de l'espace politique.

Observations concernant les propositions de loi

Faute de temps, l'orateur renvoie à sa note écrite pour un examen détaillé des propositions de loi à l'examen. L'orateur estime qu'en règle générale, les propositions de loi à l'examen semblent être conformes aux dispositions de la Commission de Venise.

Ces propositions contiennent des dispositions qui limitent les droits des partis politiques. Les principes 5 et 6 prévoient que la nécessité de chaque restriction doit être spécifiquement démontrée. À cet égard, les arguments développés dans les exposés des motifs peuvent être considérés comme une justification de la mise en place de restrictions. L'orateur prévient qu'il peut toutefois arriver qu'un parti soutienne, dans le cadre d'une action concrète devant la Cour européenne de Justice, que les restrictions proposées ne sont pas totalement conformes à la CEDH.

hun kernwaarden niet delen. Toch is deze keuzevrijheid beperkt, aangezien dit aspect van het recht van vereniging ook onderworpen is aan het verbod op discriminatie. De gedifferentieerde behandeling van kandidaat-leden op basis van persoonseigenschappen of status vereist steeds een redelijke en objectieve rechtvaardiging.

De meeste beginselen zijn opgebouwd rond internationaal dwingend recht en zijn afgeleid van allerlei rechtsbronnen, met name de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting zoals vervat in het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De beginselen 10 en 11 bevatten geen dwingend recht maar vormen alsnog essentiële beleidsrichtsnoeren.

Een partijensysteem moet uiteraard grondrechten naleven en een goed beheer nastreven, maar hoort bovendien efficiënt bestuur te dienen. Deze basisregel is niet in een normatief beginsel gegoten aangezien hij voornamelijk pragmatisch van aard is. Partijregulering is bijgevolg een rechtmatig middel om efficiënt democratisch bestuur mogelijk te maken en mag zulk bewind niet hinderen. Redelijke beperkingen op politieke fragmentering, zoals kiesdrempels en minimumgroottes voor fracties mogen dan ook worden ingevoerd, op voorwaarde dat ze evenredig blijven met de noodzaak in een democratische samenleving. In het belang van coherentie in de politieke ruimte mogen voorts beperkingen worden ingevoerd op kleinere partijen.

Opmerkingen bij de wetsvoorstellen

Door tijdgebrek verwijst de spreker voor een uitgebreide bespreking van de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen naar zijn schriftelijke nota. In het algemeen oordeelt de spreker dat de wetsvoorstellen in lijn lijken te liggen met de bepalingen van de Commissie van Venetië.

De voorstellen houden beperkingen in op de rechten van politieke partijen. De beginselen 5 en 6 bepalen dat de noodzaak van elke beperking specifiek dient te worden aangetoond. De argumenten in de memories van toelichting kunnen als rechtvaardiging voor de invoering van de beperkingen worden beschouwd. Het is echter mogelijk, waarschuwt de spreker, dat een partij in het kader van een concrete zaak voor het Europees Hof van Justitie aanvoert dat de voorgestelde beperkingen niet volledig in overeenstemming zijn met het EVRM.

c. Exposé introductif de Mme Barbara Jouan Stonestreet, membre du ODIHR Core Group of Experts on Political Parties

Mme Barbara Jouan Stonestreet souhaite apporter un éclairage international comparé en complément aux différents points précédemment mis en évidence par M. Esanu et M. van der Staak concernant les trois propositions de lois étudiées.

L'intervenante rappelle tout d'abord les quatre grands types de régulations en matière de financement de la vie politique:

- les sources de financement: origines, types, modalités, légalité des dons;
- les dépenses de campagne: définition, dépenses autorisées, période électorale, acteurs du financement;
- la transparence: dépôt et publication de comptes de campagne ou de rapports financiers;
- la supervision: mécanisme de contrôle des comptes de campagne couplé à un système de sanctions activé par une autorité indépendante à l'encontre de partis, candidats ou tierces parties ayant contrevenu à la loi.

L'intervenante souligne tout l'intérêt du système fédéral belge qui intègre ces quatre aspects dans un arsenal juridique complet. Elle se réfère à cet égard à la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Celle-ci est complétée par le Code électoral et par trois textes législatifs de 1994:

- 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;
- la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen;
- la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de

c. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Barbara Jouan Stonestreet, lid van ODIHR Core Group of Experts on Political Parties

Mevrouw Barbara Jouan Stonestreet wil een en ander vooreerst vanuit een internationaal vergelijkend perspectief benaderen, ter aanvulling van de verschillende aspecten die door de heer Esanu en de heer van der Staak werden aangekaart met betrekking tot de drie ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen.

De spreker wijst in de eerste plaats op de vier grote regelgevingscategorieën op het vlak van de financiering van het politieke bestek:

- de financieringsbronnen: oorsprong, soorten, nadere regels, wettigheid van giften;
- campagne-uitgaven: definitie, toegestane uitgaven, verkiezingsperiode, financieringsactoren;
- transparantie: indienen en publiceren van de campagnerekeningen of de financiële verslagen;
- supervisie: regeling voor het toezicht op de campagnerekeningen gekoppeld aan een sanctiestelsel dat door een onafhankelijke instantie in werking wordt gesteld jegens partijen, kandidaten of derden die de wet hebben overtreden.

De spreker benadrukt het belang van het Belgische federale stelsel, dat die vier aspecten in een volledig wettenarsenaal integreert. Ze verwijst in dat verband naar 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. Die wet wordt aangevuld met het Kieswetboek en met drie wetten van 1994:

- 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;
- de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement;
- de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de

districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale.

Mme Jouan Stonestreet analyse ensuite les trois propositions de loi à l'examen.

— La proposition de loi DOC 55 2370/001

L'objectif de la proposition est de réglementer l'affectation et l'utilisation de la dotation publique allouée aux partis politiques via l'insertion d'un nouvel article (16/1). L'intervenante souligne tout l'intérêt de cette proposition dans le cadre d'un État fédéral belge très généreux en termes de dotation publique aux formations politiques (33 millions d'euros en 2020). La proposition vise à ce que les fonds distribués aux partis politiques soient utilisés pour en assurer le bon fonctionnement et empêcher toute dérive et usage abusif ou mercantile de ces fonds, comme une utilisation à des fins commerciales ou d'enrichissement, par le biais, par exemple, du développement d'un important patrimoine immobilier. Pour ce faire, les fonds publics (*"earmarkedfunds"*) ne pourront être affectés qu'à l'engagement et au paiement de dépenses listées et précisées dans la loi.

Mme Jouan Stonestreet estime que les auteurs de la proposition sont largement influencés par des scandales politico-judiciaires qui ont alimenté la presse en Allemagne et en France voici quelques années, dans deux pays où l'utilisation de la dotation publique n'est pas réglementée. L'intervenante rappelle l'épisode de la surfacturation de certains frais de campagne électorale lors des élections législatives de 2012 par le Front National d'alors, via l'utilisation de kits de campagne délivrés clés en main, afin d'optimiser le remboursement forfaitaire alloué par l'Etat. Le procès en appel devrait se tenir d'ici la fin de l'année 2022.

L'oratrice présente la carte des pays réglementant ou pas l'utilisation et l'affectation des deniers publics dans le monde. Elle souligne que ces fonds publics sont principalement affectés au fonctionnement normal des partis, aux dépenses de campagne électorale, aux charges liées à des initiatives stratégiques et de recherche ou encore aux frais relatifs au développement institutionnel des formations politiques. L'intervenante estime que dans près de 40 % des cas, il n'existe pas de réglementation à propos de l'utilisation ou de l'affectation des fonds publics alloués aux partis politiques.

districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn.

Mevrouw Jouan Stonestreet analyseert vervolgens de drie ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen.

— Wetsvoorstel DOC 55 2370/001

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de aanwending en het gebruik van de aan de partijen toegekende overheidsdotatie te reglementeren door een nieuw artikel (16/1) in de wet op te nemen. De sprekerster benadrukt dat dit voorstel heel relevant is gezien het feit dat de Belgische Federale Staat bijzonder gul is met overheidsdotaties voor de politieke formaties (33 miljoen euro in 2020). Het voorstel wil ervoor zorgen dat de aan de politieke partijen verstrekte middelen worden aangewend om de goede werking van die partijen te verzekeren en wil een dam opwerpen tegen elke uitwas of oneigenlijk of op winst gericht gebruik, zoals activiteiten met een commercieel oogmerk of die bedoeld zijn om zich te verrijken, bijvoorbeeld via de uitbouw van een aanzienlijk onroerend vermogen. Daartoe beoogt het wetsvoorstel te bepalen dat de overheidsmiddelen (*"earmarkedfunds"*) alleen mogen worden aangewend voor het aangaan en betalen van de uitgaven die in de wet worden opgesomd en toegelicht.

Volgens mevrouw Jouan Stonestreet zijn de indieners van het wetsvoorstel sterk beïnvloed door de politieke en gerechtelijke schandalen waaraan de Duitse en de Franse pers enkele jaren geleden een hele kluit had. Duitsland noch Frankrijk beschikken immers over regelgeving omtrent het gebruik van de overheidsdotatie. De sprekerster herinnert aan de overfacturatiepraktijken bij bepaalde campagneposten van het toenmalige Franse Front National bij de parlementsverkiezingen van 2012, via de verstrekking van gebruiksklare campagnekits waarmee de door de Staat verschaftte forfaitaire terugbetaling kon worden geoptimaliseerd. Het proces in beroep ter zake zou tegen eind 2022 van start gaan.

De sprekerster brengt in kaart welke landen wereldwijd het gebruik en de toewijzing van overheidsgeld al dan niet reglementeren. Ze benadrukt dat die overheidsmiddelen hoofdzakelijk worden toegewezen voor de normale werking van de partijen, voor de uitgaven voor de verkiezingscampagne, voor de lasten die verband houden met strategische en onderzoeksinitiatieven of voor de kosten die verband houden met de institutionele ontwikkeling van de politieke formaties. Volgens de sprekerster bestaat er in bijna 40 % van de gevallen geen regelgeving inzake het gebruik of de toewijzing van de aan de politieke partijen toegekende overheidsmiddelen.

Au niveau européen, Mme Jouan Stonestreet fait remarquer que les règles sont très diverses. Si la moitié des pays de l'Union européenne a adopté des règles en matière d'affectation et d'utilisation de la subvention publique, ces règles recouvrent cependant différentes réalités allant d'une absence totale de réglementation en matière d'utilisation des deniers publics (Allemagne, Autriche, Danemark, Estonie, France) à des réglementations beaucoup plus strictes (Grèce, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Roumanie). Elle insiste sur le fait qu'il existe une réglementation similaire au niveau de l'Union européenne en matière d'affectation des fonds européens alloués aux partis politiques européens pour engager des dépenses remboursables dont la liste est établie par le bureau du Parlement européen (décision du Bureau du Parlement européen du 1^{er} juillet 2019 (2019/C 249/02)). L'oratrice souligne que les dépenses remboursables précitées correspondent plus ou moins aux quatorze catégories de dépenses mentionnées par les auteurs de la proposition de loi.

Mme Jouan Stonestreet relève l'importance de la conciliation de deux principes fondamentaux dans cette proposition:

- la question de l'opportunité des dépenses et de la liberté des partis politiques de disposer de leurs fonds à leur convenance;
- la nécessité d'engager des dépenses en conformité avec leur objet social, leur statut mais aussi de rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

— La proposition de loi DOC 55 1553/001

Cette proposition vise à interdire la publicité commerciale payante à des fins de propagande politique dans tous les médias pendant la campagne électorale.

L'intervenante souligne la différence qui existe entre la notion de propagande électorale commerciale, par nature payante, et le temps d'antenne gratuit ou subventionné mis à disposition des candidats/ partis politiques qui constitue une forme de financement public indirect.

L'intervenante constate des pratiques très disparates au niveau européen. Un nombre significatif de pays de l'Union européenne (Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Malte) interdit la publicité politique dans les médias audiovisuels (chaînes de télévision et stations de radio) ou écrits, pour toute ou partie de la durée de la campagne électorale. En revanche, dans plus de la

Mevrouw Jouan Stonestreet merkt op dat de regels op Europees niveau heel uiteenlopend zijn. Weliswaar heeft de helft van de EU-landen regels inzake de toewijzing en het gebruik van overheidssubsidies aangenomen, maar achter die regels gaan heel verschillende realiteiten schuil, die variëren van een totale afwezigheid van enige regelgeving inzake het gebruik van overheidsgeld (Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Estland, Frankrijk) tot veel striktere regelgevingen (Griekenland, Ierland, Letland, Nederland, Roemenië). Op Europees niveau geldt volgens de spreker gelijkaardige regelgeving inzake het gebruik van de aan de Europese politieke partijen toegekende Europese middelen; de regels in kwestie behelzen de door het Bureau van het Europees Parlement opgestelde lijst van uitgaven die voor terugbetaling in aanmerking komen. (beslissing van het Bureau van het Europees Parlement van 1 juli 2019 (2019/C 249/02)). De spreker benadrukt dat die terugbetaalbare uitgaven min of meer overeenstemmen met de veertien uitgavencategorieën waarvan de indieners van het wetsvoorstel gewag maken.

Mevrouw Jouan Stonestreet wijst erop dat het belangrijk is dat in dit voorstel twee fundamentele beginselen samengaan:

- de gepastheid van de uitgaven en de vrijheid van de politieke partijen om naar goeddunken over hun middelen te beschikken;
- de noodzaak uitgaven te doen die in overeenstemming zijn met hun maatschappelijke oogmerk en hun status, alsook de noodzaak rekenschap af te leggen van het gebruik van de overheidsmiddelen.

— Wetsvoorstel DOC 55 1553/001

Dit wetsvoorstel strekt ertoe betaalde commerciële reclame voor politieke-propagandadoeleinden tijdens de verkiezingscampagne in alle media te verbieden.

De spreker beklemtoont het verschil tussen verkiezingspropaganda, die in wezen betalend is, en gratis of gesubsidieerde zendtijd voor de kandidaten of de politieke partijen, die neerkomt op indirecte overheidsfinanciering.

De spreker stelt op Europees niveau heel uiteenlopende praktijken vast. Een significant aantal EU-landen (Denemarken, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Malta) verbiedt politieke reclame in de audiovisuele media (televisie- en radiozenders) of de geschreven media voor de volledige duur van de verkiezingscampagne of een deel ervan. In meer dan

moitié des pays de l'Union, la publicité politique n'est pas réglementée sur les réseaux sociaux et internet.

La proposition de loi est largement inspirée du droit français. La France est le seul pays de l'UE qui interdit l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale, quel que soit le moyen de communication utilisé. Mme Jouan Stonestreet revient sur la terminologie de l'article L. 52-1 du Code électoral français: "Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.". Selon l'intervenante, le cas français est intéressant car la jurisprudence a judicieusement permis d'élargir l'interdiction de la publicité commerciale édictée par l'article L. 52-1 du Code électoral aux sites internet et réseaux sociaux. Le juge de l'élection, notamment le Conseil d'État, a joué un rôle important dans cette extension à la communication numérique. L'intervenante signale que c'est en 2009 que le Conseil d'État a estimé que l'utilisation d'un site internet à des fins électorales constitue une action de propagande électorale et que le référencement commercial de ce site revêt un caractère de publicité commerciale *de facto* interdit par cet article. Cette décision a depuis lors été confirmée à de nombreuses reprises.

Mme Jouan Stonestreet relève l'importance de la conciliation de deux principes fondamentaux dans cette proposition:

— le respect de la liberté d'expression et la nécessité pour les acteurs électoraux de pouvoir communiquer leurs programmes électoraux et interagir avec les électeurs;

— la nécessité de limiter le coût exorbitant des campagnes électorales et d'assurer un "level playing field" afin que les acteurs électoraux puissent concourir sans que l'argent ne devienne un facteur prépondérant dans la détermination des résultats électoraux.

Pour l'intervenante, l'introduction d'une telle mesure aurait pour effet de restreindre, dans une certaine mesure, la liberté d'expression des partis et des candidats. Cependant, cela serait pour une période limitée, à savoir les quatre mois de la campagne électorale. Il serait sans doute intéressant de clarifier les objectifs du retour à cette interdiction de la publicité politique dans la sphère numérique alors qu'elle avait été abandonnée en 2014. Elle observe qu'en France, c'est l'accès gratuit

de helft van de EU-landen bestaat daarentegen geen regelgeving inzake politieke reclame op de sociale media en het internet.

Het wetsvoorstel put in grote mate inspiratie uit het Franse recht. Frankrijk is het enige EU-land waar het verboden is eender welk commercieel reclamemiddel in te zetten voor verkiezingspropaganda, ongeacht het communicatiekanaal. Mevrouw Jouan Stonestreet verwijst in dat verband naar artikel L. 52-1 van de Franse *Code électoral*: "Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.". Volgens de spreker is die wetgeving interessant, in die zin dat de rechtspraak er terecht voor heeft gezorgd dat het in artikel L 52-1 van de *Code électoral* vervatte verbod op commerciële reclame ook geldt voor de websites en de sociale media. Bij die uitbreiding tot de digitale communicatie heeft de scheidsrechter inzake verkiezingen, namelijk de Franse Conseil d'État, een belangrijke rol gespeeld. De spreker stipt aan dat die Conseil d'État in 2009 heeft geoordeeld dat het gebruik van een website voor verkiezingsdoeleinden een verkiezingspropagandahandeling is en dat betaalde verwijzingen naar die website moeten worden beschouwd als betaalde reclame, die *de facto* verboden is bij voormeld artikel. Dat oordeel werd sindsdien meermaals bevestigd.

Mevrouw Jouan Stonestreet wijst erop dat het van belang is dat in het voorliggende wetsvoorstel twee grondbeginselen met elkaar worden verzoend, namelijk:

— de inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en het feit dat de verkiezingskandidaten hun verkiezingsprogramma's kenbaar moeten kunnen maken, alsook dat zij moeten kunnen communiceren met de kiezers;

— de noodzaak om de buitensporige kosten van de verkiezingscampagnes in toom te houden en een gelijk speelveld tot stand te brengen, opdat de kandidaten aan de verkiezingen zouden kunnen deelnemen zonder dat geld een doorslaggevende factor voor de verkiezingsuitslag wordt.

Volgens de spreker zou het instellen van een dergelijke maatregel leiden tot enige beknotting van de vrijheid van meningsuiting van de partijen en van de kandidaten, maar zou die echter beperkt blijven tot de kiescampagneperiode van vier maanden. Het zou wellicht interessant zijn de doelstellingen van de herinvoering van een dergelijk verbod op politieke reclame in de digitale sfeer te verduidelijken, want in 2014 is men ervan afgestapt. De spreker merkt op dat dat verbod op betaalde

à un temps d'antenne sur les médias publics qui permet de contrebalancer et de justifier cette interdiction de la publicité politique payante.

— La proposition de loi DOC 55 2371/001

La proposition de loi vise à plafonner à 1 million d'euros par an les dépenses de publicité et de propagande en dehors de la campagne électorale.

L'intervenante propose une approche internationale comparée sur le sujet.

Aux États-Unis, où la campagne électorale débute dès le lendemain de la fin du précédent cycle électoral, l'absence de définition et de limitation de la durée des périodes électorales entraîne une augmentation exponentielle du coût de celles-ci, essentiellement dans les médias numériques. En 2020, les dépenses totales pour l'élection présidentielle et les élections législatives fédérales s'élèvent à quelques 14 milliards de dollars. Mme Jouan Stonestreet constate que les dépenses de communication/publicité politique, et notamment la communication numérique, chiffrées à 8,5 milliards de dollars, constituent 55 % des montants engagés par les partis et leurs candidats lors de ces élections. L'intervenante souligne dès lors toute l'importance d'une limitation des dépenses, même en dehors d'une période électorale, afin de limiter l'escalade des coûts de campagne, notamment dans le domaine numérique.

Selon l'intervenante, le Royaume-Uni constitue un exemple intéressant d'un État qui prévoit un plafonnement sur une assez longue période électorale tout en ne déterminant aucune limite en dehors du temps de cette campagne. Des règles particulières s'appliquent aussi aux partis politiques et aux tierces parties pendant la période dite régulée qui débute 365 jours avant le jour du scrutin. Les dépenses électorales des formations politiques du Royaume-Uni sont plafonnées à 19,5 millions de livres, soit 23 millions d'euros; celles des tierces parties à 450 000 livres, soit 530 000 euros et celles des candidats à plus ou moins 10 000 euros durant la période électorale dite "courte", auxquels s'ajoutent quelques pences par électeur dans la municipalité ou circonscription concernée. En revanche, la législation ne prévoit pas de limitation des dépenses en dehors de la campagne électorale. L'oratrice souligne l'augmentation croissante – presque exponentielle – du coût des campagnes numériques au Royaume-Uni entre 2011 et 2017.

Au Canada, Mme Jouan Stonestreet identifie une démarche assez proche de celle de la Belgique au niveau du plafonnement des dépenses de publicité politique dans le but de ne pas fausser le débat politique en faveur des plus fortunés. L'a législation canadienne

politieke reclame in Frankrijk wordt gecompenseerd en gerechtvaardigd door het feit dat gratis zendtijd op de overheidszenders wordt aangeboden.

— Wetsvoorstel DOC 55 2371/001

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de uitgaven voor reclame en propaganda buiten de verkiezingscampagne te beperken tot 1 miljoen euro.

De spreekster maakt een internationale vergelijking ter zake.

In de Verenigde Staten gaat de verkiezingscampagne van start zodra de vorige verkiezingscyclus is afgelopen; doordat de duur van de verkiezingsperiodes niet is omschreven noch afgebakend lopen de kosten van de kiescampagnes exponentieel op, vooral op de sociale media. In 2020 bedroegen de totale uitgaven voor de presidentsverkiezing en voor de federale parlementsverkiezingen ongeveer 14 miljard dollar. Mevrouw Jouan Stonestreet stelt vast dat de uitgaven voor politieke communicatie en reclame en meer bepaald voor digitale communicatie op 8,5 miljard dollar worden geraamd; dat stemt overeen met 55 % van de bedragen die de partijen en hun kandidaten voor die verkiezingen uitgeven. De spreekster beklemtoont dat het derhalve van belang is de uitgaven te beperken, zelfs buiten de verkiezingsperiode, teneinde te voorkomen dat de campagnekosten de spuigaten uitlopen, met name op digitaal vlak.

Volgens de spreekster is het Verenigd Koninkrijk een interessant voorbeeld van een Staat waar gedurende een vrij lange verkiezingsperiode een bovengrens geldt, maar waar buiten die campagnetijd geen enkele beperking van toepassing is. Tijdens de zogenoemde gereglementeerde periode, die 365 dagen voor de dag van de verkiezing begint, gelden voorts specifieke regels voor de politieke partijen en derden. In het Verenigd Koninkrijk zijn de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen beperkt tot 19,5 miljoen pond (23 miljoen euro), die van derden tot 450 000 pond (530 000 euro) en die van de kandidaten tot ongeveer 10 000 euro tijdens de zogenoemde korte verkiezingsperiode, aangevuld met enkele pence per kiezer in de betrokken gemeente of kieskring. De wetgeving voorziet daarentegen in geen beperking van de uitgaven buiten de verkiezingscampagne. De spreekster wijst op de exponentiële toename van de kosten van de digitale campagnes in het Verenigd Koninkrijk tussen 2011 en 2017.

Mevrouw Jouan Stonestreet stelt dat Canada de zaken op vrijwel dezelfde wijze aanpakt als België, met reglementering ter begrenzing van de uitgaven voor politieke reclame, om te voorkomen dat de rijksten het politieke debat naar hun hand kunnen zetten. In de Canadese

a instauré des plafonds de dépenses qui s'appliquent pendant la durée de la campagne électorale, qui ne peut dépasser 50 jours, aux différents acteurs électoraux, à savoir les partis politiques, les candidats et les tierces parties. A titre d'exemple, les plafonds applicables pour les élections fédérales anticipées de 2021 étaient de 16,3 à 21,6 millions d'euros pour les partis politiques et de 64 000 à 110 000 euros pour les candidats. Depuis 2018, la législation a établi une période préélectorale et impose également le respect, pour les partis politiques, d'un plafond pour les dépenses de publicité électorale pendant cette période préélectorale (soit 1,5 million d'euros par parti en 2019).

Comme pour la proposition de loi DOC 55 1553/001, Mme Jouan Stonestreet relève l'importance de la conciliation des deux principes fondamentaux qu'elle a déjà évoqués (voir ci-dessus).

d. Exposé introductif de M. Jean Faniel, directeur général du CRISP

M. Jean Faniel rappelle que chacun des textes étudiés entend modifier 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. L'intervenant identifie quelques présupposés sur lesquels se fondent ces trois propositions.

Il constate tout d'abord que les auteurs de ces propositions estiment qu'il est aujourd'hui temps de considérer les communications politiques sur Internet, en particulier sur des réseaux sociaux tels que Facebook, au même titre que celles diffusées en télévision, en radio ou dans les cinémas. Ces dernières étant soumises à un régime spécifique en vertu de la loi du 4 juillet 1989, il existe donc un décalage important entre les deux types de médias. L'intervenant estime que les habitudes actuelles en matière d'accès à l'information ne peuvent plus guère justifier un traitement aussi différent et, dès lors, inégal.

Un deuxième présupposé est que la concurrence politique doit s'effectuer dans des conditions saines. Par conséquent, des règles claires doivent s'appliquer à tous les acteurs politiques. Les textes déposés par le groupe Ecolo-Groen soulignent que la différence de moyens financiers ne doit pas permettre à l'un ou l'autre acteur de convaincre un grand nombre d'électeurs par le seul pouvoir de l'argent.

Troisièmement, M. Faniel relève que les propositions de loi examinées indiquent que la démocratie, notamment

wetgeving zijn uitgavenplafonds opgenomen; die zijn tijdens de maximum 50 dagen durende verkiezingscampagne van toepassing op de diverse verkiezingsactoren, namelijk de politieke partijen, de kandidaten en derden. De bij de vervroegde federale verkiezingen van 2021 toepasselijke plafonds bedroegen bijvoorbeeld tussen 16,3 en 21,6 miljoen euro voor de politieke partijen en tussen 64 000 en 110 000 euro voor de kandidaten. Sinds 2018 is in de wetgeving bovendien een periode vóór de verkiezingen bepaald, tijdens dewelke de politieke partijen een bovengrens voor de uitgaven voor verkiezingsreclame in acht moeten nemen (1,5 miljoen euro per partij in 2019).

Zoals met betrekking tot wetsvoorstel DOC 55 1553/001 wijst mevrouw Jouan Stonestreet erop dat de beide reeds aangehaalde grondbeginselen moeten samengaan (cf. *supra*).

d. Inleidende uiteenzetting van de heer Jean Faniel, algemeen directeur van het Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)

De heer Jean Faniel wijst erop dat alle onderhavige wetsvoorstellen strekken 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. De spreker ziet een aantal hypothesen waarop die drie wetsvoorstellen zijn gestoeld.

Hij stelt vooreerst vast dat de indieners van die voorstellen van oordeel zijn dat de politieke boodschappen online, in het bijzonder op sociale media zoals Facebook, op dezelfde voet moeten worden gezet als die op televisie, op de radio of in de bioscoop. Aangezien de laatste categorie moet voldoen aan een specifieke, bij de wet van 4 juli 1989 bepaalde regeling, is er een groot verschil tussen de beide mediacategorieën. De spreker meent dat de huidige gang van zaken betreffende de toegang tot informatie een dermate groot verschil in behandeling – en derhalve ook een dermate grote ongelijkheid – niet langer rechtvaardigt.

Een tweede uitgangspunt is dat de politieke wedloop billijk moet verlopen. Bijgevolg moeten duidelijke regels voor alle politieke spelers gelden. In de door de Ecolo-Groen-fractie ingediende voorstellen wordt benadrukt dat het verschil op het vlak van financiële middelen niet tot gevolg mag hebben dat een of andere speler louter door de macht van het geld een groot aantal kiezers kan overtuigen.

Ten derde merkt de heer Faniel op dat de voorliggende wetsvoorstellen ervan uitgaan dat de democratie, met

en période électorale, doit reposer sur le débat d'idées. Pour que celui-ci se déroule dans des conditions optimales et équitables, il doit pouvoir se mener avec des moyens comparables. En outre, de véritables échanges doivent pouvoir se produire, ce que les réseaux sociaux ne permettent pas toujours de manière adéquate, en particulier en raison des filtres et des bulles créés par certains algorithmes.

L'expert attire également l'attention sur quelques aspects qui émaillent ou sous-tendent les textes examinés et qui nécessitent des remarques. Il estime que si le système belge de financement des partis politiques octroie des moyens financiers à l'ensemble des formations représentées dans l'assemblée de manière comparable (mais variable, puisque ces moyens dépendent des performances électorales), il est inexact qu'il finance tous les partis politiques. En effet, les formations qui ne parviennent pas à franchir les portes du Palais de la Nation n'ont pas accès à la dotation publique. M. Faniel juge nécessaire de rappeler que le seuil d'éligibilité de 5 % représente un obstacle qui, dans des circonscriptions où de nombreux sièges sont en jeu, relève significativement le seuil naturel qui permettrait d'accéder à la représentation et donc au financement public.

Dans le cadre fédéral propre à la Belgique, l'intervenant juge qu'il faut veiller à prendre en compte les compétences d'autres législateurs susceptibles d'intervenir dans ce débat. En listant de manière limitative et apparemment exhaustive les lois et le décret qui régissent actuellement le financement des campagnes électorales, les propositions DOC 55 2370/001 et 2371/001 risquent en effet d'empêcher que les législateurs wallon, bruxellois voire germanophone prennent à leur tour des initiatives dans ce domaine ou que, si des décrets ou ordonnances étaient adoptés dans cette matière, il faille modifier en conséquence la loi du 4 juillet 1989, sous peine de rendre les dispositions régionales ou communautaires nulles ou contradictoires avec cette loi. Il en va de même pour le cas où le Parlement flamand adopterait un autre décret en cette matière que celui du 8 juillet 2011.

Pour M. Faniel, la proposition DOC 55 1553/001, déposée par des membres du groupe PS, appelle principalement une observation. En effet, ce texte n'évoque pas les publications personnelles non sponsorisées qui sont postées sur Internet. L'esprit de la proposition semble induire que celles-ci resteraient autorisées. Pareille action requiert un investissement important, spontané ou encouragé, des militants et sympathisants d'un parti politique. Selon l'intervenant, on ne peut nier que cela constitue un facteur de participation démocratique intéressant

name in verkiezingstijden, moet berusten op het debat tussen overtuigingen. Dat debat kan alleen in optimale en billijke omstandigheden verlopen wanneer het wordt gevoerd met vergelijkbare middelen. Bovendien moeten daadwerkelijk ideeën kunnen worden uitgewisseld, wat via de sociale media niet altijd adequaat kan, inzonderheid door de filters en de bubbels die bepaalde algoritmen tot stand brengen.

Tevens vestigt de spreker de aandacht op een aantal aspecten in de teksten of waaraan die teksten ten grondslag liggen en waarop moet worden ingegaan. Hij stelt dat het Belgische partijfinancieringssysteem weliswaar financiële middelen toekent aan alle formaties die op vergelijkbare wijze in de assemblee vertegenwoordigd zijn (hoewel die vertegenwoordiging varieert, aangezien die middelen afhangen van de verkiezingsuitslag), maar dat het niet klopt dat het systeem alle politieke partijen financiert. De formaties die er niet in slagen zich toegang tot het Paleis der Natie te verschaffen, kunnen immers geen aanspraak maken op de overheidsfinanciering. Volgens de heer Faniel moet eraan worden herinnerd dat de kiesdrempel van 5 % een obstakel vormt dat in kieskringen waar veel zetels op het spel staan, de natuurlijke drempel voor toegang tot vertegenwoordiging en dus tot overheidsfinanciering aanzienlijk verhoogt.

Binnen het Belgische federale raamwerk dient volgens de spreker rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van andere wetgevers die zich in dit debat zouden kunnen mengen. Doordat de wetsvoorstellen DOC 55 2370/001 en 2371/001 een limitatieve en kennelijk exhaustieve opsomming bevatten van de wetten en van het decreet die momenteel de financiering van de verkiezingscampagnes regelen, dreigen ze te beletten dat de Waalse, de Brusselse of de Duitstalige wetgever op hun beurt initiatieven ter zake nemen. Voorts is het mogelijk dat, mochten er dienaangaande decreten of ordonnances worden aangenomen, de wet van 4 juli 1989 dienovereenkomstig moet worden gewijzigd, zo niet zouden de gewest- of gemeenschapsbepalingen weleens nietig kunnen zijn dan wel haaks op die wet kunnen staan. Hetzelfde geldt ingeval het Vlaams Parlement dienaangaande een ander decreet zou aannemen dan dat van 8 juli 2011.

Volgens de heer Faniel moet over het door de PS-fractie ingediende wetsvoorstel DOC 55 1553/001 in essentie één opmerking worden geformuleerd. In die tekst wordt immers geen melding gemaakt van niet-gesponsorde persoonlijke publicaties die online worden gezet. De strekking van het voorstel lijkt te impliceren dat die toegestaan zouden blijven. Een dergelijke actie vereist van de militanten en de sympathisanten van een politieke partij een forse spontane of aangemoedigde investering. Volgens de spreker valt weliswaar niet te ontkennen dat

tête du classement européen des dépenses de communication politique réalisées sur Facebook. Cette situation s'explique-t-elle par le fait qu'il n'existe actuellement pas de plafond à ce type de dépenses ou par le fait que les partis politiques belges, ou au moins certains d'entre eux, disposent de moyens considérablement plus élevés que ceux d'autres pays? Comme indiqué plus haut à propos de la proposition DOC 55 1553/001, M. Faniel estime qu'il faut également prendre garde à ne pas brider l'enthousiasme et la participation active des militants et sympathisants au travail de conscientisation qu'effectuent les partis, ou ouvrir la porte à des dérives qui verraient certains d'entre eux être rémunérés pour de telles activités, même occasionnelles. Il serait également selon lui important de clarifier un point de la proposition DOC 55 2371/001 à propos du montant de dépenses prévu lors d'une année électorale (et, *a fortiori*, lors d'une année qui verra se dérouler plusieurs scrutins à des moments différents, comme cela sera le cas de 2024). Chaque période de quatre mois précédant une élection permettra-t-elle d'atteindre le plafond, en plus de la limite annuelle? Ces plafonds seront-ils cumulables ou bien faut-il comprendre qu'une année électorale ne permettra d'atteindre qu'un seul et même maximum, au risque que toutes les dépenses à comptabiliser soient concentrées sur la ou les périodes électorales? Selon l'intervenant, les mots "dépenses pour la propagande électorale non comprises" ne permettent sans doute pas de clarifier suffisamment ce point pourtant important. M. Faniel conclut que les propositions de loi examinées entendent limiter les dépenses que les partis politiques peuvent consentir en certaines matières (les investissements immobiliers ou les communications sur Internet, en particulier) ou à certaines périodes (durant les campagnes électorales ou également en dehors de celles-ci). L'intervenant se demande si cette manière de procéder est la plus adéquate pour rencontrer l'objectif consistant à maintenir une saine concurrence politique ou à mettre fin à un niveau de dépenses sur Facebook significativement plus élevé que dans d'autres pays européens. Quelques questions mériteraient réflexion. Ne faut-il pas se demander plutôt si les moyens financiers octroyés aux partis politiques, notamment dans le cadre de la dotation publique fédérale, sont en adéquation avec les fins visées? Les investissements importants effectués dans le secteur immobilier ou sur Facebook ne sont-ils pas le signe que les moyens accordés sont trop élevés, au moins pour les formations qui perçoivent les dotations les plus fortes? La partie fixe de la dotation n'est-elle pas trop faible et la partie variable trop importante pour maintenir la saine concurrence entre les différents partis qui y accèdent? Est-il encore opportun de maintenir des plafonds de dépenses par candidat qui varient en fonction du nombre d'élus sortants dont dispose une formation dans une circonscription donnée? Et le financement public ne doit-il pas être rendu accessible à des

korte termijn kantoren van de begunstigde partij zullen huisvesten? In wetsvoorstel DOC 55 2371/001 wordt beklemtoond dat Belgische politieke formaties en de leiders ervan aan de top staan van de Europese ranglijst van uitgaven voor politieke communicatie op Facebook. Valt zulks te verklaren doordat voor dergelijke uitgaven momenteel geen maximum geldt, dan wel doordat de Belgische politieke partijen, of althans sommige, over aanzienlijk meer middelen beschikken dan die van andere landen? Zoals eerder in verband met wetsvoorstel DOC 55 1553/001 is aangestipt, is de heer Faniel van mening dat er tevens over moet worden gewaakt dat het enthousiasme en de actieve deelname van de militanten en sympathisanten aan het door de partijen verrichte bewustmakingswerk niet worden beknot, of dat het komt tot uitwassen waarbij sommigen van hen worden vergoed voor dergelijke activiteiten, zelfs occasioneel. Volgens de spreker ware het daarnaast belangrijk duidelijkheid te scheppen over het punt in wetsvoorstel DOC 55 2371/001 aangaande het in een verkiezingsjaar voorziene uitgavenbedrag (en *a fortiori* in een jaar waarin meerdere verkiezingen op verschillende tijdstippen zullen plaatsvinden, zoals dat het geval zal zijn in 2024). Zal het in elk aan een verkiezing voorafgaand tijdvak van vier maanden mogelijk zijn het maximum te bereiken, bovenop de jaarlijkse limiet? Zullen die maxima cumulatief zijn, of moet ervan worden uitgegaan dat in een verkiezingsjaar slechts één maximum kan worden bereikt, op het gevaar af dat alle te boeken uitgaven in de verkiezingsperiode(s) zullen samenkomen? Volgens de spreker kan dat nochtans belangrijke punt wellicht niet voldoende worden verduidelijkt aan de hand van de woorden "de uitgaven voor verkiezingspropaganda niet inbegrepen". De heer Faniel concludeert dat de ter bespreking liggende wetsvoorstellen beogen de uitgaven te beperken die politieke partijen mogen toestaan in bepaalde domeinen (inzonderheid de investeringen in vastgoed of de onlinecommunicatie) of in sommige periodes (tijdens of ook buiten de verkiezingscampagnes). De spreker vraagt zich af of die werkwijze de geschiktste is om de doelstelling te bereiken, zijnde een gezonde politieke mededinging handhaven of om een einde maken aan uitgaven op Facebook die fors hoger liggen dan in andere Europese landen. Over enkele vragen is reflectie vereist. Moeten we ons niet veeleer afvragen of de financiële middelen die aan de politieke partijen worden toegekend, met name in het kader van de federale overheidsdotatie, wel op de beoogde doelstellingen zijn afgestemd? Zijn de forse investeringen in de vastgoedsector of de uitgaven voor Facebook geen signaal dat de toegekende middelen te hoog zijn, op zijn minst voor de formaties die de hoogste dotaties ontvangen? Is het vaste deel van de dotatie niet te laag en is het variabele deel ervan niet te hoog om gezonde mededinging in stand te houden tussen de verschillende partijen die op die dotatie aanspraak

formations qui ne disposent pas d'une représentation à la Chambre des représentants, moyennant certains critères de représentativité à définir?

3. Questions et interventions des membres

M. Raoul Hedebouw (PVDA-PTB) relève que plusieurs experts font le lien entre le débat portant sur les dépenses électorales et celui qui concerne les rentrées financières des partis politiques. Le membre estime qu'une vision globale est nécessaire pour cerner le rapport entre le volume de capital transmis et les dépenses réalisées par les partis. L'orateur souhaite connaître l'avis des experts à propos de ce qui se pratique dans d'autres pays pour déterminer si une diminution des dotations publiques implique une limitation des dépenses, dont celles réalisées sur les réseaux sociaux.

M. Hedebouw constate que le but poursuivi par les propositions de loi est de favoriser l'égalité démocratique afin de permettre le débat politique. L'intervenant interroge les experts au sujet des différentes réglementations étrangères en matière d'accès aux médias. Il fait référence à l'actualité de la campagne présidentielle française durant laquelle certains candidats semblent plus avantagés que d'autres. Le membre signale également les résultats d'une étude en Flandre qui démontre un gros déficit au niveau du temps d'antenne attribué aux partis de l'opposition parlementaire dans les médias audiovisuels traditionnels en 2020-2021. L'orateur souligne que le même constat peut être fait en ce qui concerne la presse écrite et s'interroge sur les raisons d'un niveau de dépense supérieur de la part des formations d'opposition sur les réseaux sociaux. Au niveau belge, le représentant du PTB constate un net déséquilibre en faveur de l'exécutif. Il souhaiterait savoir ce qu'il en est ailleurs et si la question de la régulation de l'accès à la presse traditionnelle est traitée dans d'autres pays.

M. Hedebouw constate avec étonnement le revirement intervenu depuis la loi du 6 janvier 2014 (DOC 53 2972/006), à l'initiative du PS, sous un gouvernement Di Rupo alors soutenu par une majorité très proche de l'actuelle (à l'exception du groupe Les Engagés). Pour le membre, ce texte législatif actait la fin de l'interdiction de la propagande électorale payante sur les réseaux sociaux en évoquant le fait que la distinction entre celle-ci et les publicités dans les journaux et magazines ne pouvait se justifier dans le contexte

faire? Is het nog altijd wenselijk uitgavenmaxima per kandidaat te handhaven die variëren naargelang van het aantal uittredende kandidaten dat een partij in een bepaalde kieskring heeft? Moet de overheidsfinanciering voorts niet toegankelijk worden gemaakt voor formaties die niet over een vertegenwoordiging in de Kamer van volksvertegenwoordigers beschikken, in casu door middel van bepaalde, vooralsnog vast te stellen representativiteitscriteria?

3. Vragen en betogen van de leden

De heer Raoul Hedebouw (PVDA-PTB) merkt op dat veel experten het debat over de verkiezingsuitgaven koppelen aan dat over de financiële inkomsten van de politieke partijen. Volgens het lid dient men een volledig zicht op de situatie te hebben om een goed begrip te krijgen van de verhouding tussen de omvang van de toegekende middelen en de uitgaven van de partijen. De spreker vraagt naar de mening van de deskundigen over wat in andere landen gangbaar is, om aldus na te gaan of een vermindering van de overheidsdotaties leidt tot een beperking van de uitgaven, onder meer voor sociale media.

De heer Hedebouw stelt vast dat de wetsvoorstellen een gelijk democratisch speelveld ten behoeve van het politieke debat tot stand beogen te brengen. De spreker wil van de experten weten welke regelgeving in het buitenland geldt met betrekking tot de toegang tot de media. Hij verwijst naar de lopende campagne voor de presidentsverkiezingen in Frankrijk, waarbij bepaalde kandidaten lijken te worden bevoordeeld. Het lid verwijst tevens naar een studie in Vlaanderen waaruit is gebleken dat de partijen van de parlementaire oppositie in 2020-2021 beduidend minder zendtijd in de conventionele audiovisuele media hebben gekregen. De spreker geeft aan dat zulks ook geldt voor de geschreven pers en meent dat het geen toeval is dat oppositiepartijen meer geld aan sociale netwerken besteden. Het PTB-lid stelt vast dat de balans in België sterk overhelpt ten voordele van de regeringspartijen. Hij had graag geweten hoe het er elders aan toe gaat en of de regulering van de toegang tot de conventionele pers in andere landen op de agenda staat.

De heer Hedebouw is verwonderd over de ommezwaai die heeft plaatsgevonden sinds de wet van 6 januari 2014 (DOC 53 2972/006), waarvoor de PS het initiatief heeft genomen ten tijde van de regering-Di Rupo, destijds gesteund door een meerderheid die veel weg heeft van de huidige (met uitzondering van de "Les Engagés"-fractie). Volgens het lid bezegelde die wettekst het einde van het verbod op betaalde verkiezingspropaganda op de sociale netwerken, aangezien het onderscheid tussen betaalde verkiezingspropaganda op de sociale media en dergelijke

technologique de l'époque. L'orateur s'étonne qu'une limitation ou une interdiction puisse aujourd'hui être justifiée par une différence de traitement entre les messages véhiculés par la télévision, la radio ou le cinéma et, d'autre part, les messages qui circulent sur internet. L'intervenant ne peut se départir de l'impression qu'un tel revirement pourrait s'expliquer par le constat de l'efficacité de certains partis d'opposition dans le domaine de la communication sur les réseaux sociaux.

M. Khalil Aouasti (PS) regrette d'emblée les disqualifications sémantiques, peu favorables au débat public et démocratique serein, lorsque certains évoquent les médias ou les partis dits traditionnels. L'intervenant rappelle qu'en 2014, la motivation de la suppression de l'interdiction de la publicité en période de campagne électorale était clairement motivée par la difficulté voire l'incapacité de contrôler le phénomène. L'orateur estime qu'il en va tout autrement aujourd'hui et que l'évolution technologique permet ce contrôle. M. Aouasti réfute l'idée d'une quelconque crainte d'une potentielle qualité de la communication numérique d'adversaires politiques.

Le membre estime que la période de la campagne électorale doit être propice aux débats de fond et non aux formules réductrices alors que la publicité favorise intrinsèquement le simplisme des slogans. L'intervenant rappelle l'importante distinction entre la durée de la campagne électorale, à redéfinir et à éventuellement allonger, qui doit faire l'objet d'un contrôle et les autres périodes de communication politique.

M. Aouasti revient sur la difficulté, évoquée par M. Faniel, de contrôler l'éventuel usage et la rémunération indirects. Selon l'orateur, d'autres éléments peuvent aussi constituer des objets de détournement: le personnel attaché non rémunéré, un véhicule mis à disposition durant la campagne ou encore les articles de fond publiés dans les mêmes conditions que lors d'autres périodes. Le membre juge néanmoins qu'il est temps d'avancer et qu'il sera toujours possible de qualifier et d'intégrer ces dépenses particulières lors de modifications ultérieures. M. Aouasti estime que le risque de dérive ne doit pas empêcher d'agir en vue de la limitation ou de l'interdiction de la publicité électorale sur internet et les réseaux sociaux pendant la campagne électorale.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) déplore l'affirmation de M. Hedebouw selon laquelle les propositions de loi à l'examen visent à faire taire l'opposition, qui est très active sur les réseaux sociaux. Ce serait précisément

propaganda in kranten en niet langer te verantwoorden door de toenmalige stand van de technologie. De spreker is verwonderd dat een beperking of een verbod thans kan worden verantwoord door een verschil in behandeling tussen de boodschappen die via de televisie, de radio of de bioscoop worden verspreid, en die welke online worden verspreid. De spreker heeft de stellige indruk dat een dergelijke ommekeer kan worden verklaard door de vaststelling dat bepaalde oppositiepartijen efficiënt communiceren in de sociale media.

De heer Khalil Aouasti (PS) geeft aan dat sommigen zich bezondigen aan semantische diskwalificatie wanneer zij het hebben over de "conventionele" media of partijen; zulks draagt niet bepaald bij aan een sereen openbaar en democratisch debat. De spreker herinnert eraan dat de opheffing van het verbod op reclame tijdens verkiezingscampagne in 2014 duidelijk terug te voeren was op het feit dat die reclame moeilijk te controleren viel. Thans is de situatie helemaal anders, en kan een en ander worden gecontroleerd dankzij de technologische evolutie. De heer Aouasti weerlegt dat men beducht zou zijn voor de mogelijke kwaliteit van de digitale communicatie van politieke tegenstrevers.

Het lid meent dat in de verkiezingscampagnetijd geen ruimte is voor veralgemeningen, maar dat er inhoudelijke debatten moeten worden gevoerd. Het is echter een feit dat reclame zich net intrinsiek leent tot simplistische slogans. De spreker wijst op het belangrijk onderscheid dat moet worden gemaakt tussen de te controleren duur van de verkiezingscampagne – die moet worden herijkt en eventueel worden verlengd – en de andere tijden waarin politieke boodschappen worden verspreid.

De heer Aouasti komt terug op het door de heer Faniel aangehaalde probleem inzake het toezicht op indirecte vergoedingen en het eventuele gebruik ervan. Volgens de spreker kunnen nog andere zaken als oneigenlijke middelen worden beschouwd: niet-bezoldigd personeel, een voertuig dat tijdens de campagne ter beschikking wordt gesteld of nog inhoudelijke artikelen die tegen dezelfde voorwaarden worden gepubliceerd als in andere perioden. Het lid meent evenwel dat men vooruitgang moet boeken en dat die bijzondere uitgaven te allen tijde bij latere wijzigingen van de wet zullen kunnen worden gekwalificeerd en opgenomen. De heer Aouasti vindt dat het risico op dit soort uitwassen niet mag beletten actie te ondernemen om verkiezingsreclame online en op de sociale netwerken te beperken of te verbieden tijdens de verkiezingscampagne.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) betreurt de bewering van de heer Hedebouw dat de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen ertoe strekken de oppositie, die op de sociale media sterk staat, de mond te

une bonne chose pour les acteurs extérieurs et pour les nouveaux acteurs politiques que l'argent devienne un facteur moins important dans la politique, en particulier en ce qui concerne la tenue de campagnes politiques permanentes. Le financement plus que généreux des partis et le manque de réglementation renforcent la position de l'establishment. Le groupe PVDA-PTB disposant d'un patrimoine considérable, la question se pose d'ailleurs de savoir si ce parti ne fait pas entretemps partie de cet establishment. Quiconque se soucie sincèrement de l'équilibre et de l'ouverture du débat démocratique devrait s'efforcer de réduire le poids du facteur argent.

Au cours des auditions précédentes, plusieurs experts ont suggéré de prévoir, dans le cadre du financement des partis politiques, un "bonus opposition", comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Allemagne. Il s'agit d'une approche intéressante, bien que sur le plan de la couverture et du soutien dans les médias, il existe surtout un écart énorme entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, plutôt qu'entre la majorité et l'opposition.

L'intervenant souligne qu'il est résolument favorable à une réforme globale du financement des partis qui renforcerait le pouvoir législatif et renforcerait aussi partiellement les partis d'opposition en matière de subventions et de soutien direct aux partis politiques. Il ne s'agit en aucun cas d'introduire une forme de censure.

Les membres du groupe PVDA-PTB soutiennent qu'il doit être possible d'exercer un contre-pouvoir. Selon l'intervenant, les campagnes Facebook de ce parti constituent toutefois une forme plutôt banale de contre-pouvoir. La publicité en général n'est pas le moyen le plus adéquat d'exercer ce contre-pouvoir. Pour renforcer l'opposition, il existe d'autres pistes de réflexion que la revendication du droit de faire sans cesse campagne sur les réseaux sociaux.

Les propositions de loi à l'examen mettent en lumière diverses facettes d'un débat global sur la réglementation des partis et le financement des campagnes. L'intervenant souhaite ouvrir le débat. M. Dewael a suggéré d'élargir le champ de l'étude de droit comparé à d'autres aspects des campagnes et du financement des partis. M. Calvo estime qu'il s'agit d'une bonne suggestion, dont il faudra discuter lors de la prochaine fixation de l'ordre des travaux.

Lors de l'audition précédente, les orateurs ont plaidé en faveur de l'introduction d'une distinction entre les subventions accordées aux groupes politiques et celles octroyées aux partis. Quelles sont, selon les invités, les autres mesures qui devraient être prioritaires?

snoeren. Het komt buitenstaanders en nieuwkomers net ten goede als geld een kleinere factor wordt in de politiek en in de permanente politieke campagnevoering in het bijzonder. De royale partijfinanciering en de beperkte regulering verstevigen de positie van de gevestigde orde. Aangezien de PVDA-PTB-fractie over een aanzienlijk vermogen beschikt, rijst overigens de vraag of de partij ondertussen niet tot de gevestigde orde behoort. Wie oprecht begaan is met de evenwichtigheid en de openheid van het democratische debat moet ernaar streven de factor geld te verkleinen.

Tijdens de vorige hoorzittingen opperden enkele experts – naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland – een oppositiebonus in de partijfinanciering in te schrijven. Dat is een interessante insteek, hoewel er qua mediabelichting en ondersteuning vooral een enorme discrepantie bestaat tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, veeleer dan tussen meerderheid en oppositie.

Het lid benadrukt stellig voorstander te zijn van een alomvattende hervorming van de partijfinanciering, waar de wetgevende macht versterkt uitkomt en waarbij de oppositiepartijen, als het aankomt op fractietoelagen en directe ondersteuning, gedeeltelijk worden versterkt. Het is allerminst de bedoeling een vorm van censuur in te voeren.

De leden van PVDA-PTB-fractie voeren aan dat er tegenmacht moet kunnen worden uitgeoefend. De Facebookcampagnes van de partij zijn volgens de spreker echter een eerder banale vorm van tegenmacht. Reclame in het algemeen is niet het geschiktste middel. Om de oppositie te versterken, zijn er andere denksporen mogelijk dan het pleidooi om eindeloos campagne te mogen voeren op de sociale media.

De ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen belichten verschillende facetten van een overkoepelend debat over partijregulering en campagnefinanciering. Het lid wenst het debat open te trekken. De heer Dewael heeft voorgesteld de rechtsvergelijkende studie uit te breiden naar andere aspecten van campagnes en partijfinanciering, een goede suggestie die tijdens de volgende regeling der werkzaamheden moet worden besproken.

Tijdens de vorige hoorzitting pleitten de gastsprekers ervoor een scheiding in te voeren tussen fractietoelagen en partijtoelagen. Welke andere maatregelen zijn volgens de genodigden prioritair?

Les soupçons de l'opposition rendent la discussion sur le fond plus difficile. M. Calvo espère néanmoins qu'il sera possible d'aboutir à une révision globale du financement des partis politiques au cours de la législature actuelle, étant donné qu'une telle réforme est cruciale pour le renouvellement de la politique belge en général.

Mme Nathalie Gilson (MR) s'interroge à propos du principe même de la restriction de la liberté d'opinion par la limitation de la communication politique et sur l'intérêt d'aller plus en avant alors que des limitations existent déjà dans la législation par rapport aux montants ou aux dimensions des panneaux d'affichage par exemple.

Selon l'intervenante, il devient très difficile de distinguer la propagande électorale de plaidoyers en faveur d'opinions politiques sous la forme de publicités déguisées. Elle s'interroge sur le risque de voir un développement de la propagande réalisée par de tierces personnes, volontairement ou de manière téléguidée, suite à une limitation ou une interdiction imposée aux formations politiques et à leurs candidats. À la lumière de l'actualité, la membre rappelle le danger de l'intervention de pays totalitaires ou d'agences de communication dans les processus électoraux, voire en dehors d'une campagne, dans le but de mettre à mal nos systèmes politiques démocratiques. L'intervenante souligne toute l'importance de permettre la liberté du débat au risque de voir d'autres acteurs remplacer les partis politiques de manière déguisée.

Mme Gilson rappelle la décision de 2019 visant à offrir davantage de transparence aux électeurs en menant une évaluation financière des propositions et programmes des partis politiques afin d'en vérifier la crédibilité. Elle interroge les experts sur l'intérêt de permettre d'accentuer le pouvoir de contrôle des citoyens, plutôt que de vouloir restreindre le débat, en élargissant les règles interdisant la publicité mensongère à la propagande politique.

4. Réponses et répliques

M. Sam van der Staak confirme le risque de voir le problème se déplacer vers un financement par des tiers à mesure que les interdictions se multiplient. Les politiques posteront davantage de déclarations politiques sur leurs propres réseaux sociaux, un phénomène connu sous le nom d'"organic content". Une surveillance restera nécessaire.

Dans toute l'Europe, un débat s'est ouvert sur la lutte contre les fake news et les ingérences étrangères. Un code de conduite et un système de signalement en ligne

De verdenkingen van de oppositie bemoeilijken het inhoudelijke gesprek. Toch hoopt de spreker dat er in de huidige zittingsperiode een alomvattende herziening van de partijfinanciering kan worden afgesproken, aangezien die hervorming cruciaal is om de Belgische politiek in het algemeen te vernieuwen.

Mevrouw Nathalie Gilson (MR) heeft bedenkingen bij het principe dat de vrijheid van meningsuiting wordt beknot door de inperking van de politieke communicatie. Ze vraagt zich af of het wel belang heeft op die ingeslagen weg door te gaan, aangezien de wetgeving al in beperkingen voorziet met betrekking tot bijvoorbeeld de te spenderen bedragen en de afmetingen van affichepanelen.

Volgens de spreekster wordt het heel moeilijk verkiezingspropaganda te onderscheiden van betogen met politieke standpunten die in sluikreclame worden geventileerd. Mocht de politieke formaties en hun kandidaten een beperking dan wel een verbod worden opgelegd, bestaat dan niet het risico dat derden verkiezingspropaganda zullen uitwerken op eigen initiatief, dan wel aangestuurd door de politiek? In de huidige context wijst het lid op het gevaar van de inmenging van totalitaire regimes of communicatiebureaus in de verkiezingsprocessen – zelfs niet in verkiezingstijd –, met de bedoeling onze democratische politieke structuren te ondergraven. De spreekster wijst erop dat het zeer belangrijk is plaats te bieden aan het vrije debat; zo niet dreigen andere actoren tersluiks de plaats van de politieke partijen in te nemen.

Mevrouw Gilson verwijst naar de beslissing van 2019 waarmee werd beoogd de kiezers meer transparantie te bieden via een becijfering van de voorstellen en programma's van de politieke partijen, zodat de kiezer die kon toetsen op hun geloofwaardigheid. Ze vraagt de internetkenners of het interessant zou zijn het toezicht door de burger op te voeren, veeleer dan het debat te vernauwen, door de regeling inzake het verbod op misleidende reclame uit te breiden tot politieke propaganda.

4. Antwoorden en replieken

De heer Sam van der Staak bevestigt dat het risico bestaat dat het probleem verschuift naar financiering door derden naarmate er meer verboden worden ingesteld. Politici zullen meer onbetaalde politieke uitspraken plaatsen op hun eigen socialmediaprofielen, een fenomeen dat *organic content* wordt genoemd. Toezicht zal nodig blijven.

In heel Europa wordt gedebatteerd over de bestrijding van nepnieuws en buitenlandse beïnvloeding. Een gedragscode en een onlinerapportagesysteem zijn twee

sont les deux facettes d'une même stratégie visant à renforcer le contrôle public sur le débat. Avec leur code de conduite, les Pays-Bas ont fait le choix de la transparence. Si le financement des partis politiques peut être suivi grâce à un système en ligne constamment mis à jour, le contrôle de la politique par les journalistes, les chercheurs et les citoyens se renforcera.

En réponse à M. Calvo, l'orateur indique que parmi les thèmes qui seront importants lors de la prochaine réforme complète du système de financement, beaucoup revêtent un caractère de principe. Il y a toutefois quelques sujets de discussion qui émergent de plus en plus fréquemment au niveau international.

La confiance des citoyens dans les élections et dans le système politique dépend de plus en plus de la cybersécurité. Lorsque des politiques sont victimes de pirates informatiques, la confiance des citoyens est affectée. L'orateur préconise donc la fixation d'un objectif de dépenses obligatoire en matière de cybersécurité. Un objectif de dépenses à consacrer obligatoirement à la participation des femmes est également une bonne idée.

En Belgique, il n'y a pas d'interdiction de financement étranger. De plus en plus de pays prévoient une telle interdiction. Les Pays-Bas envisagent de rendre impossible tout financement provenant de l'extérieur de l'UE. À la lumière de la guerre en Ukraine, ce débat devient très urgent.

Il existe un besoin croissant d'instruments de surveillance tels que des codes de conduite ou des systèmes de signalement en ligne. Le législateur belge doit tenir compte des nombreux exemples étrangers dans ce domaine.

M. Aouasti a raison de dire qu'aujourd'hui, bon nombre de publicités ne visent pas à alimenter le débat. La question de savoir si une interdiction est la meilleure solution pour améliorer la situation relève d'une discussion de principe. L'orateur renvoie à nouveau au phénomène du contenu organique. Les messages que les mandataires politiques diffusent sur leurs réseaux sociaux sont des fragments et des déclarations libres plutôt que des éléments alimentant un débat constructif.

La communauté internationale veut davantage de transparence. La discussion menée au sein des institutions européennes à propos de la nouvelle législation et des publicités politiques en ligne contraindra les médias sociaux et Google à identifier les personnes qui paient pour les publicités. L'Irlande et le Canada ont choisi de miser sur la transparence plutôt que d'instaurer une

zijden van dezelfde medaille om de publieke controle op het debat te vergroten. In Nederland is met de gedragscode gekozen voor transparantie. Indien de financiering van politieke partijen kan worden opgevolgd dankzij een continu bijgewerkt onlinesysteem, groeit de controle op de politiek door de journalistiek, onderzoekers en burgers.

Veel thema's die belangrijk zullen zijn bij de volledige hervorming van het partijfinancieringsstelsel zijn van principiële aard, antwoordt de spreker aan de heer Calvo. Wel zijn er een paar gespreksonderwerpen die internationaal steeds vaker de kop opduiken.

Het vertrouwen van de burgers in verkiezingen en in het politieke stelsel hangt steeds meer af van cyberveiligheid. Wanneer politici worden gehackt, wordt het vertrouwen van burgers aangetast. De spreker pleit dan ook voor de invoering van een oormerk voor cyberveiligheid. Een oormerk voor vrouwenparticipatie is eveneens een goed idee.

In België geldt geen verbod op buitenlandse financiering. Steeds meer landen voeren een dergelijk verbod in. Nederland overweegt om financiering van buiten de EU onmogelijk te maken. In het licht van de oorlog in Oekraïne is dit debat erg urgent.

Er is steeds meer nood aan toezichtsinstrumenten zoals gedragscodes of onlinerapportage. De Belgische wetgever dient rekening te houden met de talrijke voorbeelden uit het buitenland.

De heer Aouasti heeft gelijk wanneer hij stelt dat veel advertenties op dit moment geen fundamenteel debat beogen. Of een verbod de beste oplossing is om dat te verhelpen, is een principiële discussie. Wederom wijst de spreker op het verschijnsel organic content. De boodschappen die politici op hun eigen sociale media plaatsen, zijn eerder flarden en losse statements dan constructief deel van een debat.

De internationale gemeenschap streeft naar meer transparantie. De discussie binnen de Europese instellingen over nieuwe wetgeving en politieke onlinereclame zal de sociale media en Google ertoe verplichten inzicht te bieden in wie voor de advertenties betaalt. Zowel Ierland als Canada hebben ervoor gekozen in te zetten op transparantie in plaats van een verbod te regelen. In

interdiction. Chaque pays a toutefois sa propre réalité, si bien qu'une interdiction n'est pas exclue *a priori* en Belgique.

L'orateur répond à M. Hedeboom qu'il existe plusieurs modèles de financement des partis politiques. Les États essaient de trouver une bonne combinaison entre les dotations publiques, les donations des membres et les donations privées. Idéalement, toutes ces sources de financement devraient être plus ou moins équivalentes. De nombreux écarts s'observent toutefois en pratique, par exemple en raison du faible nombre de membres qui consentent à faire un don ou d'un scandale lié aux dons privés comme en Espagne.

Le financement public généreux des partis belges a incontestablement des origines historiques. Un raisonnement identique s'applique en Roumanie. Il convient cependant de chercher en permanence un bon équilibre. En Allemagne, l'État donne un euro pour chaque euro donné par les membres ou les donateurs privés. Ce système maintient un équilibre entre les formes de donations et cette formule mérite également d'être envisagée en Belgique.

Enfin, l'orateur reconnaît que dans certains pays, les nouveaux partis et les novices en politique tirent profit des réseaux sociaux. En effet, tant le parti progressiste Volt que le parti de droite Forum voor Democratie profitent des réseaux sociaux. Les publicités sur les réseaux sociaux sont toujours moins chères et elles constituent dès lors un moyen plus abordable de faire campagne, ce qui donne à certains partis un accès plus aisé au système politique.

Les partis du centre consacrent cependant plus d'argent aux publicités en ligne, en Belgique comme aux Pays-Bas, car ils ont plus de moyens. Les grands partis s'appuient sur des structures plus professionnelles qui savent comment exploiter les différents outils. Les grands partis ont ainsi accès à de nombreuses données qui leur permettent de diffuser des messages plus ciblés sur les réseaux sociaux.

M. Nicolae Esanu indique qu'il est très important d'examiner les expériences vécues dans les autres pays. La Commission de Venise est l'organe adéquat pour évaluer toute législation existante ou en projet à la lumière des standards internationaux, ne fût-ce que parce qu'outre les membres du Conseil de l'Europe, les États-Unis, plusieurs pays d'Amérique latine, le Canada, le Japon et la Corée du Sud y sont notamment représentés.

En ce qui concerne l'internet et les réseaux sociaux, l'orateur conseille la lecture des Principes pour un usage

elk land staan de zaken er echter anders voor, waardoor een Belgisch verbod niet *a priori* is uitgesloten.

Aan de heer Hedeboom antwoordt de spreker dat er verschillende modellen zijn om politieke partijen te financieren. Landen gaan op zoek naar een goede combinatie tussen donaties door de Staat, donaties door leden en donaties door private partijen. Idealiter zijn de inkomstenbronnen ongeveer even groot. In de praktijk doen zich veel verschuivingen voor, bijvoorbeeld wegens een gering aantal leden dat wenst te doneren of een schandaal met grote private donaties, zoals in Spanje is gebeurd.

De royale publieke financiering voor Belgische partijen houdt ongetwijfeld verband met de geschiedenis. Dezelfde redenering gaat op voor Roemenië. Desondanks dient er continu naar een goede balans te worden gezocht. In Duitsland legt de Staat een euro bij voor elke euro van leden of private schenkers. Deze werkwijze houdt een balans tussen de verschillende donatievormen in stand en is ook in België het overwegen waard.

De spreker erkent tot slot dat nieuwe partijen en buitenstaanders in sommige landen voordeel halen uit de sociale media. Zowel het progressieve Volt als het rechtse Forum voor Democratie hebben er inderdaad baat bij. Advertenties op de sociale media zijn doorgaans goedkoper en bijgevolg een laagdrempelige vorm van campagnevoering, wat sommige partijen makkelijker toegang tot het politieke stelsel verschaft.

Desondanks geven de centrumpartijen zowel in België als in Nederland meer geld uit aan onlineadvertenties, aangezien ze meer geld hebben. De grote partijen beschikken over professionelere partijapparaten die weten hoe ze met de hulpmiddelen moeten omgaan. Op die manier hebben de grotere partijen een brede toegang tot gegevens en kunnen ze gerichtere boodschappen op de sociale media plaatsen.

De heer Nicolae Esanu beaamt dat het zeer belangrijk is ervaringen uit het buitenland onder de loep te nemen. De Commissie van Venetië is de juiste plek om bestaande of voorgestelde wetgeving te toetsen aan de internationale standaard, al helemaal omdat behalve de leden van de Raad van Europa onder andere ook de VS, Latijns-Amerikaanse landen, Canada, Japan en Zuid-Korea vertegenwoordigd zijn.

In verband met internet en sociale media raadt de spreker de lectuur aan van Principles for a fundamental

conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux. Dans ce document, la Commission de Venise examine les expériences d'un grand nombre de pays.

La Commission de Venise estime que les partis ne peuvent pas dépendre excessivement des ressources publiques. L'orateur s'inquiète de lire dans l'exposé des motifs de l'une des propositions de loi qu'une partie considérable du financement des partis politiques belges provient de l'État. Il convient d'examiner cette situation avec prudence.

L'une des recommandations principales de la Commission de Venise indique que l'argent ne peut pas avoir une influence importante sur la politique en général et sur les processus électoraux en particulier. Il convient de prendre des mesures efficaces pour éviter que l'argent domine la politique.

À cet égard, l'orateur renvoie à nouveau aux principes 5 et 6 des lignes directrices. Le fait que certains pays aient instauré des restrictions, voire des interdictions, ne signifie pas que les autres pays doivent adopter des mesures similaires. Toute restriction doit être justifiée et les partis doivent toujours pouvoir diffuser leur message politique. Quand une nouvelle restriction est envisagée, il convient dès lors de toujours examiner comment les partis, qu'ils soient grands, petits, anciens ou nouveaux, atteignent leur public cible.

Mme Barbara Jouan Stonestreet confirme à M. Hedeboom que la dotation publique aux partis politiques et parfois aux candidats, sous la forme d'une allocation ou d'un remboursement de frais électoraux, constitue bien une des formes les plus courantes en matière de financement de la vie politique à l'échelle internationale. L'intervenante souligne qu'un tel financement constitue une faveur, un avantage accordé par l'État et n'offre en rien un droit acquis absolu. L'intervenante illustre ses propos par le cas de l'Italie qui, depuis 2014, a progressivement réduit, avant d'abandonner complètement, le système de financement public des partis politiques en 2017. Au contraire de tous les États membres de l'Union européenne, l'Italie et Malte ne proposent pas de système de financement public des partis politiques. L'oratrice insiste sur les importantes disparités entre les pays, notamment liées à la taille, à la population et aux critères d'éligibilité et d'allocation de la subvention publique adoptée par le législatif. En Belgique, à l'échelon fédéral, ce sont plus ou moins 30 millions d'euros qui sont alloués annuellement aux différents partis politiques éligibles à la dotation publique. En France, il s'agit de 66 millions d'euros qui sont répartis entre les trente partis en situation de profiter de cette dotation de l'État pour l'année 2021. Mme Jouan Stonestreet fait

rights-compliant use of digital technologies in electoral processes en Digital technologies in elections. In deze documenten bespreekt de Commissie van Venetië de ervaringen van een groot aantal landen.

Partijen mogen niet bovenmatig afhankelijk zijn van staatsinkomsten, vindt de Commissie van Venetië. De spreker was bezorgd toen hij in de toelichting van een van de wetsvoorstellen las dat een aanzienlijk deel van de financiering van Belgische politieke partijen van de Staat afkomstig is. Deze situatie moet voorzichtig worden behandeld.

Een van de voornaamste aanbevelingen van de Commissie van Venetië luidt dat geld geen grote invloed mag hebben op de politiek in het algemeen en op kiesprocessen in het bijzonder. Er dienen doeltreffende maatregelen te worden genomen om te voorkomen dat geld de politiek domineert.

In dit verband wijst de spreker nogmaals op de beginselen 5 en 6 van de *Guidelines*. Het feit dat in sommige landen beperkingen of zelfs verboden gelden, betekent niet automatisch dat elk land die maatregelen moet overnemen. Elke beperking moet gerechtvaardigd zijn en partijen moeten steeds de mogelijkheid behouden om hun politieke boodschap te verspreiden. Bij het overwegen van een nieuwe beperking dient er dus steeds te worden nagegaan hoe grote, kleine, oude en nieuwe partijen hun doelpubliek bereiken.

Mevrouw Barbara Jouan Stonestreet bevestigt aan de heer Hedeboom dat de overheidsdotatie voor de politieke partijen en soms voor de kandidaten, in de vorm van een toelage of van een terugbetaling van de verkiezingskosten, wel degelijk een van de meest voorkomende wijzen is waarop de politiek internationaal wordt gefinancierd. De spreker benadrukt dat een dergelijke financiering een gunst is, een door de Staat toegekend voordeel, en geenszins een absoluut verworven recht inhoudt. De spreker verwijst naar Italië, waar de overheidsfinanciering van de politieke partijen sinds 2014 geleidelijk werd afgebouwd en in 2017 uiteindelijk volledig werd afgeschaft. In tegenstelling tot alle andere EU-lidstaten beschikken Italië en Malta niet over een regeling voor de overheidsfinanciering van de politieke partijen. De spreker wijst op de grote verschillen tussen de landen, onder meer bepaald door hun grootte, bevolkingsaantal en de door de wetgevende macht bepaalde criteria om in aanmerking te komen voor en inzake de toewijzing van de overheids-subsidie. In België wordt op federaal niveau jaarlijks ongeveer 30 miljoen euro toegekend aan de verschillende politieke partijen die voor de overheidsdotatie in aanmerking komen. In Frankrijk wordt 66 miljoen euro verdeeld over de dertig partijen die in 2021 op die dotatie

remarquer une diminution progressive de la subvention publique, encore d'environ 75 millions d'euros il y a une dizaine d'années. Elle explique cette évolution par une certaine pression de l'opinion publique à qui il devient difficile de justifier ce financement d'organisations privées par l'État et le budget national. L'intervenante insiste sur l'importance d'un équilibre entre financements public et privé des partis politiques, tel que préconisé par les instruments de bonne pratique au niveau international, comme les recommandations n° 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et Rec(2003)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, afin d'éviter une dépendance trop importante d'organisations privées, comme les formations politiques, à la subvention publique, tout en évitant de réduire la relation qui doit rester étroite entre les partis et leur électorat.

L'oratrice revient sur l'exemple du Royaume-Uni évoqué par M. Calvo. Elle précise qu'il n'y existe pas de financement public, hormis une subvention allouée aux partis de l'opposition représentés au Parlement sur la base du nombre de parlementaires élus et par bloc de 200 votes obtenus par le parti. Mme Jouan Stonestreet insiste sur l'absence de plafonnement et d'interdiction de dons dans une législation qui reste très peu restrictive en ce qui concerne le financement privé.

L'intervenante aborde ensuite la question de M. Hedebouw relative à l'accès des partis politiques aux médias. En France, la réglementation – amendée en octobre 2021 – a été mise en vigueur en janvier 2022. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), jusqu'alors en charge du contrôle de l'accès aux médias et de l'égalité des temps de parole et d'antenne, vient de fusionner avec l'agence HADOPI pour constituer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). Si la réglementation peut paraître assez simple au niveau des principes applicables, la mise en œuvre et le contrôle le sont beaucoup moins. En période électorale, soit du 1^{er} janvier au 27 mars, l'ARCOM doit s'assurer d'une équité parfaite entre tous les candidats déclarés, en fonction de leur poids politique déterminé par le dernier résultat électoral à la même élection. À partir du 28 mars, tous les candidats se trouvent strictement à égalité au niveau du temps d'antenne et du temps de parole jusqu'à la veille du scrutin. La législation en matière de communication numérique est très restrictive et les pages sponsorisées par les partis sont interdites sur les sites internet, à l'inverse de contenus organiques acceptés sur Twitter, Facebook ou les réseaux sociaux. Mme Jouan Stonestreet souligne qu'en 2017, Emmanuel Macron, alors sans structure de parti et donc de source de financement public, a largement exploité cette possibilité de contenus organiques pour lever des fonds privés

van de Staat aanspraak konden maken. Mevrouw Jouan Stonestreet wijst erop dat de overheidssubsidie stelselmatig daalt; een tiental jaar geleden, werd in totaal nog ongeveer 75 miljoen euro verdeeld. Als verklaring voor die evolutie voert zij aan dat het onder druk van de publieke opinie steeds moeilijker te verantwoorden valt dat privéorganisaties worden gefinancierd door de Staat en de rijksbegroting. De spreekster benadrukt het belang van een evenwicht tussen overheids- en privé-financiering van de politieke partijen, zoals ook wordt vermeld in aanbeveling nr. 1516 van het Comité van ministers van de Raad van Europa; het is immers zaak te voorkomen dat private organisaties (zoals politieke formaties) te afhankelijk worden van overheidssubsidies, en tegelijk te beletten dat de nauwe band teloorgaat die tussen de partijen en hun kiezers moet blijven bestaan.

De spreekster gaat in op de door de heer Calvo vermelde situatie in het Verenigd Koninkrijk. Ze verduidelijkt dat daar geen overheidsfinanciering bestaat, afgezien van een subsidie die wordt toegekend aan de in het Parlement vertegenwoordigde oppositiepartijen, op basis van het aantal verkozen parlementsleden en per blok van 200 door de partij behaalde stemmen. Mevrouw Jouan Stonestreet benadrukt dat er geen maximumbedrag is, noch een verbod op giften, met een wetgeving die voor het overige nauwelijks beperkingen oplegt qua privéfinanciering.

Vervolgens gaat de spreekster in op de vraag van de heer Hedebouw over de toegang van de politieke partijen tot de media. In Frankrijk is de in oktober 2021 gewijzigde regelgeving in januari 2022 in werking getreden. De Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), tot dusver belast met het toezicht op de toegang tot de media en op de toekenning van gelijke spreek- en zendtijd, is zonet samen met het agentschap Hadopi opgegaan in de Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Hoewel de toepasselijke beginselen van de regelgeving vrij eenvoudig kunnen lijken, zijn de tenuitvoerlegging ervan en het toezicht erop dat veel minder. Tijdens de verkiezingsperiode, van 1 januari tot 27 maart, moet Arcom erop toezien dat alle kandidaten billijk worden behandeld, naargelang van hun politieke positie die wordt bepaald door de jongste verkiezingsuitslag van dezelfde verkiezingen. Vanaf 28 maart krijgen alle kandidaten net evenveel zendtijd en spreektijd tot de dag voor de verkiezingen. De Franse wetgeving inzake digitale communicatie is bijzonder restrictief en door partijen gesponsorde pagina's op websites zijn verboden, in tegenstelling tot organic content op Twitter, Facebook of de sociale netwerken. Mevrouw Jouan Stonestreet wijst erop dat de heer Emmanuel Macron in 2017, die het toen zonder partijstructuur en dus zonder overheidsfinanciering moest stellen, die mogelijkheid tot het publiceren van organische

et communiquer durant la campagne présidentielle. L'actuel président exploite depuis lors ses différents comptes officiels, Twitter, Facebook, pour relayer des informations sur les actions de son gouvernement. L'oratrice signale que M. Macron vient d'être enjoint par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP), organisme temporaire installé le 28 janvier dernier, à ne plus se servir de son compte Twitter pour diffuser des éléments relatifs à la campagne présidentielle (il avait notamment diffusé via ce réseau social sa lettre de candidature, retirée depuis).

Mme Jouan Stonestreet confirme les propos de M. Aouasti quant à la difficulté d'assurer un contrôle du contenu des publicités politiques sur les réseaux sociaux et internet. Il lui semble préférable d'interdire plutôt que de ne pas pouvoir veiller au respect des règles édictées par le législateur car ne pas être en capacité de contrôler ou assurer une supervision peu performante risque d'impacter la réputation et de saper le crédit de l'autorité de contrôle.

En réponse à Mme Gilson et M. Calvo, l'intervenante confirme la crainte de voir des candidats inventifs contourner la législation en place dans une situation d'interdiction. Il lui semble envisageable que des tierces parties, non visées par le caractère restrictif de la législation, puissent mener des activités de campagne et de promotion pour ou contre un parti ou un candidat. L'intervenante signale que dans le cadre des élections présidentielle et législatives aux États-Unis de 2020, un rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a mis en exergue l'importance des sommes dépensées par de tierces parties pour le financement de publicités politiques dont il est très difficile de retracer l'origine.

Mme Jouan Stonestreet conclut son intervention par quelques propositions et idées en vue d'une modification de la législation électorale actuelle.

L'intervenante estime qu'une réduction de la dotation publique des partis politiques semble assez logique mais nécessite en contrepartie d'accepter de diversifier et de trouver une compensation grâce au financement privé. L'interdiction de dons de personnes morales, le plafonnement des dons personnels à 500 euros annuels par parti complété par une limitation à 2 000 euros par personne pour tous les partis – même si les dons de personnes ou d'entités étrangères ne sont pas interdits et ne font

content ten volle heeft aangegrepen om private middelen te werven en om te communiceren tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen. Sindsdien gebruikt de huidige president zijn diverse officiële Twitter- en Facebookaccounts om informatie te delen over het regeeringsbeleid. De sprekerster wijst erop dat het op 28 januari jongstleden opgerichte tijdelijke orgaan, de Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP), president Macron onlangs heeft aangemaand zijn Twitteraccount niet langer te gebruiken voor de verspreiding van informatie over zijn presidentiële verkiezingscampagne (Macron had dat sociaal medium meer bepaald gebruikt voor de verspreiding van de (inmiddels verwijderde) tekst van zijn kandidaatstelling).

Mevrouw Jouan Stonestreet bevestigt het standpunt van de heer Aouasti: het is moeilijk toe te zien op de inhoud van de politieke advertenties op de sociale netwerken en online. Zij vindt het beter een verbod in te stellen, veeleer dan het toezicht op de inachtneming van de door de wetgever vastgelegde regels niet te kunnen waarborgen. Het onvermogen om zulks te controleren of slechts een gebrekkig toezicht te kunnen waarborgen, kan immers de reputatie van de toezichhouder schaden en diens geloofwaardigheid ondermijnen.

In antwoord op de opmerkingen van mevrouw Gilson en van de heer Calvo bevestigt de sprekerster de vrees dat inventieve kandidaten bij een verbod de vigerende wetgeving weleens zouden kunnen omzeilen. Ze acht het denkbaar dat derden, voor wie de door de wetgeving opgelegde beperkingen niet gelden, campagne en promotie voeren voor dan wel tegen een partij of kandidaat. De sprekerster wijst erop dat de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in een rapport dat ze naar aanleiding van de presidents- en parlementsverkiezingen van 2020 in de Verenigde Staten heeft uitgebracht, erop heeft gewezen dat derden forse bedragen hebben uitgegeven aan politieke advertenties, en dat de herkomst van die middelen zeer moeilijk na te gaan is.

Tot slot formuleert mevrouw Jouan Stonestreet enkele voorstellen en ideeën om de huidige kieswetgeving te wijzigen.

De sprekerster is van oordeel dat een vermindering van de overheidsdotatie van de politieke partijen vrij logisch lijkt, maar dat in ruil daarvoor zou moeten worden ingestemd met diversificatie en met de mogelijkheid tot compensatie via private financiering. Het verbod op giften van rechtspersonen, alsook de begrenzing van het bedrag van persoonlijke giften tot 500 euro per jaar per partij, met erbovenop nog een beperking tot 2 000 euro per persoon voor alle partijen – ook al

pas l'objet d'une réglementation spécifique – constituent une limitation du financement privé très importante par rapport à la moyenne des pays européens.

Elle juge qu'il est important de définir avec précision la notion de tierce partie. À la lumière des textes des principaux organismes internationaux, il s'agirait d'entités, d'individus ou personnes morales (fondations, associations) qui mènent campagne pour ou contre un candidat ou parti politique de manière non coordonnée, sans lien organique avec le parti politique ou entre le candidat et la tierce partie.

Mme Jouan Stonestreet insiste sur l'importance d'un contrôle effectif et performant, actuellement mené par la Commission de contrôle parlementaire et la Cour des comptes, sur base des comptes de campagne et des rapports financiers annuels. L'intervenante estime que la création d'une autorité autonome, disposant d'un pouvoir de contrôle et d'investigation, sous la forme d'une commission non politisée et hors du champ de l'action parlementaire, constituerait une garantie supplémentaire d'indépendance et d'impartialité.

M. Jean Faniel rassure M. Aouasti: il ne s'agit nullement de justifier la non-interdiction par l'incapacité de contrôle de la publicité politique en ligne.

Par ailleurs, un contrôle des dépenses effectuées sur internet durant la campagne électorale, comme évoqué dans la proposition DOC 55 1553/001, ne signifie pas spécialement une interdiction mais plutôt une idée de régulation et de limitation. Pour l'orateur, il est important de bien distinguer la publicité politique payante de la communication politique car il n'est pas ici question d'interdire une activité militante.

En réponse à M. Hedebouw, l'intervenant constate une évolution justifiant le changement d'attitude des autorités publiques, entre 2014 et 2022, concernant une éventuelle interdiction de la publicité politique payante. L'affaire Cambridge Analytica a entraîné une série de réformes, y compris au niveau européen, visant à réglementer les réseaux sociaux. Au fil du temps, on a gagné en termes de transparence et de possibilités technologiques permettant de réguler davantage la communication politique payante en période électorale. M. Faniel souligne que cette évolution ne doit pas empêcher la communication politique via les réseaux sociaux et que le vote de la proposition DOC 55 1553/001 ne restreindrait en rien la publicité politique payante en dehors de la période électorale de quatre mois. Pour l'orateur, le choix d'une

zijn giften van buitenlandse personen of entiteiten niet verboden en zijn zij niet aan specifieke regelgeving onderworpen –, vormen een ingrijpende beperking van de privéfinanciering in vergelijking met het gemiddelde van de Europese landen.

De sprekerster wijst erop dat het begrip “derde” nauwkeurig moet worden gedefinieerd. Volgens de teksten van de belangrijkste internationale instanties zou het gaan om entiteiten, personen of rechtspersonen (stichtingen, verenigingen) die op niet-gecoördineerde wijze campagne voeren voor dan wel tegen een kandidaat of politieke partij, zonder organische band met de politieke partij of tussen de kandidaat en de derde.

Mevrouw Jouan Stonestreet benadrukt dat een daadwerkelijke en krachtige controle belangrijk is. Thans wordt die taak vervuld door de parlementaire controlecommissie en door het Rekenhof, op basis van de campagnerekeningen en van de financiële jaarverslagen. De sprekerster is van oordeel dat de oprichting van een autonome autoriteit, met controle- en onderzoeksbevoegdheid, in de vorm van een commissie zonder politiek karakter en los van het Parlement, een extra waarborg op onafhankelijkheid en onpartijdigheid zou bieden.

De heer Jean Faniel stelt de heer Aouasti gerust: het is geenszins de bedoeling het niet-verbieden te verantwoorden door het onvermogen om politieke reclame online te controleren.

Voorts houdt een controle van de tijdens de verkiezingscampagne online gedane uitgaven, zoals aangegeven in wetsvoorstel DOC 55 1553/001, niet in het bijzonder een verbod in, maar is zulks veeleer een aanzet tot regulering en beperking. De spreker vindt het belangrijk dat een onderscheid wordt gemaakt tussen politieke reclame tegen betaling en politieke communicatie, want er wordt in dezen geenszins beoogd politiek activisme te verbieden.

De spreker antwoordt ter attentie van de heer Hedebouw dat van 2014 tot 2022 een evolutie heeft plaatsgevonden die rechtvaardigt dat de overheid haar houding ten aanzien van een eventueel verbod op betaalde politieke reclame bijstuurt. De zaak-Cambridge Analytica heeft ook op Europees vlak geleid tot een aantal hervormingen om de sociale media aan regelgeving te onderwerpen. Gaandeweg zijn er meer transparantie en technologische mogelijkheden gekomen om de betaalde politieke communicatie in verkiezingstijden beter te reguleren. De heer Faniel beklemtoont dat die evolutie de politieke communicatie via de sociale media niet in de weg mag staan en dat de aanneming van wetsvoorstel DOC 55 1553/001 de betaalde politieke reclame buiten de verkiezingsperiode van vier maanden geenszins

législation imposant une interdiction plus générale ne justifierait pas d'écarter la communication militante non payante sans rémunération pour les plateformes et réseaux sociaux.

En complément à l'exposé de Mme Jouan Stonestreet, l'intervenant rappelle que l'esprit de la loi de 1989 vise à réduire fortement, voir à bannir les sources de financement privé. Il souligne que les années 1970 et 1980 ont été marquées par des affaires politico-financières qui ont mis à mal les représentants politiques chargés de solliciter un financement privé dans un contexte de manque d'éthique dans leurs rapports avec des organisations privées comme des entreprises, des syndicats ou des mutualités. M. Faniel juge qu'il est important de ne pas retomber dans ces travers et que l'absence totale de financement public, comme en Italie, n'est pas nécessairement la meilleure voie à suivre. L'intervenant estime que le souhait de diminuer le financement public dans le but de réduire les dépenses sur internet ne doit pas nécessairement impliquer un autre apport financier car l'objectif initial n'est pas atteint. L'orateur se montre favorable à une indexation du financement public. Il fait remarquer que les sommes évoquées pour le Royaume-Uni ne sont pas majorées et il convient de se montrer prudent en période d'inflation.

Faisant écho à la demande de M. Calvo, l'expert évoque quelques pistes de réflexion. Selon lui, certaines comparaisons internationales sont disponibles, dont les importantes recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe du Conseil de l'Europe. Pour M. Faniel, ces indications fournies à la Belgique constituent des pistes essentielles pour notre pays où peu de chemin a depuis été parcouru et où un important travail reste à accomplir. L'intervenant rappelle à ce sujet la très intéressante publication du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP): Jef SMULDERS, Le Groupe d'États contre la corruption et la transparence en matière de comptabilité des partis politiques, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2377, Bruxelles, 2018.

B. Deuxième partie

Audition de:

— M. Reinout Van Zandycke, manager d'Exposure;

— M. Karim Ibourki, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel;

aan banden zou leggen. Volgens de spreker zou de keuze voor wetgeving met een algemener verbod niet rechtvaardigen dat niet-betaalde militante communicatie – dus zonder vergoeding voor de platformen en de sociale media – zou worden geweerd.

Aanvullend op de uiteenzetting van mevrouw Jouan Stonestreet wijst de spreker erop dat de strekking van de wet van 1989 behelsde dat privéfinanciering fors moest worden teruggedrongen, of zelfs volledig uitgebannen. Hij beklemtoont dat in de jaren 1970 en 1980 politiek-financiële schandalen zijn uitgebroken die de politici die privéfinanciering moesten werven, zuur zijn opgebroken, in een context van gebrek aan ethiek in de band tussen de politiek en privéorganisaties, zoals ondernemingen, vakbonden of ziekenfondsen. De heer Faniel acht het van belang die fouten niet te herhalen; hij meent dat helemaal geen overheidsfinanciering, zoals in Italië, niet noodzakelijk de beste oplossing vormt. De spreker meent dat het streven naar de afbouw van de overheidsfinanciering om de uitgaven op het internet te beperken, niet noodzakelijk gepaard moet gaan met het aanboren van een andere financieringsbron, want zulks dient het aanvankelijke doel niet. De spreker is voorstander van een indexering van de overheidsfinanciering. Hij merkt op dat de bedragen in het Verenigd Koninkrijk niet worden verhoogd en dat men in tijden van inflatie voorzichtig moet zijn.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Calvo schetst de deskundige een aantal denksporen. Hij geeft aan dat een aantal internationale vergelijkingen beschikbaar zijn, waaronder de belangrijke aanbevelingen van de Group of States against Corruption (GRECO), een orgaan van de Raad van Europa. De heer Faniel beschouwt die richtsnoeren behoeve van België als kapitale denksporen voor ons land, dat sindsdien weinig voortgang heeft geboekt en nog veel werk voor de boeg heeft. Ter zake wijst hij op een heel interessante publicatie van het Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), namelijk: Jef SMULDERS, Le Groupe d'États contre la corruption et la transparence en matière de comptabilité des partis politiques, Courrier hebdomadaires du CRISP, nr. 2377, Brussel, 2018.

B. Deel 2

Hoorzitting met:

— de heer Reinout Van Zandycke, manager van Exposure;

— de heer Karim Ibourki, voorzitter van de Conseil supérieur de l'audiovisuel;

— M. Sam Jeffers, *executive director, Who targets me.*

1. *Procédure*

Mme Özlem Özen, présidente, donne lecture de l'article 28, *2bis*, du règlement de la Chambre: "En cas d'auditions [...] il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l'audition:

1° s'ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l'examen, et

2° s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition, et le cas échéant, par quelle instance."

La présidente invite les orateurs à répondre à ces questions.

Les orateurs répondent successivement par la négative.

2. *Exposés Introductifs*

a. *Exposé introductif de M. Reinout Van Zandycke, manager d'Exposure*

M. Reinout Van Zandycke, manager d'Exposure, fournit des informations à propos de son entreprise. L'agence de communication Exposure est spécialisée dans la psychologie de la persuasion. L'agence optimise les campagnes des clients en s'appuyant sur des connaissances issues des sciences de la communication, de la politique et de la psychologie. Il s'agit principalement de campagnes politiques pour des politiques et des partis, mais également de campagnes pour des ONG, des organisations de la société civile, des syndicats, des organisations patronales et des PME. Il s'agit principalement de campagnes numériques.

Ensuite, l'orateur est l'auteur de trois livres. Le premier livre traite de la politique et des réseaux sociaux. Dans son deuxième livre, l'orateur s'est également penché sur le marketing politique. Le troisième livre s'intéresse au nudging, à la force de persuasion et aux applications des sciences du comportement. Enfin, l'orateur enseigne également le nudging à la haute école Thomas More.

L'orateur estime qu'il est logique de mener un débat sur les dépenses de publicité réalisées par les partis politiques. Les campagnes numériques ont actuellement une très grande incidence sur l'opinion publique, comme en témoignent les incidents survenus lors des

— de heer Sam Jeffers, *executive director van Who targets me.*

1. *Procedure*

Mevrouw Özlem Özen, voorzitter, geeft lezing van artikel 28, *2bis*, van het Kamerreglement: "Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie."

De voorzitter verzoekt de gastsprekers deze vragen te beantwoorden.

De gastsprekers antwoorden achtereenvolgens dat zulks voor geen enkele vraag het geval is.

2. *Inleidende uiteenzettingen*

a. *Inleidende uiteenzetting van de heer Reinout Van Zandycke, manager van Exposure*

De heer Reinout Van Zandycke, manager van Exposure, verschaft toelichting over zijn bedrijf. Communicatiebureau Exposure is gespecialiseerd in de psychologie van het overtuigen. Aan de hand van inzichten uit de communicatiewetenschappen, de politiek en de psychologie optimaliseert het bureau campagnes van klanten. Het gaat voornamelijk om politieke campagnes voor politici en partijen, maar ook om campagnes voor ngo's, middenveldorganisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties en kmo's. Het gaat hoofdzakelijk om digitale campagnes.

Voorts is de spreker auteur van drie boeken. Het eerste boek handelde over politiek en de sociale media. Ook in het tweede boek stond de spreker stil bij de politieke marketing. Het derde boek gaat over nudging, overtuigingskracht en toepassingen van de gedragswetenschappen. Tot slot is de spreker docent nudging aan hogeschool Thomas More.

Het is zinnig om een debat te voeren over de advertentie-uitgaven van politieke partijen, vindt de spreker. Digitale campagnes hebben tegenwoordig een zeer grote impact op de publieke opinie, getuige de voorvallen tijdens de Amerikaanse verkiezingen, de Russische

élections américaines, les tentatives d'influence russes et l'influence exercée par des acteurs étrangers sur des élections africaines.

Le Parlement doit s'efforcer de trouver un équilibre entre l'autorisation de la communication persuasive et la limitation de l'influence négative. L'orateur est favorable à des règles supplémentaires pour un contrôle accru dont le contenu devra être défini par le politique.

Les organisations qui souhaitent nuire à la démocratie peuvent facilement exercer une influence importante. Par conséquent, le législateur doit se pencher en priorité sur la facilité avec laquelle il est possible d'influencer la population, alors que l'accent est actuellement surtout mis sur la cuisine interne de la politique. Il serait plus utile d'étudier ce qui se passe en dehors du parlement. Le nombre de suiveurs des partis politiques ou de la politique est probablement inférieur à celui de certains influenceurs et personnalités qui n'ont aucune responsabilité politique.

L'orateur compare les médias sociaux au Far West: chacun fait comme bon lui semble. Un vaste cadre clair serait dès lors très appréciable. Il convient évidemment de ne pas porter atteinte à la liberté d'expression, ce qui complique le débat.

En ce qui concerne les propositions de loi à l'examen, l'orateur fait observer que l'interdiction de publicité en ligne pendant la période réglementée ne servira pas à grand-chose. En effet, ne faire de la publicité que pendant la période réglementée a de toute façon une incidence mineure. L'orateur est plus favorable à l'idée d'instaurer un plafond de dépenses, dès lors que ce plafond encouragerait les partis à se concentrer stratégiquement sur des thèmes de fond importants. Le plafond des dépenses implique toutefois aussi des limitations à la liberté d'expression.

b. Exposé de M. Karim Ibourki, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

M. Karim Ibourki, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, précise qu'il est également président en exercice de l'ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), qui conseille la Commission européenne en matière audiovisuelle.

En décembre 2020, la Commission européenne a publié une série de textes visant à renforcer la démocratie et lutter contre la désinformation en ligne. Il s'agit d'instruments législatifs présentés sous la forme de règlements, soit des dispositions directement applicables en droit belge. Il y a, par exemple, le *Digital Service Act*, dont

beïnvloedingspogingen en de invloed die buitenlandse spelers uitoefenen op Afrikaanse verkiezingen.

Het Parlement dient te streven naar een evenwicht tussen het toelaten van persuasieve communicatie en het beperken van negatieve beïnvloeding. De spreker is voorstander van bijkomende regelgeving voor toegenomen controle die de politiek een invulling moet geven.

Organisaties die het niet goed voorhebben met de democratie kunnen gemakkelijk een grote invloed uitoefenen. De wetgever moet zich bijgevolg prioritair buigen over het gemak waarmee de bevolking kan worden beïnvloed, terwijl de focus nu vooral ligt op de interne keuken van de politiek. Het zou nuttiger zijn om te bestuderen wat zich buiten het Parlement afspeelt. Het volgersaantal van politieke partijen of politici ligt wellicht lager dan dat van bepaalde influencers en bekende personen die geen politieke verantwoording hoeven af te leggen.

De spreker vergelijkt de sociale media met het Wilde Westen: iedereen doet maar wat. Een breed helder kader zou dan ook zeer bevorderlijk zijn. Uiteraard mag de vrijheid van meningsuiting niet met de voeten worden getreden, wat het debat ingewikkeld maakt.

In verband met de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen merkt de spreker op dat het verbod op onlinereclame tijdens de sperperiode weinig zoden aan de dijk zou brengen. Uitsluitend tijdens de sperperiode adverteren heeft immers sowieso een kleinere impact. De spreker is het idee om een uitgavenplafond in te voeren meer genegen, aangezien het partijen ertoe zou aanzetten om strategisch te focussen op inhoudelijk belangrijke thema's. Ook het uitgavenplafond houdt echter op beperkingen op de vrijheid van meningsuiting in.

b. Inleidende uiteenzetting van de heer Karim Ibourki, voorzitter van de Conseil supérieur de l'audiovisuel

De heer Karim Ibourki, voorzitter van de Conseil supérieur de l'audiovisuel, verduidelijkt dat hij momenteel ook voorzitter is van de *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), een orgaan dat de Europese Commissie inzake audiovisuele materie adviseert.

In december 2020 heeft de Europese Commissie een aantal voorstellen uitgebracht om de democratie te versterken en desinformatie online tegen te gaan. Het betreft wetgevende instrumenten in de vorm van richtlijnen; deze bepalingen zijn dus rechtstreeks van toepassing in Belgisch recht. Eén van die richtlijnen is

les dernières modalités sont affinées. Il vise à encadrer davantage la communication sur les plateformes et le commerce en ligne.

M. Ibourki indique qu'une nouvelle disposition sera bientôt publiée, à savoir l'*European Media Freedom Act*. Elle vise à renforcer l'indépendance des médias publics et privés. Il précise également que la consultation européenne, lancée à la fin de l'année 2021, s'achèvera d'ici quelques jours. Quant à la proposition de règlement relative à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, elle a été publiée fin novembre 2021.

Un instrument d'autorégulation est également en discussion, à savoir le code de conduite pour lutter contre la désinformation. Lors des précédentes élections européennes, les grandes plateformes ont signé ce code. Actuellement, il est en phase de révision et devrait aboutir au mois de mai. À l'aide de cet outil, les régulateurs assureront la supervision et l'analyse de l'efficacité du dispositif. Depuis les grandes affaires auxquelles l'Union européenne a dû faire face, dont l'ingérence étrangère dans les processus électoraux, la Commission européenne a pris une batterie de mesures afin de renforcer la transparence et la solidité de l'État de droit face à diverses menaces. La proposition de règlement précitée s'inscrit dans ce cadre.

Lors de son entrée en fonction à la tête de la Commission européenne, Ursula von der Leyen a présenté cette initiative comme étant l'une de ses priorités politiques. L'intervenant note que deux autres personnes sont particulièrement concernées par ce sujet: Věra Jourová, vice-présidente de la Commission européenne chargée du respect des valeurs de l'Union européenne et de la transparence et Didier Reynders, commissaire européen chargé de la justice. La direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG Connect), qui est sous la supervision du commissaire Thierry Breton, est également une des parties prenantes. Le tout s'inscrit dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne, qui a été présenté en décembre 2020.

Certaines commissions comme la commission IMCO, qui est compétente pour l'examen et le contrôle législatifs de la réglementation de l'Union sur le marché unique, sont également impliquées dans les discussions autour de cette proposition de règlement. En outre, d'autres commissions seront consultées: la commission de la culture et de l'éducation (commission CULT), la commission des affaires juridiques (commission JURI), la

bijvoorbeeld de *Digital Service Act*; momenteel wordt de laatste hand gelegd aan een aantal nadere regels daarvan. Deze richtlijn werd ingesteld om de communicatie op de platformen en de onlinehandel beter te regelen.

De heer Ibourki geeft aan dat binnenkort nieuwe bepalingen zullen worden bekendgemaakt via de *European Media Freedom Act*. Die beoogt de onafhankelijkheid van de overheids- en de privémedia uit te bouwen. De spreker geeft voorts aan dat de eind 2021 opgestarte Europese bespreking ter zake binnen enkele dagen zal worden afgerond. Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame werd dan weer eind november 2021 bekendgemaakt.

Daarenboven ligt momenteel een instrument voor zelf-regulering ter tafel, namelijk de Praktijkcode betreffende desinformatie. Tijdens de vorige Europese verkiezingen hebben de grote platformen die code ondertekend. De regeling wordt thans herzien, en die herziening zou in mei rond moeten zijn. Met behulp van dat instrument zullen de regulators toezien op de regeling en zullen zij de doeltreffendheid ervan nagaan. Sinds de grote dossiers waarmee de Europese Unie te maken heeft gekregen, waaronder de buitenlandse inmenging in het verkiezingsverloop, heeft de Europese Commissie een aantal maatregelen genomen om de transparantie te vergroten en de rechtsstaat beter te wapenen tegen diverse dreigingen. Het voormelde voorstel voor een verordening moet in die context worden beschouwd.

Bij haar aantreden als voorzitter van de Europese Commissie heeft Ursula von der Leyen dat initiatief als een van haar beleidsprioriteiten naar voren geschoven. De spreker stipt aan dat twee andere beleidsmakers nauw betrokken zijn bij dat thema, namelijk mevrouw Věra Jourová, ondervoorzitter van de Europese Commissie, belast met de inachtneming van de waarden van de Europese Unie en de transparantie, alsook eurocommissaris Didier Reynders, belast met Justitie. Een andere stakeholder is het directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CONNECT), onder leiding van eurocommissaris Thierry Breton. Een en ander maakt deel uit van het actieplan voor de Europese democratie, dat werd voorgesteld in december 2020.

Bij de besprekingen inzake voormeld voorstel voor een verordening zijn bovendien bepaalde commissies betrokken, zoals de IMCO-commissie (Internal Market and Consumer Protection), die op wetgevend vlak bevoegd is voor de analyse en de controle van de EU-regelgeving inzake de eengemaakte markt. Daarnaast zullen ook andere commissies worden geraadpleegd, namelijk de commissie Cultuur en onderwijs (CULT-commissie),

commission des affaires constitutionnelles (commission AFCO), la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (commission LIBE).

Revoir l'organisation de la publicité et de la communication en période électorale va plus loin que des questions liées au marché intérieur et au commerce; c'est le cœur même de la démocratie qui est touché. De ce fait, plusieurs commissions, dont la commission CULT, souhaiteraient être associées à l'avis qui sera rendu. Quant au Comité des représentants permanents (COREPER), il sera saisi. L'orateur note toutefois un problème épineux: il reste encore à décider quelle commission sera aux commandes pour remettre un avis sur la proposition de règlement. Il rappelle également aux députés que les parlements nationaux ne seront pas impliqués dans le processus législatif. De ce fait, il estime essentiel que le sujet soit abordé au niveau belge, car les discussions européennes ne retiennent pas toujours l'attention des médias.

M. Ibourki déclare que l'ERGA a rendu plusieurs avis sur la proposition de règlement et les a envoyés au Parlement européen. À présent, le processus de vote est en cours et le document devrait être publié d'ici quelques jours. La proposition de règlement s'appuie sur l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui a trait au bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que sur l'article 16 de ce même traité, qui concerne la protection des personnes physiques en matière de traitement des données à caractère personnel. La proposition de règlement doit être coordonnée avec d'autres outils qui sont également développés au niveau européen. L'intervenant ajoute que cette étape ne sera pas la plus difficile, car tous les acteurs souhaitent une plus grande harmonisation.

M. Ibourki se penche ensuite sur le sujet et le champ d'application de la proposition de règlement. L'article 1, § 1, impose des obligations sur toute la chaîne de valeur de la publicité à caractère politique: tous les fournisseurs de services de publicité à caractère politique sont visés. En son paragraphe 2, l'article précité stipule que: "le présent règlement s'applique à la publicité à caractère politique élaborée, placée, promue, publiée ou diffusée dans l'Union, ou visant des particuliers dans un ou plusieurs États membres, indépendamment du lieu d'établissement du prestataire de services de publicité et quels que soient les moyens utilisés." Cette proposition de règlement vise donc non seulement la publicité à caractère politique en ligne, mais aussi hors ligne, en ce compris en dehors de la période électorale.

de commissie Juridische Zaken (JURI-commissie), de Commissie Constitutionele Zaken (AFCO-commissie) en de commissie Burgerlijke Vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE-commissie).

Een herziening van de reclame en communicatie tijdens de verkiezingsperiode gaat verder dan vraagstukken inzake interne markt en handel; er wordt immers aan de kern van de democratie geraakt. Daarom willen verschillende commissies, waaronder de Commissie cultuur en onderwijs van het Europees Parlement (CULT), bij het uit te brengen advies worden betrokken. Ook het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) zal worden geraadpleegd. De spreker wijst evenwel op een lastige kwestie: er moet nog worden bepaald welke commissie het uiteindelijke advies over het voorstel voor een verordening zal uitbrengen. Ook attendeert hij de leden erop dat de nationale parlementen niet bij het wetgevingsproces zullen worden betrokken. Daarom acht hij het essentieel dat het onderwerp op Belgisch niveau wordt behandeld, daar de Europese discussies niet altijd de aandacht van de media trekken.

De heer Ibourki deelt mee dat de ERGA over het voorstel voor een verordening meerdere adviezen heeft uitgebracht en aan het Europees Parlement heeft bezorgd. Het aannemingsproces voor het voorstel loopt en wellicht wordt het definitieve document eerstdaags bekendgemaakt. Het voorstel voor een verordening berust op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat op de goede werking van de interne markt betrekking heeft, alsook op artikel 16 van datzelfde Verdrag, dat over de bescherming van de natuurlijke personen inzake de verwerking van persoonsgegevens gaat. Het voorstel voor een verordening moet worden afgestemd op andere instrumenten die ook op Europees niveau worden uitgewerkt. De spreker voegt eraan toe dat die stap niet de moeilijkste zal zijn, omdat eenieder meer harmonisatie nastreeft.

De heer Ibourki gaat vervolgens in op het onderwerp en de werkingssfeer van het voorstel voor een verordening. Artikel 1, paragraaf 1, legt verplichtingen op aan de hele waardeketen van politieke reclame: alle aanbieders van politieke reclamediensten worden beoogd. Paragraaf 2 stelt: "Deze verordening is van toepassing op politieke reclame die wordt geproduceerd, geplaatst, gepubliceerd of verspreid in de Unie, of gericht is op particulieren in een of meer lidstaten, ongeacht de plaats van vestiging van de aanbieder van de reclamediensten en ongeacht de gebruikte middelen." Dit voorstel voor een verordening beoogt politieke reclame dus zowel online als offline, ook buiten verkiezingstijd.

D'après l'article 2, § 1, 2°, du texte précité, la publicité à caractère politique consisterait en "l'élaboration, le placement, la promotion, la publication ou la diffusion, par tout moyen, d'un message: (a) par ou pour un acteur politique ou pour son compte, sauf s'il s'agit d'un message à caractère purement privé ou commercial, ou (b) susceptible d'influencer le résultat d'une élection ou d'un référendum, un processus législatif ou réglementaire ou un comportement de vote." Avec une définition aussi générale, l'objectif est donc de porter sur l'ensemble de l'élaboration d'une campagne, qu'elle soit diffusée en format papier ou sur internet.

En son chapitre II, la proposition de règlement énumère des obligations de transparence pour les services à caractère politique (articles 5-11). Elle impose une identification des services de publicité à caractère politique, de même que la tenue de registres sur ces publicités. En d'autres termes, pendant au moins 5 ans, les différents intermédiaires doivent garder à jour l'ensemble des publicités à caractère politique qu'ils seraient amenés à transmettre.

La proposition de règlement pose également des exigences en matière de transparence pour chaque annonce publicitaire à caractère politique. Sa nature doit être clairement indiquée. De plus, il est obligatoire de mentionner le contexte et l'identité du promoteur de l'annonce publicitaire. Enfin, un avis de transparence, expliquant le contexte plus large dans lequel la publicité intervient, doit être publié. Sur ce point, la proposition de règlement s'inspire des règles américaines en matière de transparence. Par exemple, lors des campagnes électorales, les chaînes de télévision diffusent des vidéos dans lesquelles un message est indiqué. Dans cette capsule, le candidat lit le slogan, se présente et déclare approuver ce message. L'acteur ayant payé pour la diffusion de cette communication est également mentionné.

Le système permettra aux particuliers de signaler d'éventuelles annonces illicites pour les particuliers (article 9 de la proposition de règlement). À cet égard, l'expert note que la responsabilité éditoriale des médias audiovisuels, des radios et des médias papier est établie, mais que le *Digital Service Act* ne prévoit pas de responsabilité éditoriale pour les plateformes. Quant aux prestataires de services, ils seront obligés de publier des rapports sur les services de publicité à caractère politique (article 10). Enfin, l'article 11 prévoit la transmission de ces informations aux chercheurs, aux ONG et aux régulateurs à des fins d'études sur la bonne application des règles.

Artikel 2, paragraaf 1, 2°, définit politieke reclame als "de productie, plaatsing, promotie, publicatie of verspreiding, op welke wijze dan ook, van een boodschap: (a) door, voor of namens een politieke actor, tenzij het om een zuiver particuliere of commerciële boodschap gaat; of (b) die van invloed kan zijn op het resultaat van een verkiezing of referendum, een wetgevings- of regelgevingsproces of stemgedrag". Met een dergelijke algemene definitie wordt dus de algehele uitwerking van een campagne beoogd, of die nu via de drukpers dan wel op het internet wordt verspreid.

In hoofdstuk II van het voorstel voor een verordening worden de transparantieplichtingen voor politieke reclamediensten opgesomd (artikelen 5-11). Onder meer de identificatie van de politieke reclamediensten en het bijhouden van registers inzake dergelijke reclame worden daarin geregeld. Wat dit laatste punt betreft, moeten de verschillende aanbieders met andere woorden gedurende minstens vijf jaar een register van alle door hen verspreide politieke reclame bij de tijd houden.

Het voorstel voor een verordening bepaalt ook transparantievereisten voor elke politieke reclameboodschap. De aard ervan moet duidelijk worden meegedeeld. Voorts moet melding worden gemaakt van de identiteit van de opdrachtgever van de politieke reclameboodschap en van de entiteit die uiteindelijk zeggenschap heeft over de opdrachtgever. Tot slot moet worden voorzien in een transparantieverklaring om de bredere context van de politieke reclame en de doelstellingen ervan duidelijk te maken. Op dit punt is het voorstel voor een verordening geënt op de Amerikaanse regels inzake transparantie. Zo zenden de televisiezenders tijdens verkiezingscampagnes filmpjes uit waarin een politieke reclameboodschap op het scherm verschijnt. De kandidaat leest de slogan, stelt zich voor en verklaart akkoord te gaan met de boodschap. Ook wordt vermeld wie als opdrachtgever voor de verspreiding van die boodschap heeft betaald.

Het voorstel voor een verordening bepaalt dat personen mogelijk onwettige politieke reclameboodschappen zullen kunnen melden (artikel 9). De deskundige wijst erop dat de redactionele aansprakelijkheid voor audiovisuele media, radiozenders en drukpers werd vastgelegd, maar dat de wet inzake digitale diensten (*Digital Services Act*) niet voorziet in redactionele aansprakelijkheid voor platforms. De dienstverleners zullen verslagen over het aanbieden van politieke reclamediensten moeten verstrekken (artikel 10). Tot slot behandelt artikel 11 de toezending van die informatie aan onderzoekers, ngo's en regulerende instanties, met het oog op studies inzake de correcte toepassing van de regels.

Le chapitre III porte sur l'interdiction relative au ciblage et à l'amplification de la publicité à caractère politique (articles 12-13). La plateforme n'a pas le droit d'utiliser les données qu'elle détient sur ses utilisateurs pour établir un profil type qu'elle pourrait revendre à un acteur politique. Il existe toutefois deux exceptions: si l'utilisateur a exprimé explicitement son consentement pour l'utilisation de ses données ou si ces données sont utilisées par un groupe que l'utilisateur a rejoint récemment. À ce propos, en janvier 2022, l'organe d'avis européen sur la protection des données a remis un avis négatif sur les exceptions de cette disposition et recommande une interdiction pure et simple du microciblage, du ciblage et de l'amplification dans le cadre de la publicité à caractère politique en ligne et hors ligne.

Le chapitre IV concerne la supervision et l'exécution (articles 14-17) de la proposition de règlement et souligne la nécessité d'une collaboration entre les autorités compétentes (les autorités de régulation en matière audiovisuelle, le SPF Intérieur, etc.). L'intervenant note que la Commission européenne prévoit de créer un point de contact unique et qu'une coordination est également prévue avec le Digital Services Act (dans chaque État membre, un coordinateur sera chargé des services numériques). Les États membres bénéficieront d'une grande souplesse pour désigner les autorités compétentes.

L'expert se penche ensuite sur les enjeux, les risques et les opportunités liés à cette proposition de règlement. La Commission européenne souhaite une harmonisation maximale. À ce propos, l'article III porte sur le choix de l'instrument législatif et précise que "1. Les États membres ne maintiennent ni n'introduisent, pour des motifs liés à la transparence, des dispositions ou des mesures s'écartant de celles prévues par le présent règlement. 2. Les prestations de services de publicité à caractère politique ne sont ni interdites ni restreintes pour des motifs liés à la transparence lorsque les exigences du présent règlement sont respectées." M. Ibourki ajoute que la proposition de règlement prévoit également une exigence maximale en matière de transparence.

Ensuite, l'orateur précise que, dans le considérant 29 de ladite proposition de règlement, la rémunération pour la fourniture de publicité à caractère politique inclut un avantage en nature. En outre, en raison de sa définition assez large de la publicité à caractère politique, le texte précité peut concerner différents types d'organisations. En effet, il vise non seulement les partis politiques et leurs supporters, mais aussi tout acteur intervenant dans le débat public. M. Ibourki pense notamment aux acteurs qui expriment leurs revendications et interviennent dans le débat public lors des périodes électorales belges.

Hoofdstuk III betreft het verbod op targeting en amplificatie van politieke reclame (artikelen 12-13). Het platform heeft niet het recht de gebruikersgegevens waarover het beschikt, te gebruiken om een standaardprofiel op te stellen, dat het vervolgens aan een politieke actor zou kunnen doorverkopen. Er zijn echter twee uitzonderingen: als de gebruiker expliciet toestemming heeft gegeven voor het gebruik van zijn gegevens of als die gegevens worden gebruikt door een groep waar de gebruiker zich recent bij heeft aangesloten. Het Europees adviesorgaan inzake gegevensbescherming heeft in januari 2022 in dat verband een negatief advies over de uitzonderingen op deze bepaling uitgebracht en een volledig verbod op microtargeting, targeting en amplificatie inzake politieke reclame online en offline aanbevolen.

Hoofdstuk IV, over het toezicht en de handhaving (artikelen 14-17), benadrukt de noodzaak van samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten (regelgevende autoriteiten in audiovisuele aangelegenheden, FOD Binnenlandse Zaken enzovoort). De spreker wijst erop dat de Europese Commissie voorziet in de oprichting van een centraal contactpunt en dat op dit stuk ook wordt voorzien in afstemming op de wet inzake digitale diensten (in elke lidstaat zal één bevoegde autoriteit de digitale diensten coördineren). De lidstaten zullen die bevoegde autoriteiten met de nodige flexibiliteit kunnen aanwijzen.

Vervolgens gaat de deskundige in op de uitdagingen, risico's en kansen die met dit voorstel voor een verordening verband houden. De Europese Commissie streeft naar maximale harmonisatie. Inzake de keuze van het wetgevingsinstrument stelt artikel 3 in dat verband het volgende: "1. Om redenen die verband houden met transparantie mogen de lidstaten geen bepalingen of maatregelen handhaven of invoeren die afwijken van de bepalingen van deze verordening. 2. Het verlenen van politieke reclamediensten mag niet worden verboden of beperkt om redenen die verband houden met transparantie, wanneer aan de voorschriften van deze verordening wordt voldaan." De heer Ibourki voegt eraan toe dat het voorstel voor een verordening ook de volledige harmonisatie van de transparantievereisten nastreeft.

Voorts verduidelijkt de spreker dat in overweging 29 van het voorstel voor een verordening wordt aangegeven dat "politieke reclame tegen een vergoeding" een voordeel in natura kan omvatten. Wegens de vrij ruime definitie van "politieke reclame" kan voormelde tekst bovendien op verschillende soorten organisaties van toepassing zijn. Niet alleen de politieke partijen en hun aanhangers worden immers beoogd, maar ook eenieder die in het publieke debat optreedt. De heer Ibourki denkt met name aan de actoren die in verkiezingstijd in België hun eisenprogramma bekendmaken en in het publieke

Même s'il n'estime pas que ce point soit négatif, il souhaite sensibiliser les députés à ce propos.

L'article 15 énumère les autorités compétentes, à savoir les autorités de protection des données (§ 1), les autorités compétentes désignées dans le cadre du Digital Services Act (§ 2), ainsi qu'une ou plusieurs autres autorités compétentes (§ 3). Le paragraphe 7 de l'article précité précise que "Chaque État membre désigne une autorité compétente comme point de contact au niveau de l'Union aux fins du présent règlement". M. Ibourki ajoute qu'il s'agirait du SPF Intérieur pour la Belgique. Quant à l'article 16, il précise que les sanctions ne sont pas harmonisées et que la Commission européenne laisse à chaque État membre la possibilité de prévoir des sanctions en fonction de son régime juridique spécifique.

La proposition de règlement est très ambitieuse et doit être coordonnée avec les autres instruments qui sont actuellement en discussion au niveau européen. Lors des réunions du Conseil de l'Union européenne, la présidence française a procédé à un premier tour de table. En outre, les États membres ont déjà demandé de nombreux éclaircissements à la Commission européenne. Les discussions seront encore longues, mais la Commission européenne souhaiterait que la proposition de règlement entre en vigueur en 2023, c'est-à-dire avant les prochaines élections européennes.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'ERGA n'ont pas une opinion arrêtée sur les propositions de loi qui sont actuellement en discussion. L'orateur ajoute que la question de la transparence est un enjeu fondamental, et ce, que les dépenses soient limitées ou interdites. Dans le cas où les dépenses seraient interdites, il faudrait vérifier qu'il n'y a pas de campagnes illégales. Dans le cas où elles seraient limitées, il faudrait vérifier le non-dépassement de ces limites. Les questions liées à la transparence et l'accès aux données détenues par les différents intermédiaires seront donc essentielles, de même que la lutte contre la publicité clandestine.

Enfin, l'expert souligne l'importance des dispositions contenues dans la proposition de règlement en raison du niveau élevé de transparence qu'elles imposeraient. Cette initiative exigerait également la tenue de registres, que l'expert souhaiterait publics. Dans l'ensemble, il soutient ce texte, même si certains détails devront encore être discutés au cours des prochains mois avec le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

debat ingrijpen. Ook al vindt hij dat punt niet noodzakelijk negatief, hij wil de leden hier wel op wijzen.

Artikel 15 gaat in op de bevoegde autoriteiten, met name de gegevensbeschermingsautoriteiten (paragraaf 1), de krachtens de wet inzake digitale diensten aangewezen bevoegde autoriteiten (paragraaf 2), alsook een of meer andere bevoegde autoriteiten (paragraaf 3). Paragraaf 7 stelt: "Elke lidstaat wijst voor de toepassing van deze verordening één bevoegde autoriteit aan als contactpunt op het niveau van de Unie." De heer Ibourki voegt eraan toe dat dit voor België de FOD Binnenlandse Zaken zou zijn. Inzake artikel 16 verduidelijkt de spreker dat de sancties niet geharmoniseerd zijn en dat de Europese Commissie het aan elke lidstaat overlaat om te voorzien in sancties naargelang van het eigen specifieke rechtsregime.

Het voorstel voor een verordening legt de lat hoog en moet worden afgestemd op de andere instrumenten die thans op Europees niveau worden besproken. Tijdens de vergaderingen van de Raad van de Europese Unie heeft onder Frans voorzitterschap een eerste rondvraag plaatsgevonden. Voorts hebben de lidstaten de Europese Commissie al om tal van verduidelijkingen verzocht. Hoewel nog veel besprekingen zullen volgen, beoogt de Europese Commissie het voorstel voor een verordening in werking te doen treden in 2023, dus vóór de volgende Europese verkiezingen.

De Conseil supérieur de l'audiovisuel en de ERGA hebben geen uitgesproken mening over de wetsvoorstellen die momenteel ter bespreking voorliggen. De spreker voegt eraan toe dat met de transparantie een fundamentele kwestie op het spel staat, ongeacht of de uitgaven nu beperkt dan wel verboden worden. Mochten de uitgaven worden verboden, dan zou moeten worden nagegaan of er geen onwettige campagnes zijn. Mochten de uitgaven worden beperkt, dan zou moeten worden nagegaan of die limieten niet worden overschreden. Alles aangaande de transparantie en de toegang tot de gegevens waarover de verschillende tussenpersonen beschikken, zal dus van cruciaal belang zijn, evenals de strijd tegen sluikreclame.

Tot slot onderstreept de deskundige het belang van de bepalingen die in het voorstel voor een verordening zijn vervat, gelet op de hoge mate van transparantie die ze zouden opleggen. Dit wetgevingsinitiatief voorziet tevens in het bijhouden van registers, die volgens de deskundige idealiter openbaar zijn. Over het geheel genomen steunt hij de tekst, ook al zal de komende maanden over sommige details nog het debat worden gevoerd met de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement.

c. *M. Sam Jeffers, Executive director, Who targets me 14.23 EN*

M. Sam Jeffers présente *Who targets me*, une petite organisation indépendante qui surveille les publicités à caractère politique dans le monde entier. Par conséquent, elle suit de près l'élaboration de la proposition de règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité à caractère politique actuellement en discussion au niveau européen. L'organisation participe également à l'élaboration du code des bonnes pratiques contre la désinformation, qui devrait être publié dans les prochains mois. Avant 2016, M. Jeffers était le directeur général de *Blue State Digital*, une entreprise basée à Londres et qui a mené de nombreuses campagnes politiques à travers le monde. L'orateur possède donc une solide expérience dans le domaine traité aujourd'hui.

Concernant l'utilisation des publicités à caractère politique, les montants astronomiques qui sont parfois injectés dans les campagnes électorales sont, à ses yeux, ridicules. Néanmoins, ces publicités permettent aux candidats de toucher les électeurs.

Dans les pays qui restreignent les publicités, les messages des campagnes électorales doivent passer à travers les médias avec lesquels il est donc important d'entretenir de bonnes relations. Cette situation est acceptable lorsqu'il existe un large éventail de médias. Elle serait également correcte si tous les médias étaient neutres, mais ce n'est pas le cas. En outre, en raison du déclin des médias traditionnels au profit des médias numériques, il n'est pas certain qu'on puisse se fier à un opérateur central, qui serait chargé de diffuser les messages à caractère politique.

En ce qui concerne les publicités numériques, l'orateur note qu'elles permettent de réduire les coûts. De ce fait, elles sont plus accessibles et permettent aux groupes d'atteindre un plus grand nombre de personnes et donc plus de partisans potentiels. Selon M. Jeffers, le fait que les communications politiques verticales soient bon marché et plus accessibles est un point positif dans une démocratie. Cela favorise la diversité et permet d'entendre un large éventail d'idées – dont certaines qui peuvent déplaire.

D'après l'intervenant, le but des publicités à caractère politique n'est pas uniquement de persuader de nouvelles personnes. En effet, elles sont généralement utilisées pour inciter les personnes – déjà convaincues ou non – à apporter un soutien financier ou volontaire à la campagne. Selon M. Jeffers, inviter les électeurs à participer et à s'impliquer dans les campagnes qu'ils soutiennent est une façon assez saine de mener une

c. *De heer Sam Jeffers, executive director van Who Targets Me*

De heer Sam Jeffers stelt *Who Targets Me* voor, een kleine, onafhankelijke organisatie die wereldwijd politieke reclame monitort. De organisatie volgt dan ook van nabij de voortgang van het momenteel op EU-echelon besproken voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame. Voorts is de organisatie betrokken bij de uitwerking van de praktijkcode tegen desinformatie, die naar verwachting in de komende maanden zal worden gepubliceerd. Tot 2016 was de heer Jeffers algemeen directeur van *Blue State Digital*, een in Londen gevestigd bedrijf dat wereldwijd tal van politieke campagnes heeft gevoerd. De spreker is dus maar al te goed vertrouwd met het vraagstuk dat vandaag wordt behandeld.

In reclameboodschappen voor verkiezingscampagnes worden soms astronomische bedragen gepompt, wat in zijn ogen volstrekt belachelijk is. Niettemin kunnen de kandidaten met dergelijke advertenties kiezers bereiken.

In landen waar politieke reclame aan banden wordt gelegd, moeten de campagneboodschappen worden overgebracht via de media, waarmee het dus belangrijk is goede betrekkingen te onderhouden. Die situatie is aanvaardbaar wanneer er een breed scala van media bestaat, en zelfs correct zijn mochten alle media neutraal zijn, wat echter niet het geval is. Aangezien de traditionele media terrein verliezen aan de digitale media, is het niet zeker of vertrouwen kan worden gesteld in een centrale operator die de politieke boodschappen zou dienen te verspreiden.

De spreker merkt op dat digitale reclame het mogelijk maakt de kosten te drukken. Daardoor is ze laagdrempeliger en biedt ze groeperingen de gelegenheid meer mensen en dus meer potentiële aanhangers te bereiken. Dat verticale politieke communicatie goedkoop en laagdrempeliger is, beschouwt de heer Jeffers als een goede zaak in een democratie. Zulks bevordert de diversiteit en biedt een platform voor een breed scala van ideeën – ook die welke mogelijkerwijs niet in goede aarde vallen.

De spreker geeft aan dat politieke advertenties niet altijd uitsluitend tot doel hebben mensen over de streep te trekken. Doorgaans worden ze immers ook gebruikt om – al dan niet reeds overtuigde – mensen te overhalen de campagne financieel te steunen of er zich als vrijwilliger voor in te zetten. Volgens de heer Jeffers getuigt het van een vrij gezonde manier om campagne te voeren wanneer kiezers ertoe worden aangespoord

campagne électorale. En outre, collecter des fonds, trouver des volontaires, demander aux gens de promouvoir des messages avec lesquels ils sont d'accord serait plus difficile pour les candidats si l'on limitait les publicités à caractère politique.

Ce type de publicités permet aux candidats de faire face aux désavantages qu'ils rencontrent face à des candidats déjà élus. L'interdire augmenterait les avantages de ces derniers. En 2019, Twitter a censuré la publicité à caractère politique sur son réseau. Cette décision a eu des répercussions: la portée des messages du président de l'époque, Donald Trump, était toujours plus grande que celle de Joe Biden. L'expert ajoute que le compte Twitter de Joe Biden compte toujours beaucoup moins de *followers* que celui de Donald Trump.

Les publicités à caractère politique aident les candidats à atteindre directement et à moindre coût les électeurs, et ce, sans passer par les médias. En général, ces publicités augmentent le nombre et l'éventail des voix, ce qui permet d'avoir une plus grande diversité de messages et d'équilibrer la compétition en donnant aux challengers la possibilité de mieux se faire entendre face aux candidats déjà élus.

La Belgique n'est pas le premier pays à tenter d'aligner les règles relatives à la publicité à caractère politique en ligne sur celles qui valent pour les mêmes publicités à la télévision et la radio. Selon l'intervenant, tout est une question d'équilibre. En France, ce type de publicités est interdit, car on est à moins de six mois des élections. Cependant, cette stratégie désavantage les nouveaux candidats. Le président Emmanuel Macron (8,1 millions de *followers* sur Twitter) et Marine Le Pen (2,7 millions) sont des personnages publics connus depuis très longtemps sur la scène politique. En comparaison, la portée des nouveaux candidats est beaucoup plus réduite. Sur Twitter, Valérie Pécresse, qui était en quatrième position, n'avait que 23 000 *followers*. Compter uniquement sur la communication organique désavantage fortement les nouveaux candidats. M. Jeffers ajoute que l'absence de publicité à caractère politique n'a pas amélioré la culture politique française et que ce système politique n'est pas le plus sain. Comme de nombreux autres pays, la France fait face à certains problèmes, dont une fragmentation et une polarisation.

Aux États-Unis, il n'y a pas de limite pour la publicité à caractère politique, qui est protégée par le premier amendement de la Constitution américaine. En outre, le montant des dépenses liées aux campagnes électorales ne cesse d'augmenter. La réglementation électorale est généralement assez faible et les décideurs politiques

aan de door hen gesteunde campagnes deel te nemen en zich ervoor in te zetten. Mocht politieke reclame aan banden worden gelegd, dan zou het voor de kandidaten moeilijker zijn om geld in te zamelen, vrijwilligers te vinden en mensen te vragen ruchtbaarheid te geven aan boodschappen waar zij achter staan.

Met dergelijke reclame kunnen de kandidaten de nadelen het hoofd bieden die zij ten opzichte van al verkozen kandidaten ondervinden. Een reclameverbod zou laatstgenoemden tot voordeel strekken. In 2019 heeft Twitter politieke reclame op zijn netwerk gecensureerd. Die beslissing was niet zonder gevolgen: toenmalig president Donald Trump bereikte met zijn boodschappen nog altijd meer mensen dan Joe Biden. De deskundige voegt eraan toe dat het Twitteraccount van Joe Biden ook nu nog veel minder volgers heeft dan dat van Donald Trump.

Politieke advertenties helpen de kandidaten hun kiezers rechtstreeks en goedkoper te bereiken zonder dat er media aan te pas komen. Doorgaans leveren dergelijke advertenties méér en een grotere verscheidenheid aan stemmen op, waardoor van de boodschappen een grotere diversiteit kan uitgaan en er een evenwichtiger speelveld kan worden gecreëerd doordat uitdagers hun stem luider kunnen doen weerklinken ten aanzien van de reeds verkozen kandidaten.

België is niet het eerste land dat de regels voor politieke onlinereclame probeert af te stemmen op die voor dezelfde advertenties op televisie en radio. Volgens de spreker is het allemaal een kwestie van evenwicht. In Frankrijk zijn dergelijke reclameboodschappen momenteel verboden omdat we op minder dan zes maanden van de verkiezingen zijn. Die strategie is echter in het nadeel van de nieuwe kandidaten. President Emmanuel Macron (8,1 miljoen volgers op Twitter) en Marine Le Pen (2,7 miljoen) zijn publieke figuren die al heel lang meegaan op het politieke toneel. In vergelijking met hen hebben nieuwe kandidaten een veel kleiner bereik. Valérie Pécresse, die op de vierde plaats stond, had op Twitter slechts 23 000 volgers. Wanneer men uitsluitend op organische communicatie mag terugvallen, zijn nieuwe kandidaten sterk benadeeld. De heer Jeffers voegt eraan toe dat de Franse politieke cultuur er zonder politieke reclame niet op vooruitgegaan is en dat dit politieke systeem niet het gezondste is. Zoals vele andere landen heeft Frankrijk te kampen met pijnpunten, waaronder versnippering en polarisatie.

In de Verenigde Staten geldt geen beperking op politieke reclame, die wordt beschermd door het Eerste Amendement van de Amerikaanse grondwet. Voorts lopen de uitgaven voor verkiezingscampagnes er almaar hoger op. De kieswetgeving stelt doorgaans niet veel voor en de beleidsmakers zijn er niet in geïnteresseerd.

ne s'y intéressent pas. La culture politique américaine n'est pas très saine non plus: elle est polarisée à droite et très fragmentée.

Comme la Belgique, le Royaume-Uni autorise les publicités à caractère politique sur internet, mais pas à la télévision ni à la radio. De nombreuses publicités numériques sont diffusées durant les élections. Lors des dernières élections, 15 à 20 % du total des dépenses des grands partis aurait été consacré à des publicités sur Facebook et Google. L'intervenant note que la politique britannique est également polarisée et malsaine. En outre, la croissance des grandes plateformes technologiques coïncide avec une crise générale de nos démocraties: aujourd'hui, la plupart des personnes regardent les mêmes programmes télévisés et lisent les mêmes journaux tandis qu'internet et la désinformation gagnent du terrain.

L'intervenant ajoute que la crise des démocraties ne se limite pas au rôle des nouvelles technologies ou de la publicité à caractère politique. En Ukraine, les médias sociaux ont permis de suivre l'évolution de la guerre d'une manière qui n'aurait pas été possible il y a 20 ans. Quant au gouvernement russe, il a bloqué l'accès à internet. En matière de réglementation de l'internet, M. Jeffers souligne ici l'importance de chercher une voie permettant de conserver l'ouverture des sociétés démocratiques.

L'orateur se penche ensuite sur la manière de réglementer les publicités à caractère politique et de gérer les risques qui peuvent en découler. Le premier risque est évidemment lié à la possible diffusion de mensonges lors des campagnes électorales et à l'absence de vérification du contenu des publicités à caractère politique. Il déconseille toutefois de demander aux plateformes de vérifier la véracité des publicités ou de mettre en place un régulateur indépendant. En revanche, il conseille de miser encore et toujours sur la transparence pour permettre aux adversaires politiques, aux médias et à la société civile d'identifier les mensonges dans ces publicités et de mettre les menteurs devant leurs responsabilités. Un second risque apparaît lorsque des inconnus, nationaux ou étrangers, s'engagent dans des débats politiques, sans déclarer leur identité ni l'origine de leurs ressources. En 2016, la Russie s'est, par exemple, mêlée des élections américaines.

Le troisième risque porte sur la difficulté qu'ont les gens à faire la distinction entre le contenu en ligne payant et le contenu organique. Les plateformes mélangent en effet la publicité et le contenu organique en leur donnant le même design et les mêmes caractéristiques. Cela incite

Met de politieke cultuur is het in de Verenigde Staten al niet beter gesteld: ze is gepolariseerd aan de rechterzijde en sterk versnipperd.

Net als België staat het Verenigd Koninkrijk politieke reclame op het internet toe, maar niet op televisie en radio. In verkiezingstijd tieren de digitale advertenties welig. Bij de laatste verkiezingen besteedden de grote partijen naar verluidt 15 à 20 % van hun totale uitgaven aan advertenties op Facebook en Google. De spreker merkt op dat ook de Britse politiek gepolariseerd en ongezond is. Tegelijkertijd valt de groei van de grote technologieplatformen samen met een algemene crisis in onze democratieën: vandaag kijken de meeste mensen naar dezelfde televisieprogramma's en lezen ze dezelfde kranten, terwijl het internet en desinformatie terrein winnen.

De spreker voegt eraan toe dat nog andere aspecten dan nieuwe technologieën of politieke reclame een rol spelen in de crisis van de democratieën. In Oekraïne kon dankzij de sociale media het verloop van de oorlog worden gevolgd op een manier die twintig jaar geleden ondenkbaar was. De Russische regering, van haar kant, heeft het internet afgesloten. In verband met de regulering van het internet benadrukt de heer Jeffers dat het belangrijk is een manier te vinden waarmee de democratische samenlevingen hun openheid kunnen behouden.

De spreker buigt zich vervolgens over de manier waarop politieke reclame moet worden gereguleerd en over hoe moet worden omgesprongen met de risico's die daaruit kunnen voortvloeien. Een eerste risico houdt uiteraard verband met de mogelijke verspreiding van leugens tijdens verkiezingscampagnes en met het feit dat de inhoud van politieke reclame niet wordt geverifieerd. Hij raadt echter af de platforms ermee te belasten de waarachtigheid van de reclame te verifiëren of een onafhankelijke regulator aan te stellen. Daarentegen beveelt hij aan te blijven streven naar transparantie, opdat de politieke tegenstanders, de media en het maatschappelijk middenveld eventuele leugens in reclame kunnen blootleggen en de leugenaars voor hun verantwoordelijkheid kunnen stellen. Een ander risico duikt op wanneer onbekenden uit binnen- of buitenland zich in politieke debatten mengen zonder hun identiteit of de oorsprong van hun middelen bekend te maken. Zo heeft Rusland zich in 2016 gemengd in de Amerikaanse verkiezingen.

Het derde risico heeft ermee te maken dat mensen moeilijk een onderscheid kunnen maken tussen betalende online-inhoud en organische inhoud. De platforms doen het onderscheid tussen reclame en organische inhoud immers vervagen door er eenzelfde ontwerp

les annonceurs à diffuser des publicités qui suscitent l'engagement plutôt que d'autres valeurs telles que la vérité ou la fiabilité. À nouveau, une très bonne réglementation permettrait de bien distinguer les publicités à caractère politique sur le plan visuel. En outre, cela permettrait de supprimer certaines fonctions sociales telles que les likes, les partages et les commentaires sur les publicités.

Le dernier risque porte sur l'idée d'une publicité micro-ciblée, qui atteindrait des petits groupes de personnes à l'aide de messages très personnalisés. Fait de manière responsable, cela peut accroître l'engagement de groupes minoritaires spécifiques et les inciter à aller voter, ce qui est un bon point pour la démocratie. Cependant, cette méthode peut aussi être utilisée à mauvais escient pour cibler les personnes d'une manière potentiellement discriminatoire et décourager leur activité politique et leur engagement. Pour contrer ce problème, une solution serait d'élaborer des règles de transparence très strictes pour permettre aux personnes de voir lorsque ce type d'actions est mené. L'intervenant salue ce qui est prévu dans la législation européenne proposée en matière de transparence. Dans une annonce, il est essentiel de toujours indiquer le montant qui y est investi, la source de l'argent injecté, ainsi que des informations vérifiées sur l'identité de l'annonceur – son nom et la nature de son activité.

Selon l'intervenant, le plus important serait d'élaborer des règles pour renforcer la responsabilité. Il estime que le principal problème est le nombre trop élevé de publicités. D'après les données de Facebook, en février 2022, environ 700 000 euros ont été dépensés en publicités à caractère politique en Belgique – dans 5 000 annonces diffusées par 1 000 annonceurs. Pourtant, la période électorale est encore loin. C'est beaucoup par rapport aux normes européennes.

La réglementation devrait réduire le nombre de publicités diffusées à un moment donné. Cela permettrait d'éviter que les campagnes ne diffusent des centaines de publicités afin de cibler différents groupes; c'est d'ailleurs assez similaire à la réglementation qui s'applique à de nombreux médias traditionnels afin d'équilibrer la part de publicité des partis politiques dans la couverture de l'actualité et la part de publicité à la radio. Réduire le nombre de publicités et assurer une transparence radicale autour des publicités et des annonceurs permettrait à tout le monde d'avoir un œil critique et freinerait la diffusion de mensonges. Cela restreindrait fortement les possibilités de microciblage dangereux, sans nécessiter

en dezelfde kenmerken aan te verlenen. Dat zet adverteerders ertoe aan reclame te verspreiden die veeleer aan engagement appelleert dan aan andere waarden als waarheid of betrouwbaarheid. Ook hier zou men op basis van een uitermate gedegen regelgeving visueel duidelijk moeten kunnen vaststellen wanneer het om politieke reclame gaat. Bepaalde functies van sociale media, zoals liken, delen en becommentariëren, zouden bovendien kunnen worden uitgeschakeld wanneer het om politieke reclame gaat.

Een laatste risico houdt verband met het idee van reclame op basis van microtargeting: kleine doelgroepen worden bereikt aan de hand van heel gepersonaliseerde boodschappen. Indien dit op verantwoorde wijze gebeurt, kunnen specifieke minderheden meer worden betrokken en ertoe worden aangezet te gaan stemmen, wat een goede zaak is voor de democratie. Die techniek kan echter ook kwaadschiks worden toegepast door op een potentieel discriminerende wijze specifieke personen in het vizier te nemen en hen te ontmoedigen politiek actief te zijn of zich te engageren. Een oplossing voor dat euvel zou bestaan in heel strikte transparantieregels, zodat mensen kunnen inzien wanneer op dergelijke wijze wordt gehandeld. De spreker is ingenomen met wat de voorgestelde Europese wetgeving in uitzicht stelt op het vlak van transparantie. Het is van cruciaal belang dat in een reclameboodschap steeds duidelijk melding wordt gemaakt van het erin geïnvesteerde bedrag, van de herkomst van dat geld en van gecontroleerde gegevens over de identiteit van de adverteerder, met name diens naam en de aard van zijn activiteit.

Het belangrijkste is volgens de spreker dat er regels komen om de verantwoordelijkheid te versterken. Volgens hem is het grootste probleem het te grote aantal advertenties. Uit gegevens van Facebook blijkt dat in februari 2022 in België ongeveer 700 000 euro werd uitgegeven aan politieke reclame (voor 5 000 advertenties van 1 000 adverteerders). Toch liggen de verkiezingen nog niet in het verschiet. Naar Europese maatstaven gaat het dus om een hoog bedrag.

De regelgeving zou het aantal reclameboodschappen dat op een gegeven ogenblik wordt verspreid, moeten inperken. Op die manier zou kunnen worden voorkomen dat bij de campagnes honderden reclameberichten worden verspreid om op verschillende doelgroepen te mikken. Een en ander leunt overigens vrij goed aan bij de regeling die voor de vele traditionele media geldt om het aandeel van reclame voor politieke partijen in de nieuwsberichtgeving en het aandeel van radioreclame met elkaar in evenwicht te brengen. Door het aantal reclameboodschappen te beperken en totale transparantie aangaande reclame en adverteerders te creëren, zou iedereen een kritische kijk kunnen hebben en zou

de mécanisme particulier. En outre, à aucun moment, il ne faudrait imposer la vérification des faits ni limiter les offres de ciblage ou les types d'annonceurs.

En conclusion, la publicité à caractère politique présente des avantages et des inconvénients. Il serait exagéré de l'accuser d'être la cause principale du déclin de la démocratie. Utilisée à bon escient, elle contribue à informer les personnes et suscite l'engagement. L'interdire renforcerait le pouvoir en place, tout en réduisant la diversité des opinions proposées. Il serait préférable d'envisager une législation qui réduirait l'incidence des mauvaises publicités, grâce à une stricte transparence et une plus grande responsabilisation des acteurs. Il est tout à fait possible d'avoir des publicités à caractère politique sur internet qui soient dignes de confiance, à condition de bien gérer les risques connexes.

3. Questions et interventions des membres

M. Khalil Aouasti (PS) trouve les initiatives européennes intéressantes. Elles ne correspondent pas exactement aux textes qui sont aujourd'hui en discussion, mais elles ont le mérite d'offrir d'autres perspectives. De ce fait, le député s'interroge par rapport à ces initiatives, qui tendent à renforcer la transparence. Il revient sur la proposition de loi que son groupe a déposée et qui prévoit une interdiction pure et dure. À ce propos, il insiste sur l'importance de la transparence et précise que cette interdiction se limite à la période de campagne électorale. À l'ère du zapping, dès lors que le contenu est licite, le message politique ou le slogan qui est propagé affecte la démocratie, même lorsque l'auteur et la source du financement sont identifiés.

M. Aouasti est heureux que ce débat capital soit mené à l'échelle européenne, car cette question l'inquiète. Il cite la campagne électorale menée par Jair Bolsonaro via WhatsApp et note qu'il n'est même plus nécessaire de passer par les réseaux sociaux et les médias. M. Bolsonaro a simplement utilisé le contenu qui avait été créé pour la télévision et les réseaux sociaux et l'a diffusé à travers WhatsApp. Ces campagnes gangrèment nos démocraties et c'est pour cela que le député prône une interdiction totale. Il sait toutefois que cette solution reposant sur la transparence et l'interdiction ne suffirait pas à elle seule. Il faudra également trouver comment

de verspreiding van leugens worden afgeremd. Tegelijk zou de gevaarlijke techniek van microtargeting aan banden worden gelegd zonder dat een specifieke regeling noodzakelijk is. Bovendien zou op geen enkel ogenblik moeten worden verplicht de feiten te verifiëren of een beperking in te voeren op doelgerichte aanbiedingen of op het soort van adverteerders.

Tot besluit kan worden gesteld dat politieke reclame zowel voor- als nadelen heeft. Het zou een brug te ver zijn dergelijke reclame met de vinger te wijzen als de belangrijkste oorzaak van de neergang van de democratie. Politieke reclame die weldoordacht wordt toegepast, draagt ertoe bij dat mensen worden geïnformeerd en tot engagement worden aangezet. Door dergelijke reclame daarentegen te verbieden, zouden de gevestigde partijen worden versterkt en zou de diversiteit van meningen worden beperkt. Men kan beter nadenken over wetgeving die het aantal gevallen van "foute" reclame vermindert dankzij strikte transparantie en een grotere responsabilisering van de actoren. Het is volstrekt mogelijk dat op het internet politieke reclame verschijnt waar vertrouwen in kan worden gesteld, mits de daaraan gekoppelde risico's goed worden beheerd.

3. Vragen en betogen van de leden

De heer Khalil Aouasti (PS) vindt de Europese initiatieven best interessant. Ze stemmen niet helemaal overeen met de hier besproken wetsvoorstellen, maar hebben de verdienste andere perspectieven te bieden. Het lid heeft dan ook een aantal vragen over die initiatieven die de transparantie willen vergroten. Hij haakt in op het wetsvoorstel dat zijn fractie heeft ingediend en waarin wordt gekozen voor een klaar en duidelijk verbod. Hij beklemtoont in dat verband het belang van transparantie en verduidelijkt dat het beoogde verbod zich zou beperken tot de periode van de verkiezingscampagne. In een tijdperk waarin veel wordt gezapt, heeft de verspreide politieke boodschap of slogan waarvan de inhoud niet verboden is, een invloed op de democratie, zelfs wanneer de auteur en de financieringsbron bekend zijn.

De heer Aouasti is verheugd dat dit cruciale debat op Europese schaal wordt gevoerd, want deze kwestie baart hem zorgen. Hij verwijst naar de verkiezingscampagne die Jair Bolsonaro via WhatsApp heeft gevoerd; kennelijk is het niet eens nodig gebruik te maken van sociale of traditionele media. Bolsonaro heeft eenvoudigweg de voor televisie en sociale media gecreëerde content gebruikt en verspreid via WhatsApp. Dergelijke campagnes ondermijnen de democratieën en daarom pleit het lid voor een totaalverbod. Hij beseft evenwel dat de beoogde oplossing op basis van transparantie en een verbod alleen niet zal volstaan. Ook moet worden

enrayer le phénomène qui perturbe de plus en plus nos sociétés et menace de détruire nos démocraties.

Il cite l'exemple de la France, qui a fait face à deux attentats, l'un perpétré par un terroriste islamiste et l'autre par un terroriste d'extrême droite. Le député se souvient que les propos d'un procureur de la République avait été repris dans des capsules de vidéo pour diffuser des messages très simplistes et faire croire à l'opinion publique que les médias traditionnels ne montraient pas la vérité et que les auteurs de ces attentats n'étaient pas des islamistes, mais des personnes d'extrême droite. Il ajoute que, la période électorale étant très courte, il n'est pas possible de déconstruire de tels messages.

En outre, une large majorité de la population ignore le contenu des différents programmes électoraux. Aujourd'hui, la plupart des gens se fient aux slogans et l'intervenant craint que cette tendance ne s'accroisse davantage. Si c'est le cas, le monde politique se tirerait une balle dans le pied et le fossé entre les acteurs politiques et les citoyens serait encore plus profond.

M. Jan Briers (CD&V) constate que les auteurs de la proposition de loi DOC 55 1553 souhaitent instaurer une interdiction générale de la publicité commerciale pour les partis politiques au cours des quatre mois qui précèdent les élections. En Belgique, il n'est pas permis de faire de la publicité à la radio et à la télévision au cours de la période réglementée, afin de créer des conditions de concurrence équitable pour tous les partis. Une telle règle n'existe pas aux Pays-Bas.

Le gouvernement flamand élabore une réglementation pour la propagande électorale à l'approche des élections locales. L'initiative flamande offre une plus grande liberté et ne rejoint par conséquent pas du tout la proposition de loi DOC 55 1553. Que pensent les invités des choix politiques divergents? Selon eux, de quelles conditions faut-il absolument assortir un éventuel assouplissement?

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille-t-il, pendant la période réglementée, à une répartition équilibrée des interventions des partis politiques dans les émissions consacrées aux élections sur la chaîne publique francophone? Dans l'affirmative, de quelle manière? Le Conseil peut-il fournir des chiffres relatifs à la répartition au cours des élections précédentes? Le Conseil a-t-il déjà dû intervenir? Quelle est la position du Conseil à l'égard d'une interdiction totale de publicité commerciale

uitgezocht hoe komaf kan worden gemaakt met dat verschijnsel, dat de samenlevingen almaar meer verstoort en de democratieën dreigt te vernietigen.

Hij haalt het voorbeeld aan van Frankrijk, waar twee aanslagen werden gepleegd, één door een islamitische terrorist en één door een extreemrechtse terrorist. Het lid weet nog hoe verklaringen van een procureur van de Franse Staat waren overgenomen in korte videofragmenten met de bedoeling heel simplistische boodschappen te verspreiden. Zo moesten die filmpjes de publieke opinie doen geloven dat de traditionele media niet de waarheid tonen en dat de daders van die aanslagen geen islamisten waren, maar extreemrechtse personen. Hij voegt eraan toe dat de verkiezingsperiode te kort is om dergelijke boodschappen te kunnen ontkrachten.

Bovendien is een ruime meerderheid van de bevolking niet op de hoogte van de inhoud van de verschillende verkiezingsprogramma's. Thans vertrouwen de meeste mensen op slogans, en de spreker vreest dat die tendens nog zal toenemen. Mocht het daarop uitdraaien, dan zou de politiek zichzelf in de voet schieten en zou de kloof tussen de politieke actoren en de burgers nog groter worden.

De heer Jan Briers (CD&V) stelt vast dat de indieners van wetsvoorstel DOC 55 1553 een algemeen verbod wensen in te voeren op commerciële reclame voor politieke partijen in de vier maanden voorafgaand aan de verkiezingen. In België kan in de sperperiode geen gebruik worden gemaakt van reclame op de radio en de televisie, teneinde een gelijk speelveld te creëren voor alle partijen. Een dergelijke regel bestaat niet in Nederland.

De Vlaamse regering werkt aan een regeling voor verkiezingspropaganda in aanloop naar de lokale verkiezingen. Het Vlaamse initiatief schept een grotere vrijheid en sluit bijgevolg allerm minst aan bij wetsvoorstel DOC 55 1553. Wat vinden de genodigden van de uiteenlopende beleidskeuzes? Welke randvoorwaarden moeten er volgens hen absoluut aan een versoepeling worden verbonden?

Ziet de Conseil supérieur de l'audiovisuel er tijdens de sperperiode op toe dat de politieke partijen evenwichtig aan bod komen in de verkiezingsverslaggeving op de Franse openbare omroep? Zo ja, op welke manier? Kan de Raad cijfers delen inzake de spreiding bij de vorige verkiezingen? Heeft de Raad reeds moeten ingrijpen? Hoe staat de Raad tegenover een totaalverbod op commerciële politieke reclame en tegenover een versoepeling van de regels? Welk aandeel van de propaganda tijdens

à des fins politiques et à l'égard d'un assouplissement des règles? Quelle est la proportion de la propagande menée sur les réseaux sociaux au cours de la période réglementée? Cette proportion est-elle, en Belgique, supérieure ou inférieure à la moyenne?

Au cours des dernières années, les réseaux sociaux ont déjà pris plusieurs mesures pour favoriser la transparence, notamment en ce qui concerne le financement des publicités à des fins politiques. M. Jeffers estime-t-il que ces mesures suffisent? Quelles mesures supplémentaires juge-t-il nécessaires? M. Jeffers indique qu'un régulateur n'est pas nécessaire, tant que l'origine des moyens, le contenu de la publicité et les dépenses font l'objet d'une communication transparente. Qui doit dès lors être chargé du contrôle?

L'outil "*Who Targets Me*" dispose-t-il de résultats de recherche spécifiques pour la Belgique? Dans l'affirmative, quelles sont les conclusions que M. Jeffers en tire? Est-il favorable à une interdiction des publicités politiques payantes sur les réseaux sociaux? Existe-t-il une période au cours de laquelle des publicités de ce type devraient être interdites?

Si la proposition à l'examen est acceptée, les partis ne pourront atteindre leurs électeurs qu'à l'aide de moyens démodés comme des imprimés pendant la période réglementée. Cette forme de campagne suffira-t-elle encore? C'est en effet aux jeunes qu'il faut s'adresser en premier lieu. Les jeunes ne risquent-ils pas de se désintéresser encore davantage de la politique?

Que pensent les invités du plafond de dépenses proposé dans la proposition de loi DOC 55 2370? Quels en seraient les avantages et les inconvénients? Quel rôle les réseaux sociaux jouent-ils dans l'avis transmis aux responsables politiques par M. Van Zanduycke en sa qualité de spécialiste du marketing? Quelle est l'importance des réseaux sociaux pour les politiques? Quel pourcentage de leur budget publicitaire investissent-ils dans les campagnes numériques?

En ce qui concerne la proposition de loi DOC 55 2371, un intervenant a demandé, au cours de l'audition organisée lors de la réunion du matin, pourquoi les hommes et les femmes politiques trouvaient opportun de réglementer les dépenses payées au moyen des dotations. Des moyens financiers sont aujourd'hui manifestement investis dans l'immobilier et dans des campagnes exorbitantes sur Facebook et sur d'autres canaux. N'est-ce pas principalement dû au fait que les partis politiques belges, surtout les grands partis, reçoivent trop d'argent public?

de sperperiode vindt op de sociale media plaats? Scoort België hoger of lager dan gemiddeld?

De sociale media namen de voorbije jaren al enkele maatregelen om de transparantie, onder meer over de financiering van politieke advertenties, te bevorderen. Vindt de heer Jeffers dat deze maatregelen volstaan? Welke bijkomende maatregelen zijn volgens hem nodig? Er is geen regulator nodig, zegt de heer Jeffers, zolang er transparant wordt bericht over de oorsprong van de middelen, de inhoud van de advertentie en de uitgaven. Wie moet er dan instaan voor de controle?

Beschikt *Who Targets Me* over specifieke onderzoeksresultaten voor België? Zo ja, welke conclusies trekt de heer Jeffers eruit? Is hij voorstander van een verbod op betaalde politieke reclame op de sociale media? Is er een periode waarin zulke reclame verboden zou moeten zijn?

Als dit voorstel wordt aanvaard, zouden de partijen in de sperperiode hun kiezers enkel nog via ouderwets drukwerk kunnen bereiken. Volstaat een dergelijke manier van campagnevoering nog? Immers, eerst en vooral dienen de jongeren te worden aangesproken. Loopt de politiek niet het risico dat jongeren aldus nog minder belangstelling zullen tonen?

Wat vinden de genodigden van een uitgavenplafond zoals voorgesteld in wetsvoorstel DOC 55 2370? Wat zijn de voordelen en de nadelen? Welke rol spelen de sociale media in het advies dat de heer Van Zanduycke als marketeer aan politici meegeeft? Wat is het belang van de sociale media voor politici? Hoeveel percent van hun reclamebudget investeren de politici in digitale campagnes?

In verband met wetsvoorstel DOC 55 2371 vroeg een spreker tijdens de ochtendsessie van de hoorzitting waarom politici het opportuun vinden om de met dotaties betaalde uitgaven te reguleren. Blijkbaar gaat er nu geld naar vastgoed en exorbitante uitgaven op Facebook en andere kanalen. Ligt dat niet vooral aan het feit dat de Belgische politieke partijen, voornamelijk de grote, te veel overheidsgeld ontvangen?

4. Réponses et Répliques

M. Karim Ibourki, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, déclare qu'il lui serait difficile de répondre brièvement aux différentes questions qui lui ont été posées. M. Jeffers a souligné l'importance de la transparence et c'est précisément ce que la proposition de règlement européen vise à garantir. Un autre pilier sur lequel doit s'appuyer le renforcement de la démocratie est la transparence des algorithmes. En effet, même hors contexte politique, des études sur la propagation des discours de haine en ligne ont déjà prouvé que les grandes plateformes favorisent les discours qui divisent. Les plateformes et les réseaux sociaux diffusent rarement les discours positifs ou d'amour collectif parce qu'ils ont moins d'effets sur les personnes.

Selon l'expert, l'algorithme est le moteur des plateformes, la "pompe à fric". Tant que les discours de haine permettront de gagner de l'argent, il y aura un problème de démocratie. M. Jeffers a souligné l'importance de l'équilibre entre la promotion de la liberté d'expression et la lutte contre le discours de haine ou le discours d'exclusion. Toutefois, M. Ibourki ajoute qu'il serait facile de simplement blâmer le messenger. Il souligne également que la radio n'a pas été interdite pour laisser l'exclusivité aux médias papier.

Une interdiction ne serait pas la mesure la plus adaptée pour trouver l'équilibre entre la liberté d'expression et la lutte contre le discours de haine. *In fine*, elle n'atteindrait pas son objectif; ce ne serait qu'un pansement sur une jambe de bois. La période électorale est une période de crispation et de cristallisation des passions. C'est d'ailleurs pour cela qu'elle est réglementée. L'absence ou l'interdiction de publicités à caractère politique pendant ce laps de temps favoriserait effectivement le discours déjà dominant et empêcherait l'émergence de discours alternatifs.

On en revient toujours aux deux mêmes questions distinctes: celle autour des algorithmes et celle sur la transparence. La réglementation actuellement discutée au niveau européen ne permettra pas une transparence totale. L'expert souligne aussi que le code des bonnes pratiques pour lutter contre la désinformation n'est pas contraignant: les plateformes seront libres de l'adopter. En outre, il n'y a pas de régulateur sur internet et le *Digital Services Act* continuera d'exonérer l'ensemble des plateformes de la responsabilité éditoriale.

L'Union européenne a décidé de mettre dans une même boîte Vinted, eBay et Facebook. Or, le risque

4. Antwoorden en replieken

De heer Karim Ibourki, voorzitter van de Conseil supérieur de l'audiovisuel, geeft aan dat het niet eenvoudig zal zijn kort te antwoorden op de verschillende vragen die hem werden gesteld. De heer Jeffers heeft het belang van de transparantie benadrukt en die transparantie is juist wat het voorstel voor een Europese verordening beoogt te waarborgen. Een andere pijler waarop de versterking van de democratie moet steunen, is transparantie van de algoritmen. Uit onderzoek naar de onlineverspreiding van hatespeech is immers gebleken dat de grote platforms verklaringen die verdeeldheid scheppen, bevorderen, ook als er geen politieke context is. Platforms en sociale media verspreiden zelden positieve verklaringen of boodschappen van collectieve genegenheid omdat ze nu eenmaal minder effect hebben op de mensen.

Volgens de deskundige vormt het algoritme de motor van de platforms; het is hun "melkkoe". Zolang met hatespeech geld kan worden verdiend, zal de democratie een probleem hebben. De heer Jeffers benadrukt dat het belangrijk is een evenwicht te vinden tussen het bevorderen van de vrijheid van meningsuiting en het bestrijden van haatspraak en uitsluiting. De heer Ibourki voegt er evenwel aan toe dat het te gemakkelijk zou zijn de boodschapper met de vinger te wijzen. Hij benadrukt ook dat men de radio niet heeft verboden om de geschreven pers exclusiviteit te verlenen.

Volgens de spreker is een verbod niet de meest geschikte maatregel om een evenwicht te vinden tussen de vrijheid van meningsuiting en de strijd tegen hatespeech. Als puntje bij paaltje komt, zal een verbod zijn doel voorbijschieten; hoogstens is het een doekje voor het bloeden. In verkiezingstijd kunnen spanningen en passies hoog oplopen. Om die reden is de verkiezingsperiode ook aan regels onderworpen. Het ontbreken van of een verbod op politieke reclame tijdens die periode zou inderdaad het reeds overheersende discours versterken en alternatieve narratieven belemmeren.

De kwestie is steeds te herleiden tot dezelfde, onderling verschillende twee aspecten: algoritmes en transparantie. De regelgeving die momenteel op het Europese niveau wordt besproken, zal geen volledige transparantie mogelijk maken. De expert beklemtoont eveneens dat de praktijkcode inzake desinformatie niet dwingend is; de platformen kiezen er zelf voor om die al dan niet te hanteren. Bovendien bestaat er geen internetwaakhond en zullen alle platformen ingevolge de *Digital Services Act* steeds van redactionele verantwoordelijkheid ontslagen zijn.

De Europese Unie heeft ervoor geopteerd Vinted, eBay en Facebook op dezelfde wijze te behandelen. Het

systémique et le risque de discrimination sont beaucoup plus faibles sur Vinted où on s'écharpe rarement à propos de la couleur d'une écharpe. En revanche, la situation est plus compliquée sur Facebook. Néanmoins, l'orateur souligne que le *Digital Services Act* constitue une avancée majeure: l'Union européenne sera la première à apporter une forme de régulation sur internet.

Comme l'a dit le commissaire Breton, ce qui est interdit dans la rue doit aussi l'être sur internet. C'est déjà le cas en soi, mais reste à garantir la bonne application de cette réglementation. Un problème budgétaire se pose toutefois. En effet, les États-nations, dont le budget est contraint par ces mêmes règles européennes, devraient financer les régulateurs indépendants. Une autre possibilité serait que les systèmes de supervision soient financés par une partie des revenus engrangés en matière de publicité. L'orateur se réfère ici au système d'agrégation des produits chimiques où les recherches sont payées par les entreprises qui veulent mettre sur le marché un médicament. S'inspirant de cet exemple, M. Ibourki estime qu'on pourrait imaginer un système où une partie des revenus colossaux récoltés par les plateformes – souvent aux dépens des médias locaux – contribuerait à financer des auditeurs, des études universitaires et des régulateurs indépendants.

Peu de sanctions ont été prises contre des médias en Communauté française. Néanmoins, lors des dernières élections communales, un programme a été sanctionné chez un éditeur, car il donnait uniquement la parole aux bourgmestres. Globalement, le programme assurait donc une bonne représentativité en Communauté française. Les bourgmestres sont en effet nombreux et de couleurs politiques différentes. Néanmoins, le dialogue n'était pas représentatif, puisqu'il excluait la voix des citoyens. Grâce à l'Association des journalistes professionnels, une discussion a été menée avec l'éditeur en question à propos du manque de représentativité. Enfin, l'orateur ajoute qu'il n'existe pas de régulateur pour les contenus publiés sur internet. Ce contrôle sera organisé et encadré par le *Digital Services Act*.

M. Reinout Van Zandycke, manager d'*Exposure*, répète que toute interdiction totale aura des conséquences indésirables car elle sera difficile à contrôler. Pendant la période réglementée, les partis ne seront plus en mesure de répliquer aux acteurs externes qui tenteront de déstabiliser la démocratie ou qui répandront des contre-vérités. La politique risque donc de se tirer une balle dans le pied si elle se borne à instaurer cette interdiction. L'effet des publicités en ligne est en outre surestimé. La simple interdiction des publicités en ligne pendant la période réglementée n'aura qu'un effet limité dans la mesure où les campagnes produisent leur plus

systeemrisico en het risico op discriminatie zijn evenwel geringer op Vinted, waar bijvoorbeeld de kleur van een sjaal de gemoederen zelden zal doen oplopen. Voor Facebook is het een heel ander verhaal. De spreker onderstreept evenwel dat met de *Digital Services Act* een grote stap vooruit is gezet. De Europese Unie zal immers als eerste het internet enigszins reguleren.

Zoals eurocommissaris Breton heeft gezegd, hoort wat op straat verboden is, ook op het internet verboden te zijn. In zekere zin is dat nu al zo, maar de angel schuilt in het afdwingen van die regelgeving. Er rijst echter een budgettair probleem. De lidstaten, waarvan de begroting aan diezelfde Europese regels is gebonden, zullen immers de onafhankelijke regulatoren moeten financieren. Een andere mogelijkheid zou zijn dat de toezichtssystemen worden gefinancierd met een deel van de inkomsten uit advertenties. De spreker verwijst in dezen naar het erkenningssysteem voor scheikundige producten, waarbij het onderzoek naar die producten wordt gefinancierd door ondernemingen die een geneesmiddel op de markt willen brengen. In dezelfde lijn zou men volgens de heer Ibourki kunnen denken aan een systeem waarin de enorme inkomsten die de platformen – vaak ten koste van de lokale media – genereren, deels zouden kunnen dienen om auditors, universitair onderzoek en onafhankelijke regulatoren te financieren.

Tegen media in de Franse Gemeenschap zijn nog maar weinig sancties genomen. Toch werd bij de jongste gemeenteraadsverkiezingen een mediaprogramma gesanctioneerd omdat er enkel burgemeesters in aan bod kwamen. Over het algemeen was het programma wel representatief voor de Franse Gemeenschap, met haar vele burgemeesters, van verscheidene politieke strekkingen. Niet representatief waren evenwel de gesprekken, aangezien de stem van de burger er niet in aan bod kwam. Dankzij de Association des journalistes professionnels vond met de uitgever een gesprek plaats over het gebrek aan representativiteit. Tot slot vermeldt de spreker dat er voor online-inhoud geen regulator bestaat. Dat toezicht zal via de *Digital Services Act* worden geregeld en afgebakend.

De heer Reinout Van Zandycke, manager van *Exposure*, herhaalt dat, aangezien het moeilijk te controleren valt, een totaalverbod ongewenste gevolgen zal teweegbrengen. Partijen zullen tijdens de sperperiode geen weerwoord meer kunnen bieden tegen externe spelers die de democratie wensen te destabiliseren of onwaarheden verkondigen. De politiek dreigt zichzelf dus in de voet te schieten indien enkel het verbod wordt ingevoerd. Daarenboven wordt het effect van de online-advertenties overschat. Louter het verbod op online-advertenties tijdens de sperperiode zal een beperkt effect hebben, aangezien campagnes hun grootste impact

grand impact bien avant les élections. Cette interdiction aura pour seule conséquence que les partis dépenseront leur budget de campagne plus tôt.

Le plafond des dépenses offre plus d'avantages. Il est plus équitable pour les partis plus petits et plus récents. Bien qu'il souligne que les dépenses publicitaires des nouveaux partis n'atteindront de toute façon jamais le plafond des dépenses, l'orateur est favorable à une réglementation plus concrète. Les partis qui dépensent le plus sur les réseaux sociaux et ceux qui sont les plus visibles tirent actuellement les meilleurs résultats de leurs campagnes numériques, comme le montrent les exemples cités par les deux autres experts.

L'orateur ne sait toutefois pas clairement quelles dépenses seront prises en compte pour déterminer le plafond des dépenses. Quid des sections locales des partis nationaux? Elles sont tout à fait capables d'atteindre l'ensemble de la Flandre. Une échappatoire potentielle est donc que les partis dépensent leur budget de campagne au niveau local, tout en ayant néanmoins le même impact au niveau national.

De nombreuses recherches scientifiques sont consacrées à l'importance des réseaux sociaux. La pratique montre en tout cas que leur rôle ne doit pas être sous-estimé. Si les publicités en ligne ne représentent pas une part considérable des campagnes locales, le budget en ligne des campagnes nationales augmente d'année en année. Les recherches menées, entre autres, par la KU Leuven montrent que le rapport offline-online évolue vers une proportion de 60-40, voire 50-50, bien que le schéma des dépenses diffère d'un parti à l'autre. Les dépenses des partis peuvent être analysées grâce à des outils tels que la bibliothèque publicitaire de Facebook. En comparant ces montants avec les dotations, il est facile de calculer combien les partis dépensent en moyenne en publicité en ligne.

En tout état de cause, les partis ne peuvent pas gagner les élections en faisant exclusivement campagne sur les réseaux sociaux. Une bonne stratégie numérique aide les partis à obtenir une attention accrue dans les médias traditionnels. Une idéologie forte et un solide réseau de bénévoles sont tout aussi importants.

Par rapport à ceux d'autres pays, on ne peut pas dire que les partis politiques belges reçoivent peu d'argent, mais l'orateur n'est pas en mesure de dire si leur financement est excessif. La situation actuelle est le fruit d'une décision politique.

Il est vrai que la publicité à la télévision ou à la radio sera bientôt possible en Flandre, ce qui est contraire aux propositions de loi à l'examen. Toutefois, les choix

bereiken ver voor de verkiezingen. Het verbod zal er alleen voor zorgen dat partijen hun campagnebudget eerder uitgeven.

Het uitgavenplafond biedt meer voordelen. Het is eerlijker ten aanzien van kleinere en nieuwe partijen. Hoewel de spreker aanstipt dat de reclame-uitgaven van nieuwe partijen het uitgavenplafond sowieso nooit zullen halen, is hij voorstander van concretere regelgeving. Partijen met de grootste uitgaven op de sociale media en partijen die het scherpst uit de hoek komen, halen momenteel de beste resultaten uit hun digitale campagnes, zoals blijkt uit de voorbeelden die de twee andere experts hebben aangehaald.

Het is de spreker evenwel niet duidelijk welke uitgaven in rekening zullen worden gebracht om het uitgavenplafond te bepalen. Quid met de lokale afdelingen van nationale partijen? Zij kunnen prima heel Vlaanderen bereiken. Een mogelijk achterpoortje is dus dat partijen hun campagnebudget lokaal zullen uitgeven en alsnog dezelfde nationale impact zullen genereren.

Er wordt veel wetenschappelijk onderzoek gevoerd naar het belang van de sociale media. De praktijk toont alvast aan dat hun belang niet te onderschatten is. Onlineadvertenties maken geen aanzienlijk deel uit van lokale campagnes terwijl het onlinebudget voor nationale campagnes jaarlijks stijgt. Onderzoek van onder andere de KU Leuven toont aan dat de offline/onlineverhouding naar 60/40 of zelfs 50/50 evolueert, al verschilt het uitgavenpatroon van partij tot partij. De partijuitgaven kunnen worden geanalyseerd met tools als de Facebook Ad Library. Als men deze bedragen afzet tegenover de dotaties, kan snel worden uitgerekend hoeveel de partijen gemiddeld aan onlinereclame uitgeven.

In ieder geval kunnen partijen de verkiezingen niet winnen door uitsluitend op de sociale media campagne te voeren. Een goede digitale strategie helpt partijen aan toegenomen aandacht in de traditionele media. Evenzeer van belang zijn een sterke ideologie en een sterk vrijwilligersnetwerk.

In vergelijking met het buitenland kan alvast niet worden gesteld dat de Belgische politieke partijen weinig geld ontvangen, maar de spreker kan zich er niet over uitspreken of het om te veel geld gaat. De huidige stand van zaken is het resultaat van een politieke beslissing.

Het klopt dat adverteren op de televisie of de radio binnenkort mogelijk kan worden in Vlaanderen, wat indruist tegen de voorliggende wetsvoorstellen. Op zich hoeven

d'avis les personnes au tout dernier moment, lorsqu'aucun contre-discours n'est plus possible. Selon l'expert, une censure de courte durée serait une solution raisonnable pour faire face à ces problèmes, en particulier lorsque les médias et les autres candidats n'ont pas assez de temps pour réagir par rapport à ce qui a été dit.

Quant à savoir si Facebook et Google ont fait le nécessaire, l'expert réplique que Facebook a lancé la vérification de publicités et que les règles de publicité sont régulièrement mises à jour. Google a adapté son mode de diffusion de messages ciblés. Par exemple, certaines données chargées ne peuvent plus être utilisées. En quelque sorte, Facebook et Google élaborent des règles en matière de publicité en fonction des problèmes qu'elles rencontrent dans la presse et des risques qu'elles détectent et qu'elles tentent d'anticiper. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la plupart des pays reprennent les règles établies par Facebook et Google.

L'expert ajoute que la bibliothèque créée par Facebook permet de consulter un registre indiquant en temps réel les dépenses des campagnes des partis politiques pendant une campagne électorale. Cette possibilité n'existait pas auparavant. Jusqu'à présent, les dépenses étaient connues à la fin des campagnes électorales, au moment de la publication des reçus. À présent, il est possible de suivre l'évolution des dépenses au jour le jour et de réagir lorsqu'une somme importante est soudainement injectée dans une campagne. L'intervenant note toutefois que rien n'est dit sur le ciblage de la publicité et les méthodes de ciblage utilisées. Il serait donc très difficile de faire un contre-discours correct à partir des données reprises dans cette bibliothèque. En outre, il est beaucoup plus dur de détecter si les partis utilisent les données en toute légalité. L'expert précise que le règlement général sur la protection des données est un texte de loi très complet, mais qu'il n'est pas très bien appliqué, en particulier en matière de communication politique. Le risque existe donc que des partis utilisent les plateformes pour accéder à de nombreuses données telles que les adresses électroniques des personnes. C'est pourquoi M. Jeffers recommande d'adapter la loi pour avoir une plus grande transparence en matière de ciblage.

Le système belge est très différent de celui des autres pays européens. Les partis politiques disposent de dotations importantes. Les dépenses sont élevées et permanentes, en particulier en Flandre. Dans la plupart des pays, on constate un pic de l'activité publicitaire juste avant les élections. Par exemple, les élections hongroises se tiendront d'ici une semaine. Jusqu'à présent, la part de publicité à caractère politique diffusée sur Facebook à ce propos est d'environ 6 %. Dans

allerlaatste moment, wanneer een andersluidend discours niet langer mogelijk is, van mening doen veranderen. De expert vindt een kortlopende censuur een redelijke oplossing om die problemen het hoofd te bieden, met name wanneer media en andere kandidaten niet genoeg tijd hebben om te reageren op wat is gezegd.

Op de vraag of Facebook en Google het nodige hebben gedaan, antwoordt de deskundige dat Facebook met reclamescreening is gestart en dat de reclameregels regelmatig worden geactualiseerd. Google heeft zijn manier waarop gerichte boodschappen worden verspreid, aangepast. Zo mogen bepaalde geüploade gegevens niet langer worden gebruikt. In zekere zin werken Facebook en Google reclameregels uit naargelang van de knelpunten die de pers jegens hen onder de aandacht brengt, alsook van de risico's die zij vaststellen en waarop zij proberen te anticiperen. Interessant is overigens dat de meeste landen de door Facebook en Google vastgelegde regels overnemen.

De deskundige voegt eraan toe dat men via de bibliotheek van Facebook een register kan raadplegen dat in real time de campagne-uitgaven van de politieke partijen tijdens een verkiezingscampagne aangeeft. Die mogelijkheid bestond voorheen niet. Tot dusver raakten de uitgaven bekend aan het eind van de verkiezingscampagnes, wanneer de kwitanties werden gepubliceerd. Vandaag kan de evolutie van de uitgaven van dag tot dag worden gevolgd en kan worden gereageerd wanneer plotseling een groot bedrag in een campagne wordt gepompt. De spreker merkt echter op dat niets wordt gezegd over microtargeting en de in dat verband gebruikte technieken. Het zou dan ook zeer moeilijk zijn om op grond van de in die bibliotheek opgenomen gegevens een goed tegendiscours te formuleren. Bovendien valt veel moeilijker te achterhalen of de partijen de gegevens wel volkomen legaal gebruiken. De deskundige preciseert dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming dan wel een bijzonder alomvattende wet is, maar niet heel goed wordt toegepast, vooral niet wat politieke communicatie betreft. Het risico bestaat dan ook dat partijen van platformen gebruik maken om tot tal van gegevens toegang te krijgen, zoals e-mailadressen. De heer Jeffers beveelt derhalve aan de wet aan te passen om inzake targeting tot meer transparantie te komen.

Het Belgische systeem verschilt sterk van dat in de andere Europese landen. De politieke partijen beschikken over riant dotaties. De uitgaven zijn hoog en permanent, vooral dan in Vlaanderen. In de meeste landen wordt vlak voor de verkiezingen een piek in de reclameactiviteit geconstateerd. Over een week vinden in Hongarije verkiezingen plaats. Tot dusver werd daar ongeveer 6 % van de politieke reclame verspreid via Facebook. In de dagen voor de verkiezingen zal dat

les jours qui précèdent les élections, ce pourcentage avoisinera les 20 %. Si ces budgets sont très prévisibles, en revanche, les partis ne bénéficient pas tous de la même couverture médiatique. Les médias numériques permettent d'atteindre directement les personnes et de transmettre des messages qu'il ne serait pas possible de diffuser à la télévision ou la radio.

En termes de contenu publicitaire, la publicité négative est plus importante sur les médias sociaux. Toutefois, il n'y a rien de mal à souligner les défauts de son adversaire dans le cadre d'une campagne électorale. Avant, cela se faisait peut-être moins, car on préférait utiliser ses quelques minutes d'antenne à la télévision pour mettre en avant d'autres éléments. La donne a changé avec l'arrivée des médias numériques. Tout coûte moins cher; tout est beaucoup plus facile et rapide à faire. Copier le style américain et diffuser des campagnes négatives sur les autres candidats dans le monde entier est beaucoup plus facile. Cette tendance est à la hausse et il serait difficile d'en contrôler la dynamique.

Quant à la proposition d'interdire les publicités, M. Jeffers estime qu'il devient de plus en plus difficile d'interdire purement et simplement les publicités à caractère politique. Aujourd'hui, des influenceurs sont souvent rémunérés pour atteindre certains groupes cibles. Sur TikTok, le gouvernement russe a utilisé cette stratégie pour diffuser des messages en faveur de la guerre. Twitter et TikTok ont interdit les annonces à caractère politique, mais en assurer le suivi serait difficile. L'expert note qu'aujourd'hui, ce sont ces réseaux sociaux qui décident ce qui constitue un message à caractère politique. De ce fait, l'expert estime que l'ensemble manque de transparence et qu'il serait préférable d'autoriser la publication de messages politiques sur ces plateformes.

En ce qui concerne le ciblage des jeunes, à partir du moment où une publicité est diffusée sur Facebook, Instagram ou Youtube, elle touche tout le monde. Comme TikTok a interdit les annonces à caractère politique, il est toutefois un peu plus difficile d'atteindre les jeunes à présent. Contrairement à ce que certains prétendent, l'expert pense que les campagnes numériques actuelles, à l'instar des campagnes traditionnelles, atteignent les différents publics cibles.

M. Ibourki a mentionné la transparence en matière d'algorithmes. Il est vrai qu'on ignore quelles sont les intentions des personnes qui achètent les annonces et qui voit vraiment ces annonces. De même, on ignore quels sont les algorithmes sous-jacents. Toutefois, cela ne fait pas une grande différence. L'essentiel est de connaître le résultat final et qu'il soit transparent. L'intervenant note que les bibliothèques de publicités indiquent ce

pourcentage oploppen tot ongeveer 20 %. De budgetten mogen dan wel zeer voorspelbaar zijn, niet alle partijen krijgen daarom evenveel media-aandacht. Digitale media maken het mogelijk mensen rechtstreeks te bereiken en boodschappen over te brengen die niet via televisie of radio zouden kunnen worden verspreid.

Wat de inhoud van de reclame betreft, zijn er op de sociale media meer negatieve advertenties. Er is echter niets mis mee om in een verkiezingscampagne de gebreken van een tegenstander bloot te leggen. Vroeger gebeurde dat misschien minder omdat men er de voorkeur aan gaf de luttele minuten zendtijd te gebruiken om andere zaken te belichten. Met de komst van de digitale media is de situatie veranderd. Alles is goedkoper en makkelijker en sneller uit te voeren. Hoe gemakkelijk is het wel niet de Amerikaanse stijl te kopiëren en negatieve campagnes te voeren over kandidaten waar ook ter wereld. Die trend zit in de lift en het is nog maar de vraag of die dynamiek in de hand kan worden gehouden.

Met betrekking tot het voorstel om politieke reclame te verbieden, geeft de heer Jeffers aan dat een regelrecht verbod almaar moeilijker wordt. Tegenwoordig worden influencers vaak betaald om bepaalde doelgroepen te bereiken. Van die strategie heeft de Russische regering op TikTok gebruikgemaakt om boodschappen ten gunste van de oorlog te verspreiden. Twitter en TikTok hebben politieke advertenties verboden, maar het monitoren ervan verloopt kennelijk moeizaam. De deskundige merkt op dat het thans die sociale media zijn die bepalen of de boodschap in kwestie al dan niet politiek is. Volgens hem is het geheel dan ook niet transparant genoeg en zou het beter zijn mochten op die platformen politieke boodschappen worden gepubliceerd.

Vervolgens gaat de spreker in op de microtargeting naar jongeren. Een advertentie op Facebook, Instagram of YouTube bereikt iedereen. Aangezien TikTok politieke advertenties heeft verboden, is het momenteel wat moeilijker de jongeren te bereiken. Anders dan wat sommigen beweren, denkt de deskundige dat de huidige digitale campagnes, net als de traditionele, de verschillende doelgroepen bereiken.

De heer Ibourki heeft het gehad over de transparantie van algoritmen. De bedoelingen van de mensen die de advertenties kopen, zijn inderdaad niet bekend, noch wie de advertenties daadwerkelijk te zien krijgt. Al evenmin is bekend wat de onderliggende algoritmen zijn. Veel maakt het ook niet uit. Het belangrijkste is dat het eindresultaat bekend is en dat het transparant is. De spreker merkt op dat de advertentiebibliotheken wel

que les personnes achètent comme contenu, mais pas l'expérience des utilisateurs.

Who targets me a développé des outils pour tenter d'analyser l'expérience de l'utilisateur, mais cette initiative est menée à petite échelle. Produire des échantillons représentatifs des électeurs est difficile et coûteux. Cela pourrait être utile pour déterminer les médias suivis par les électeurs et, par extension, ce qui peut les influencer. Malheureusement, l'organisation ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour ce faire. Un contrôle des algorithmes pourrait être très utile, mais il doit être mené correctement et il reste de nombreuses inconnues. Il faudrait analyser l'expérience de plusieurs milliers d'électeurs belges: leurs habitudes, leur consommation de médias et leur réaction face à ces messages. En conclusion, la transparence joue un rôle essentiel et il serait utile de mener des études approfondies sur la question. Cela permettrait de savoir comment utiliser ces médias à bon escient.

Le rapporteur,

Jan Briers

La présidente,

Özlem Özen

aangeven wat mensen aan inhoud kopen, maar niet wat de gebruikerservaring is.

Who Targets Me heeft instrumenten ontwikkeld om te proberen de gebruikerservaring te analyseren, maar dat initiatief vindt op kleine schaal plaats. Representatieve kiezerssteekproeven aanleggen is moeilijk en duur. Zulks zou nuttig kunnen zijn om te bepalen welke media door de kiezers worden gevolgd en, bij uitbreiding, wat hen kan beïnvloeden. Jammer genoeg beschikt de organisatie daartoe niet over toereikende financiële middelen. Controle op de algoritmen zou zeer nuttig kunnen zijn, maar ze moet goed gebeuren en er zijn nog veel onbekenden. De ervaringen van duizenden Belgische kiezers zouden moeten worden ontleed: hun gewoonten, hun mediaverbruik en hun reactie op die boodschappen. Bij wijze van conclusie kan worden gesteld dat transparantie een sleutelrol speelt, en het ware nuttig daar diepgaand onderzoek naar te verrichten. Zo zou te achterhalen vallen hoe die media oordeelkundig kunnen worden gebruikt.

De rapporteur,

Jan Briers

De voorzitter,

Özlem Özen

ANNEXE 1

Étude juridique comparative relative à la publicité à des fins de propagande électorale et à ses limites

Introduction

1. Une proposition de loi a été déposée par un groupe politique le 6 octobre 2020 en vue d'inscrire dans 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, une interdiction générale de diffusion de contenus publicitaires commerciaux dans tous les médias à des fins de propagande politique, dans les quatre mois précédant les élections (voy. DOC 55 1553/001). Cette interdiction générale viserait toute publicité commerciale politique, que ce soit par la voie de la presse ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle, incluant notamment toute diffusion par internet et les réseaux sociaux.

À cette occasion, la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel a sollicité l'assistance des membres experts de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Il a été demandé à ces experts de fournir une étude de droit comparé au sujet de la publicité à des fins de propagande électorale et à ses limites dans les différents pays dont la législation sera passée en revue.

Si les membres experts attachés à la Commission de contrôle ont accepté d'entamer cette étude, ils tiennent à préciser qu'en leur qualité d'extra-parlementaires désignés comme experts en raison de leur compétence technique, ils sont tenus à un strict devoir de neutralité et d'indépendance. La présente analyse a dès lors été réalisée du seul point de vue scientifique et en se fondant sur des textes juridiques officiels; par contre, les experts n'émettent aucune appréciation quant à l'opportunité ou au bien-fondé de la proposition de loi 55 1553 (voyez toutefois l'observation formulée par les experts au sujet de l'évolution de la législation belge, n° 37, ci-après).

2. La demande adressée aux experts ne précise pas le périmètre géographique de l'examen de "droit comparé" concerné.

Les experts ont dès lors esquissé une vue d'ensemble de la législation en vigueur dans les différents États

BIJLAGE 1

Rechtsvergelijkende studie met betrekking tot reclame met het oog op verkiezingspropaganda en de erop toepasselijke beperkingen

Inleiding

1. Op 6 oktober 2020 heeft een fractie een wetsvoorstel ingediend (DOC 55 1553/001) dat ertoe strekt een algemeen verbod, in alle media, op het verspreiden van commerciële reclame voor politieke-propagandadoeleinden op te nemen in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen. Dat algemeen verbod zou gelden gedurende de vier maanden vóór de verkiezingen en zou van toepassing zijn op alle politieke commerciële reclame, via de pers of via enig ander audiovisueel communicatiemiddel, met inbegrip van het internet en de sociale media.

Naar aanleiding daarvan is de commissie voor Grondwet en Institutionele Vernieuwing te rade gegaan bij de deskundigen die verbonden zijn aan de controlecommissie betreffende de Verkiezingsuitgaven en de Boekhouding van de politieke partijen. Die deskundigen is gevraagd een vergelijkend rechtsonderzoek uit te voeren naar reclame met het oog op verkiezingspropaganda en naar de erop toepasselijke beperkingen in de diverse landen waarvan de wetgeving nader zal worden bekeken.

De deskundigen die aan de Controlecommissie verbonden zijn, hebben met die onderzoeksopdracht ingestemd, al wensen zij te verduidelijken dat zij vanwege hun technische kennis in dezen als extraparlamentair deskundige aangesteld zijn en derhalve in die hoedanigheid gehouden zijn tot strikte neutraliteit en onafhankelijkheid. Deze analyse heeft dus een louter wetenschappelijke insteek en gaat uit van officiële juridische documenten; de deskundigen oordelen dus geenszins over de wenselijkheid of gegrondheid van wetsvoorstel DOC 55 1553 (zie niettemin hieronder de door de deskundigen geformuleerde opmerking 37 over de evolutie van de Belgische wetgeving).

2. In het verzoek aan de deskundigen wordt niet nader ingegaan op de geografische reikwijdte van het gevraagde "vergelijkend rechtsonderzoek".

De deskundigen hebben daarom een overzicht gemaakt van de vigerende wetgeving in de EU-lidstaten

de l'Union européenne ainsi que dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Le cas de la France a fait l'objet d'un examen plus étendu, puisque c'est le droit électoral français qui a inspiré la proposition de loi 55 1553, l'article L 52-1 du Code électoral français étant cité dans les développements de la proposition (note 2, p. 3).

La législation électorale d'autres pays, en ce qui concerne la réglementation de la publicité politique électorale, a également fait l'objet de développements: c'est le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne. Les experts ont aussi examiné les règles existant au niveau de l'Union européenne, ainsi que les normes de droit international qui imposent de trouver un équilibre entre, d'une part, la régulation des campagnes électorales et, d'autre part, les libertés d'expression, de la presse, de réunion et d'association à des fins politiques.

Vue d'ensemble: les États de l'Union européenne et les pays membres du Conseil de l'Europe

3. Dans presque tous les pays européens, les partis politiques bénéficient d'un financement public direct, soit de manière régulière, soit, en plus, en relation avec les campagnes électorales. Il existe des exceptions à ce principe: par exemple, en Italie, les partis politiques ne perçoivent pas de financement public au titre de leurs activités courantes mais reçoivent un remboursement de leurs dépenses de campagne. Il n'y a pas non plus de financement public des partis politiques à Malte, à Monaco, en Suisse, et, en Europe orientale, en Azerbaïdjan et au Bélarus.

En Europe, c'est la Suisse qui présente le régime le plus souple en ce qui concerne la régulation juridique des partis politiques. Il n'y a pas de réelle transparence des finances des partis et lors des campagnes électorales, beaucoup de choses sont permises (un analyste écrit que c'est "*un peu le Far West*") car on valorise avant tout la liberté d'expression. À signaler cependant qu'à la suite de critiques du GRECO, une initiative populaire ("*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique*") a été déposée, demandant que la Confédération légifère sur la publicité du financement des partis politiques et sur les campagnes électorales. Le Parlement a adopté un contre-projet indirect à l'initiative en juin 2021.

En réalité, on constate qu'il existe une grande variété dans la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales dans les différents pays, en fonction du contexte juridique et politique de chaque État. Les réglementations peuvent porter sur le financement

en in andere landen die lid zijn van de in Straatsburg gevestigde Raad van Europa.

Met name de situatie in Frankrijk werd nader onder de loep genomen omdat het Franse kiesrecht een van de inspiratiebronnen was van voormeld wetsvoorstel DOC 55 1553; zo wordt artikel L.52-1 van het Franse kieswetboek geciteerd in de toelichting bij de artikelen van het wetsvoorstel (voetnoot 3, blz. 4).

Er werd ook gekeken naar hoe andere landen, met name Nederland en Duitsland, politieke verkiezingsreclame regelen in hun kieswetgeving. Voorts hebben de deskundigen het vizier gericht op de regels die op EU-niveau bestaan, alsook op de internationaalrechtelijke normen, ingevolge waarvan een evenwicht moet worden gehandhaafd tussen de regulering van kiescampagnes, enerzijds, en de vrijheden van meningsuiting, van drukpers, van vergadering en van vereniging voor politieke doeleinden, anderzijds.

Overzicht: de EU-lidstaten en de lidstaten van de Raad van Europa

3. In vrijwel alle Europese landen genieten de politieke partijen rechtstreekse overheidsfinanciering, op regelmatige basis dan wel daarenboven ook in het raam van verkiezingscampagnes. Op die regel bestaan uitzonderingen: in Italië krijgen de politieke partijen geen financiering van de overheid voor hun gebruikelijke activiteiten, maar worden wel hun campagne-uitgaven terugbetaald. Ook in Malta, Monaco en Zwitserland en, wat Oost-Europa betreft, in Azerbeïdjan en in Belarus moeten politieke partijen het zonder overheidsfinanciering stellen.

In Europa is de wet- en regelgeving inzake politieke partijen het soepelst in Zwitserland. De partijfinanciën aldaar zijn niet echt transparant, en omdat vooral de vrijheid van meningsuiting op de voorgrond wordt geplaatst, is bij verkiezingscampagnes veel toegestaan – "bijna het Wilde Westen", aldus een analist. Naar aanleiding van kritiek van de GRECO werd evenwel een volksinitiatief ingediend ("*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique*"), waarbij de Confederatie wordt opgeroepen de openbaarheid van de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes bij wet te regelen. In juni 2021 heeft het Zwitserse Parlement onrechtstreeks tegen dat initiatief zelf een ontwerp ingediend.

In werkelijkheid blijkt de regulering van de financiering van de partijen en van de verkiezingscampagnes in de verschillende landen sterk te verschillen naargelang van de eigen juridische en politieke context. Reglementering ter zake kan slaan op de financiering van de partijen in

des partis dans leur ensemble et/ou sur les campagnes électorales. Les lois peuvent prévoir un financement public ou privé, ou les deux. Il existe des systèmes avec des plafonds de contributions et de dépenses, et d'autres sans. Il peut y avoir des interdictions de certains types de dépenses.

Ainsi, la législation d'un certain nombre de pays prévoit qu'afin d'assurer l'égalité des chances des candidats aux élections, les dépenses de campagne électorale sont limitées à un plafond, adapté à la situation du pays. Par exemple, il existe des limites au montant total des dépenses électorales des partis et/ou des candidats en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Macédoine du Nord, au Portugal, à Saint-Marin, en Slovénie et en Espagne. Par contre, dans plus de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe, il n'y a pas de limites au montant qu'un parti peut dépenser.

Dans ces derniers pays, des vides juridiques peuvent facilement être exploités pour contourner les principes de transparence du financement des campagnes électorales et de responsabilité financière des partis, empêchant ainsi l'égalité des conditions de campagne entre les candidats et facilitant le financement privé et occulte par des dons.

4. En ce qui concerne les campagnes électorales, l'idée de base dans les différents pays européens est que les partis politiques et les candidats doivent agir sur un "terrain de jeu égal".

Selon le Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), qui est un texte directeur destiné à promouvoir l'harmonisation des normes relatives aux élections, l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier quant à la couverture des campagnes électorales par les médias, notamment les médias publics, et quant au financement public des partis et campagnes.

Mais la Commission de Venise relève aussi que les partis politiques d'opposition sont souvent dans une position de faiblesse par rapport à la majorité au pouvoir. En effet, le gouvernement jouit habituellement de davantage d'occasions de diffuser ses idées, puisque les positions des partis au pouvoir sont déjà promues indirectement via la couverture médiatique de l'action et des déclarations gouvernementales.

Dans un certain nombre de pays, les modifications des lois électorales ont apporté des améliorations significatives en ce qui concerne les dispositions visant à

hun geheel en/of op de verkiezingscampagnes. Wetgeving kan voorzien in publieke dan wel private financiering, maar ook in beide. Sommige systemen begrenzen de bijdragen en de uitgaven, andere niet. Soms geldt een verbod op bepaalde soorten van uitgaven.

Zo bepaalt de wetgeving van een aantal landen dat de uitgaven voor de verkiezingscampagnes worden begrensd tot een bedrag dat is afgestemd op de situatie van dat land, teneinde te waarborgen dat de verkiezingskandidaten gelijke kansen krijgen. Zo worden de totale verkiezingsuitgaven van de partijen en/of van de kandidaten begrensd in Oostenrijk, België, Bulgarije, Italië, Letland, Litouwen, Noord-Macedonië, Portugal, San Marino, Slovenië en Spanje. In meer dan de helft van de lidstaten van de Raad van Europa wordt het bedrag dat een partij mag uitgeven daarentegen niet begrensd.

In die landen kunnen mazen in de wet makkelijk worden misbruikt om de beginselen inzake transparante financiering van de verkiezingscampagnes en financiële verantwoordelijkheid van de partijen te omzeilen, waardoor de gelijke campagnevoorwaarden voor alle kandidaten in het gedrang komen, alsook de particuliere en geheime financiering via giften in de hand wordt gewerkt.

4. Wat de verkiezingscampagnes betreft, wordt in de verschillende Europese landen uitgegaan van de basisgedachte dat de politieke partijen en de kandidaten over een gelijk speelveld moeten beschikken.

Krachtens de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden van de Raad van Europa (Commissie van Venetië), een leidraad met het oog op de onderlinge afstemming van de bij verkiezingen te hanteren normen, moeten de gelijkheid van kansen tussen de partijen en de kandidaten zijn gewaarborgd. Zulks impliceert een neutrale overheid, inzonderheid inzake de berichtgeving over de verkiezingscampagnes door de media (met name door de staatsmedia) en inzake overheidsfinanciering van de partijen en de campagnes.

De Commissie van Venetië wijst er echter tevens op dat de oppositiepartijen vaak in een zwakkere positie verkeren dan de meerderheidspartijen. Zo heeft de regering doorgaans meer gelegenheid om aan haar ideeën ruchtbaarheid te geven, daar de standpunten van de partijen aan de macht reeds onrechtstreeks worden gepromoot doordat de media berichten over het optreden en de verklaringen van de regering.

In een aantal landen werd door wijzigingen van de kieswet een forse verbetering van de gelijke kansen van de verkiezingskandidaten gewaarborgd. In meerdere

garantir l'égalité des chances des candidats en matière de campagne électorale. Toutefois, dans plusieurs pays, les campagnes électorales sont sous-réglémentées (par exemple, à Chypre, en Macédoine du Nord) ou même non réglementées (par exemple, en Autriche, en Norvège) dans la loi électorale.

Selon les pays, l'égalité des chances peut être comprise de deux manières: égalité "stricte" et égalité "proportionnelle".

L'égalité "stricte" signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du Parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Par exemple en Géorgie, où l'égalité doit être assurée entre tous les partis enregistrés comme "sujets électoraux reconnus".

L'égalité "proportionnelle" implique que les partis politiques sont traités en fonction de leurs résultats électoraux. Tel est par exemple le cas en Allemagne.

5. La réglementation des médias en période de campagne électorale reste néanmoins une question ardue et complexe dans tous les pays.

Une difficulté vient de ce que le cadre réglementaire appliqué aux médias pendant les campagnes électorales devrait respecter leur indépendance éditoriale tout en veillant à ce que tous les partis et concurrents politiques sont traités de façon juste et non discriminatoire. En outre, tous les partis et candidats en lice doivent avoir la liberté et la possibilité de faire connaître leurs programmes et leurs objectifs aux électeurs dans tout le pays.

Malgré l'importance croissante d'Internet et des réseaux sociaux, la radiodiffusion et la presse écrite restent dans plusieurs pays un moyen important pour les citoyens de s'informer sur les élections et les choix électoraux. La télévision est souvent la principale source d'information, en tant que plate-forme permettant aux candidats de débattre entre eux et de communiquer leur programme.

Si la couverture par les médias des campagnes électorales est parfois réglementée en détail par la loi électorale (par exemple en Albanie, en Macédoine du Nord, en Bulgarie). Dans ce dernier pays, par exemple, le Code électoral impose la publication des contrats conclus entre les médias et les candidats à une élection, et prévoit qu'"en cas de diffusion, de publication et de distribution de formes payantes de couverture

landes voorziet de kieswet echter in onvoldoende regulering inzake de verkiezingscampagnes (bijvoorbeeld in Cyprus en in Noord-Macedonië); in sommige landen (Oostenrijk, Noorwegen) zijn die campagnes zelfs helemaal niet gereguleerd.

Die landen zijn van oordeel dat "gelijkheid van kansen" op twee manieren kan worden opgevat, namelijk in de zin van "strikte" gelijkheid dan wel van "proportionele" gelijkheid.

"Strikte" gelijkheid houdt in dat de politieke partijen worden behandeld los van hun huidige aantal zetels in het Parlement of hun aantal kiezers. Zo moet in Georgië de gelijkheid worden gewaarborgd tussen alle partijen die zijn geregistreerd als "erkend kiessubject".

"Proportionele" gelijkheid houdt in dat de politieke partijen anders worden behandeld naargelang van hun verkiezingsresultaten. Dat is bijvoorbeeld het geval in Duitsland.

5. De mediaregulering tijdens verkiezingscampagnes blijft in alle landen echter een moeilijk en ingewikkeld vraagstuk.

Het regelgevingskader dat tijdens verkiezingscampagnes op de media van toepassing is, zou eensdeels de redactionele onafhankelijkheid van de media in acht moeten nemen en er tegelijk op moeten toezien dat de politieke partijen en concurrenten eerlijk en niet-discriminerend worden behandeld. Dat is een van de problemen. Voorts moeten alle aan de verkiezingen deelnemende partijen en kandidaten de vrijheid en de mogelijkheid hebben om hun programma en doelstellingen kenbaar te maken aan de kiezers in het hele land.

In meerdere landen blijven de radio en de geschreven media, ondanks het toenemende belang van internet en van de sociale netwerken, een belangrijk middel voor de burgers om zich te informeren over de verkiezingen en om hun stemkeuze te maken. De televisie is vaak de belangrijkste informatiebron, als platform waar de kandidaten onderling kunnen debatteren en ze hun programma bekend kunnen maken.

Soms is de berichtgeving in de media over de verkiezingscampagnes erg uitvoerig in de kieswet geregeld (bijvoorbeeld in Albanië, Noord-Macedonië en Bulgarije). Zo wordt in Bulgarije in het Kieswetboek bepaald dat de contracten tussen de media en de verkiezingskandidaten moeten worden bekendgemaakt, alsook dat de verstrekkers van mediadiensten bij het uitzenden, publiceren en verspreiden van betaalde vormen van

médiatique, les prestataires de services médiatiques font la distinction entre les services visuels, sonores ou spatiaux et indiquent clairement qu'une rémunération a été versée pour le matériel produit". Toutefois, le Code électoral bulgare met également à la charge de l'État l'obligation d'octroyer un "forfait médias" aux partis et aux candidats indépendants pour leur permettre d'accéder à la publicité payante.

Par contre, dans un certain nombre de pays, les dispositions de la loi électorale concernant les médias pendant les campagnes électorales sont plutôt brèves, voire inexistantes. Des règles plus détaillées figurent cependant souvent dans les lois sur les médias.

6. En rapport avec la propagande électorale dans les médias, il faut citer la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

Concernant les possibilités générales ouvertes aux candidats et aux partis politiques pour s'adresser à l'électorat dans les différents médias, la Recommandation laisse à la discrétion de chaque État membre l'autorisation ou l'interdiction de la publicité politique payante. Cependant, lorsque des partis ont la possibilité d'acheter des espaces publicitaires à des fins de campagne électorale, ils doivent pouvoir le faire dans des conditions et à des tarifs égaux.

En outre, la Recommandation énonce quelques règles générales à observer pour assurer des campagnes équitables et transparentes; par exemple, les candidats et/ou les partis devraient disposer d'un droit de réponse, ou de recours équivalents, pour pouvoir réagir aux déclarations susceptibles de leur porter préjudice. Les modalités de diffusion des sondages d'opinion devraient aussi donner au public des informations suffisantes pour juger de la valeur de ces sondages.

Enfin la Recommandation énonce des critères de transparence sur la publicité politique payante et sur les propriétaires des médias.

7. Généralement, les médias audiovisuels sont soumis à un degré de réglementation plus élevé que la presse écrite, tandis que la conduite des réseaux sociaux pendant les périodes électorales est le plus souvent peu ou pas du tout réglementée.

mediaberichtgeving een onderscheid moeten maken tussen visuele, geluids- of ruimtelijke diensten en dat zij duidelijk moeten aangeven dat een vergoeding voor het geleverde product werd betaald. Krachtens het Bulgaarse Kieswetboek moet de Staat echter ook een "forfait voor media" toekennen aan de onafhankelijke partijen en kandidaten, opdat zij toegang zouden hebben tot betaalde reclame.

In bepaalde landen zijn de bepalingen van de kieswet betreffende de media tijdens de verkiezingscampagnes daarentegen vrij beknopt of zelfs onbestaande. Er zij op gewezen dat de mediawetgeving daar dan wel vaak uitvoeriger op ingaat.

6. Betreffende de verkiezingspropaganda in de media wordt verwezen naar Aanbeveling CM/Rec(2007)15 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over maatregelen met betrekking tot de berichtgeving in de media bij verkiezingscampagnes (*Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns*).

Inzake de algemene mogelijkheden voor de kandidaten en de politieke partijen om zich in de verschillende media tot de kiezers te richten, adviseert het Comité van ministers elke lidstaat zelf te laten beslissen of betaalde politieke reclame al dan niet is toegestaan. Wanneer partijen echter over de mogelijkheid beschikken om in het raam van een verkiezingscampagne advertentieruimte te kopen, dan moeten de voorwaarden en de tarieven dezelfde zijn voor alle partijen.

In de aanbeveling zijn bovendien enkele algemene regels opgenomen die met het oog op billijke en transparante campagnes in acht moeten worden genomen. Zo zouden de kandidaten en/of partijen over een recht van antwoord of over gelijkwaardige middelen moeten beschikken, teneinde te kunnen reageren op uitspraken die hen zouden kunnen schaden. Voorts zijn de nadere regels inzake opiniepeilingen bedoeld om het publiek afdoende te informeren, opdat het de waarde van die peilingen zou kunnen beoordelen.

Tot slot worden in de aanbeveling criteria opgesomd inzake de transparantie van betaalde politieke reclame, alsook met betrekking tot de eigenaars van mediakanalen.

7. Doorgaans zijn de audiovisuele media meer gereguleerd dan de geschreven pers, terwijl de gedragslijn van de sociale media tijdens de verkiezingscampagnes meestal nauwelijks of helemaal niet is gereguleerd.

Par ailleurs, bien que les réglementations spécifiques à chaque pays diffèrent considérablement, dans presque tous les États membres du Conseil de l'Europe, les radiodiffuseurs publics sont obligés de fournir un temps d'antenne gratuit égal aux candidats aux élections, en particulier à la télévision (sauf, par exemple, en Autriche, en Suède et en Suisse). L'attribution de temps d'antenne gratuit est essentielle pour garantir que tous les partis, y compris les petits partis, soient en mesure de présenter leurs programmes à l'ensemble de l'électorat.

Outre le temps d'antenne gratuit, la publicité politique payante est une autre occasion pour les partis politiques et les candidats de diffuser leur message par le biais des médias.

Dans un certain nombre de pays (par exemple Andorre, l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, Malte, la Norvège, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni), la publicité politique payante, pendant la période précédant les élections, est interdite à la télévision (et parfois à la radio et dans les salles de cinéma). Mais souvent, elle est autorisée dans les journaux et magazines.

Plusieurs autres pays (tel est le cas de l'Italie, de l'Allemagne, de la Pologne, du Monténégro, de la Suède, de la Turquie et de l'Ukraine) autorisent la publicité politique payante également à la télévision pendant les campagnes.

Parfois, la publicité politique télévisuelle est même gratuite. Par exemple en Turquie, la publicité payante sur le temps d'antenne radiophonique ou télévisuelle a été annulée par la Cour constitutionnelle en 1987, celle-ci ayant jugé que cette pratique était contraire au principe de l'égalité. Aujourd'hui, pour promouvoir son programme, chaque parti politique qui se présente aux élections se voit attribuer deux créneaux publicitaires de 10 minutes chacun sur la chaîne de télévision turque. Chaque parti parlementaire se voit accorder 10 minutes supplémentaires et le principal parti au gouvernement se voit accorder 20 minutes supplémentaires.

8. Il peut exister plusieurs raisons valables de souhaiter encadrer, voire interdire, la publicité politique.

Aux yeux de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, l'interdiction de la publicité politique payante pénalise injustement l'opposition, assure la suprématie de la majorité au pouvoir dans les médias et diminue les chances de changement politique. Cette restriction prive les médias privés d'une source de revenus publicitaires,

Hoewel de specifieke reglementeringen sterk verschillen van het ene land tot het andere, zijn voorts de openbare omroepen in vrijwel alle lidstaten van de Raad van Europa verplicht de verkiezingskandidaten evenveel gratis zendtijd te geven, in het bijzonder op televisie (behalve bijvoorbeeld in Oostenrijk, Zweden en Zwitserland). De toekenning van gratis zendtijd is zeer belangrijk om te waarborgen dat alle partijen, ook de kleine, hun programma's aan alle kiezers kunnen voorstellen.

Naast de gratis zendtijd, biedt de betaalde politieke reclame de politieke partijen en de kandidaten een andere mogelijkheid om hun boodschap via de media te verspreiden.

In een aantal landen (zoals Andorra, Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Estland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Letland, Malta, Noorwegen, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) is betaalde politieke reclame tijdens de periode vóór de verkiezingen verboden op televisie (en soms op de radio en in de bioscopen). Vaak is dergelijke reclame daarentegen wel toegelaten in de kranten en magazines.

In meerdere andere landen (zoals Italië, Duitsland, Polen, Montenegro, Zweden, Turkije en Oekraïne) is ook tijdens de campagnes betaalde politieke reclame op televisie toegelaten.

Soms is politieke reclame op televisie zelfs gratis. In Turkije bijvoorbeeld heeft het Turkse grondwettelijk hof zich in 1987 uitgesproken tegen betaalde reclame tijdens de zendtijd op radio of televisie, omdat het zulks strijdig achtte met het gelijkheidsbeginsel. Thans krijgt elke politieke partij die opkomt bij de verkiezingen tweemaal 10 minuten zendtijd op de Turkse televisie om haar programma te bepleiten. Elke partij die in het Turkse parlement is vertegenwoordigd, krijgt bijkomend 10 minuten, en de grootste regeringspartij krijgt 20 minuten extra.

8. Politieke reclame kan om meerdere redenen met regels worden geflankeerd of zelfs worden verboden.

Volgens de Venetië-commissie van de Raad van Europa vormt het verbod op betaalde politieke reclame een onrechtvaardig nadeel voor de oppositie, zorgt het ervoor dat vooral de aan de macht zijnde meerderheid in de media aan bod komt en doet het de kans op politieke verandering afnemen. Die beperking ontnemt

alors qu'ils sont déjà affaiblis par la crise générale que connaît la presse écrite.

À l'inverse, cette philosophie ne paraît pas partagée par la Cour européenne des droits de l'homme. Par exemple, dans son arrêt n° 24699/94 du 28 juin 2001 (affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, spéc. par. 63 et s.), la Cour a conclu que l'interdiction de la publicité à caractère politique servait plusieurs intérêts légitimes, dont entre autres celui d'empêcher de puissants groupes financiers d'obtenir un avantage concurrentiel sur le plan politique et celui de garantir l'indépendance des diffuseurs de radio et de télévision.

En tout état de cause, il ressort d'un rapide examen de droit comparé que les États membres du Conseil de l'Europe appliquent plusieurs modèles différents en ce qui concerne la publicité politique électorale.

On peut en déduire qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun consensus européen sur la manière de réglementer la publicité électorale politique payante dans les médias audiovisuels et dans la presse.

9. Il faut encore observer que dans la plupart des pays, les plates-formes Internet et les réseaux sociaux ont fondamentalement changé la nature des campagnes électorales.

Il y a 10 ans d'ici, l'un des experts signataire de la présente étude avait déjà attiré l'attention de la Chambre sur cette évolution (audition le 26 octobre 2011 par le Groupe de travail "Partis politiques" au sujet de la transposition des recommandations du GRECO – Chambre, DOC 53 2854/001, p. 66):

"De nombreuses nouvelles méthodes de campagne ont effectivement été développées ces dernières années. Selon le professeur Matthijs, les traditionnelles affiches électorales que l'on voyait auparavant dans les champs ne sont plus, depuis longtemps, le principal support des campagnes électorales. Le groupe de travail et, par extension, le législateur devront se pencher sur cette problématique. Comment faut-il encadrer juridiquement les nouvelles méthodes, ancrées principalement dans le monde électronique? Selon l'intervenant, cet exercice de réflexion n'a jamais été réalisé. Il appartient au groupe de travail de le faire").

Ce constat posé en 2011 reste toujours actuel.

D'une part, les candidats et les partis politiques utilisent des plateformes internet pour présenter leur programme numérique à l'électorat et pour mobiliser un soutien

de la part des médias privés, une source de revenus publicitaires, tandis qu'ils sont déjà affaiblis par la crise générale que connaît la presse écrite.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens lijkt die zienswijze echter niet te delen. In arrest nr. 24699/94 de dato 28 juni 2001 (zaak-VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Zwitserland, in het bijzonder paragraaf 63 en volgende) heeft het EHRM geconcludeerd dat het verbod op politieke reclame meerdere gewettigde doelen diende, waaronder verhinderen dat machtige financiële groepen op politiek vlak een concurrentieel voordeel zouden krijgen, alsook waarborgen dat de radio- en televisiezenders onafhankelijk zijn.

In ieder geval blijkt uit een oppervlakkig vergelijkend overzicht van het toepasselijke recht dat de lidstaten van de Raad van Europa inzake politieke verkiezingsreclame meerdere, onderling verschillende modellen hanteren.

Daaruit kan worden afgeleid dat thans niet de minste Europese consensus bestaat over de wijze waarop de betaalde politieke verkiezingsreclame in de audiovisuele media en in de pers zou moeten worden gereguleerd.

9. Voorts moet worden opgemerkt dat de aard van de verkiezingscampagnes door de opkomst van de internetplatformen en de sociale media in de meeste landen ingrijpend is veranderd.

Tien jaar geleden heeft een van de deskundigen van deze studie de Kamer al gewezen op deze evolutie, in de volgende bewoordingen:

"Er zijn de laatste jaren inderdaad tal van nieuwe campagnemethoden ontwikkeld. Professor Matthijs is van oordeel dat de traditionele verkiezingsaffiches die vroeger in de wei stonden allang niet meer "het" campagnemiddel zijn. De werkgroep en, bij uitbreiding, de wetgever zullen zich over deze problematiek moeten beraden. Hoe dienen nieuwe methoden, vooral in de elektronische wereld, juridisch in kaart te worden gebracht? Deze oefening is volgens hem nog nooit gemaakt. Het staat aan de werkgroep om ze te maken." (door de werkgroep Politieke Partijen gehouden hoorzitting van 26 oktober 2011, betreffende de omzetting van de GRECO-aanbevelingen, Kamer, DOC 2854/001, blz. 66).

Die in 2011 gedane vaststelling blijft nog altijd overeind.

Eensdeels gebruiken de kandidaten en de politieke partijen internetplatformen om hun digitale programma aan het kiezerspubliek voor te stellen en om tegen lage

politique à faible coût. À grande échelle, ils peuvent même diffuser des messages “cibles” individualisés (grâce aux algorithmes!) afin d’attirer les électeurs. D’autre part, les citoyens ont un accès sans précédent à des informations sur les élections et les candidats aux élections, et ils peuvent exprimer leurs opinions politiques à un large public en ligne. En outre, les électeurs peuvent facilement interagir avec les candidats et participer activement aux campagnes en ligne.

Les règles établies par les différents États en matière de campagne électorale et en ce qui concerne la réglementation de la publicité politique, ne sont le plus souvent pas adaptées à l’Internet, largement non réglementé, ce qui ouvre la porte à des activités non transparentes de la part d’acteurs nationaux et étrangers. On observe aussi que les dernières élections intervenues dans plusieurs pays occidentaux ont été perturbées par la diffusion massive de fausses informations

10. L’étude du Conseil de l’Europe *Internet et campagnes électorales* (2018) identifie plusieurs sources d’inquiétude pour l’équité des processus électoraux, comme le manque de transparence sur les dépenses de campagnes, les messages et les algorithmes employés pour la publicité en ligne, le manque de filtre journalistique pour vérifier la véracité des messages politiques, la montée de la désinformation et les failles dans la réglementation des campagnes électorales.

L’étude relève au sujet d’Internet “l’incapacité de la réglementation à garantir l’équité des règles du jeu politique et à limiter le rôle de l’argent dans les élections”. S’il est clairement possible de concevoir une réglementation applicable à la presse traditionnelle, à la télévision, à la radio ou à l’affichage, c’est beaucoup plus complexe dans le monde numérique. Qu’est-ce qu’une publication est qui en est l’auteur? Quand un message cesse-t-il d’être l’expression individuelle d’une opinion pour se transformer en “publicité”?

Dans sa Résolution 2254 (2019) sur la liberté des médias comme condition des élections démocratiques, l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe a appelé les États membres à mettre en œuvre des stratégies visant à protéger le processus électoral contre la désinformation et la propagande abusive par le biais des médias sociaux.

Elle a proposé des mesures telles que l’élaboration de cadres réglementaires spécifiques pour les contenus sur Internet en période électorale, et l’établissement d’une responsabilité juridique claire pour les sociétés

kosten politieke steun te krijgen. Op grote schaal kunnen zij zelfs “doelgerichte” geïndividualiseerde boodschappen verspreiden (dankzij de algoritmen!) om de kiezers aan te trekken. Anderdeels hebben de burgers op ongeziene wijze toegang tot informatie over de verkiezingen en over de verkiezingskandidaten, en kunnen zij hun politieke standpunten kenbaar maken aan een ruim onlinepubliek. Bovendien kunnen de kiezers makkelijk in contact treden met de kandidaten en actief deelnemen aan de onlinecampagnes.

De door de verschillende Staten vastgestelde regels inzake verkiezingscampagnes en inzake de reglementering van politieke reclame zijn doorgaans niet afgestemd op het grotendeels niet-gereguleerde internet, wat de deur opent voor niet-transparante activiteiten van binnenlandse en buitenlandse actoren. Tevens wordt vastgesteld dat de recentste verkiezingen in een aantal westerse landen werden verstoord door de massale verspreiding van *fake news*.

10. De onderzoekers die hebben meegewerkt aan de studie “*Internet et campagnes électorales*” (2018) van de Raad van Europa, uiten hun bezorgdheid over de eerlijkheid van de verkiezingsprocessen, zoals het gebrek aan transparantie van de campagne-uitgaven, de voor de onlinereclame gebruikte berichten en algoritmen, het gebrek aan een journalistieke filter om de waarheidsgetrouwheid van de politieke boodschappen na te trekken, de opkomst van desinformatie en de mazen in de reglementering betreffende de verkiezingscampagnes.

In het onderzoek wordt met betrekking tot het internet gewezen op het onvermogen van de regelgeving om billijke politieke-spelregels te waarborgen, alsook om de rol van het geld in de verkiezingen aan banden te leggen. Terwijl het duidelijk mogelijk is een reglementering uit te werken die geldt voor de traditionele pers, de televisie, de radio of affiches, is dat in de digitale wereld veel complexer. Wat is een publicatie en wie is de auteur ervan? Wanneer houdt een bericht op een individuele meningsuiting te zijn en wordt het een “reclameboodschap”?

In Resolutie 2254 (2019), “Mediavrijheid als voorwaarde voor democratische Verkiezingen”, heeft de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa de lidstaten opgeroepen uitvoering te geven aan strategieën om het verkiezingsproces te beschermen tegen desinformatie en tegen misleidende propaganda via de sociale media.

Die Assemblee heeft maatregelen voorgesteld zoals het uitwerken van specifieke regelgevingskaders voor de internetinhoud in verkiezingsperiodes, alsook het instellen van een duidelijke juridische aansprakelijkheid voor de

de médias sociaux qui publient des contenus illégaux préjudiciables aux candidats – tout en veillant à ce que les sanctions ne conduisent pas à l'autocensure des opinions et des points de vue critiques des opposants et en évitant les mesures extrêmes telles que le blocage de sites web entiers. L'Assemblée parlementaire a en outre appelé les organisations du secteur des médias et les intermédiaires d'Internet à mettre en place des autorégulations assorties de normes professionnelles et éthiques pour leur couverture des campagnes électorales.

11. Au niveau national, plusieurs États ont récemment adopté une législation pour réglementer les contenus en ligne et lutter contre la désinformation à caractère politique. En Allemagne par exemple (*voir plus loin*), la “*Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken*” (ou *NetzDG*, “loi sur l'application du droit sur les réseaux”), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, oblige les intermédiaires d'Internet (tels que Facebook, Instagram, Twitter ou YouTube) à retirer, à la suite d'une plainte, tout contenu illégal désigné comme tel dans le code pénal (y compris les insultes, les délits diffamatoires et la sédition). La loi allemande n'est toutefois pas spécifique aux campagnes électorales et se limite aux infractions pénales commises en ligne.

La France (*voir plus loin*, n° 24) a également adopté une loi visant à lutter contre la manipulation d'informations en période électorale, qui vise à identifier et à faire cesser les allégations délibérées de faits faux ou trompeurs sur une plateforme en ligne dans les trois mois précédant une élection.

12. Il faut encore relever que les campagnes “négatives” sont une tendance inquiétante des campagnes électorales dans certains pays.

Dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, l'atmosphère de certaines campagnes récentes a été dominée par la polarisation politique, la diffamation ou le dénigrement des opposants politiques. La Géorgie, la Hongrie, la Pologne et la Serbie en sont des exemples extrêmes. Certains partis politiques ont même utilisé une rhétorique inflammatoire et un langage offensant, ciblant les opposants politiques ou les minorités ethniques, religieuses ou autres dans le pays concerné.

On notera que le Comité des droits de l'homme des Nations unies incite à la prudence dans la lutte contre les campagnes “sales” et souligne que les lois pénales sur les insultes et la diffamation doivent être élaborées et appliquées avec soin afin de garantir qu'elles ne servent pas à étouffer la liberté d'expression. Le Conseil de l'Europe préconise des mesures moins invasives

socialemediabedrijven die onwettige, voor de kandidaten schadelijke inhoud publiceren, waarbij erop moet worden toegezien dat de sancties niet tot zelfcensuur van de kritische meningen en standpunten van tegenstanders leiden en waarbij extreme maatregelen (zoals het blokkeren van volledige websites) worden voorkomen. Daarnaast heeft de Parlementaire Assemblée de organisaties in de mediasector en de internettussenpersonen opgeroepen om zelfreguleringsmechanismen in te stellen die worden geflankeerd door beroeps- en ethische normen voor hun berichtgeving over de verkiezingscampagnes.

11. Op nationaal niveau hebben meerdere Staten onlangs wetgeving aangenomen om de online-inhoud te reglementeren en om desinformatie van politieke aard tegen te gaan. In Duitsland bijvoorbeeld (zie hieronder) bepaalt het op 1 januari 2018 in werking getreden *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken* (*NetzDG*, “wet betreffende de rechtshandhaving op sociale netwerken”) dat de internettussenpersonen (zoals Facebook, Instagram, Twitter of YouTube) na een klacht alle onrechtmatige inhoud moeten verwijderen die in het strafwetboek als dusdanig is aangemerkt (waaronder beledigingen, lastermisdrijven en opruiing). Die Duitse wet geldt echter niet specifiek voor de verkiezingscampagnes en is beperkt tot online gepleegde strafmisdrijven.

Frankrijk (*cf. infra*, nr. 24) heeft eveneens een wet aangenomen om de manipulatie van informatie tijdens verkiezingsperiodes tegen te gaan; met die wet wordt beoogd in de drie maanden vóór een verkiezing doelbewust onjuiste of misleidende beweringen op onlineplatformen op te sporen en te verwijderen.

12. Voorts zij er nog op gewezen dat de “negatieve” campagnes in sommige landen een zorgwekkende trend bij verkiezingscampagnes vormen.

In een aantal lidstaten van de Raad van Europa werden sommige recente campagnes gekenmerkt door politieke polarisatie, laster of beschimping van politieke tegenstanders. Georgië, Hongarije, Polen en Servië zijn extreme voorbeelden daarvan. Sommige politieke partijen hebben zelfs opruiende spraak en beledigende bewoordingen gehanteerd die waren gericht tegen de politieke tegenstanders of tegen de etnische, religieuze of andere minderheden in het betrokken land.

Er dient te worden opgemerkt dat het VN-Mensenrechtencomité tot behoedzaamheid aanmaant bij de bestrijding van “vuile” campagnes. Dat Comité beklemtoont dat strafwetgeving inzake beledigingen en laster zorgvuldig moet worden uitgewerkt en toegepast, teneinde te waarborgen dat ze niet dient om de vrijheid van meningsuiting te beknotten. De Raad van Europa

– administratives ou politiques – pour lutter contre les discours juridiquement et moralement répréhensibles lors de campagnes électorales “chaudes”. Par exemple, les commissions électorales peuvent faciliter l’élaboration de codes de conduite pour les candidats aux élections et les médias.

13. Le survol de la situation dans différents pays montre que la lutte contre les discours politiques négatifs et les messages de propagande mensongers sur les médias sociaux et les plateformes Internet est particulièrement difficile. Une réglementation excessive du discours en ligne peut facilement entraîner une atteinte à la liberté d’expression sur Internet.

En particulier, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme que le blocage et l’effacement des contenus illégaux sur Internet doivent se fonder sur des définitions précises et étroites des infractions, être nécessaires dans une société démocratique et respecter strictement le principe de proportionnalité. En outre, un contrôle judiciaire effectif par des tribunaux indépendants et impartiaux doit être garanti.

Une difficulté supplémentaire vient de ce que la terminologie employée manque d’uniformité. Le terme “publicité politique” n’est pas toujours clairement défini dans les différentes lois nationales, de même que, dans le contexte des campagnes électorales, des expressions comme “annonces publiques” ou “marketing politique”. L’expression “réseaux sociaux” est elle-même peu claire, tous les sites et toutes les plateformes internet ne correspondent pas à la définition d’un “réseau social”, parce qu’ils ne prévoient pas d’interactivité avec leur public.

Enfin, afin de garantir la transparence et la responsabilité du processus électoral, il faudrait encore envisager de prévoir des règles pour toute campagne menée par des “tiers”. On entend par là les personnes, associations et organisations qui ne sont pas légalement liées à un candidat ou à un parti politique et qui, au cours d’une élection, font campagne pour ou contre un candidat ou un parti. Si la participation des tiers peut être considérée en soi comme l’expression de l’engagement des citoyens en politique, elle devrait être transparente et limitée pour éviter le contournement des règles de propagande et de financement. Alors que dans certains États membres du Conseil de l’Europe, les tiers sont interdits de dépenses (indirectes) de campagne, dans presque tous les cas, les activités des tiers ne sont pas réglementées de manière appropriée.

Les experts rappellent à ce sujet la proposition de loi belge 54 0395/001, déposée à trois reprises à la Chambre

pleit voor minder ingrijpende – bestuurlijke of politieke – maatregelen om juridisch en moreel verwerpelijke spraak tijdens “hete” verkiezingscampagnes tegen te gaan. De verkiezingscommissies kunnen bijvoorbeeld de redactie van gedragscodes voor de verkiezingskandidaten en voor de media faciliteren.

13. Het bondige overzicht van de situatie in verschillende landen toont aan dat negatief politiek discours en leugenachtige propagandaboodschappen op de sociale media en de internetplatformen zeer moeilijk te bestrijden zijn. Overregulering van het onlinediscours kan zonder meer afbreuk doen aan de vrijheid van meningsuiting op het internet.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt inzonderheid dat de blokkering en verwijdering van onrechtmatige inhoud op het internet dient te berusten op nauwkeurige en strikte definities van de strafbare feiten, dat dergelijke ingrepen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving en dat ze het evenredigheidsbeginsel strikt horen te eerbiedigen. Voorts moet een effectief rechterlijk toezicht door onafhankelijke en onpartijdige rechtbanken worden gewaarborgd.

Het gebrek aan eenvormigheid van de gebruikte terminologie is een bijkomend probleem. Het begrip “politieke reclame” wordt niet altijd duidelijk gedefinieerd in de diverse nationale wetten; zulks geldt eveneens voor begrippen als “openbare aankondiging” of “politieke marketing” tijdens verkiezingscampagnes. Het begrip “sociale netwerken” zelf is vrij onduidelijk; niet alle websites en internetplatformen beantwoorden aan de definitie van een “sociaal netwerk”, aangezien ze niet in interactie met hun doelpubliek voorzien.

Om de transparantie en de verantwoordelijkheid voor het verkiezingsproces te waarborgen, zou tot slot nog in regels moeten worden voorzien voor alle door “derden” gevoerde campagnes. Daarmee worden de personen, verenigingen en organisaties bedoeld die niet bij wet aan een kandidaat of aan een politieke partij zijn verbonden en die tijdens een verkiezing campagne voeren voor of tegen een kandidaat of een partij. Hoewel de deelname van derden op zich kan worden opgevat als de uiting van het politieke engagement van de burgers, moet die deelname transparant zijn en beperkt blijven, om te voorkomen dat de propaganda- en financieringsregels worden omzeild. Hoewel derden in bepaalde lidstaten van de Raad van Europa geen (indirecte) campagne-uitgaven mogen doen, zijn de activiteiten van derden in vrijwel alle gevallen niet onvoldoende gereguleerd.

De deskundigen verwijzen in dat verband naar wetsvoorstel DOC 54 0395/001, dat tot driemaal toe in de

et qui visait “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”. Cette proposition était justifiée dans ses développements par le constat qu’ “une organisation apparentée à un parti politique (par exemple, une mutualité ou une union nationale de mutualités) multiplie les écrans publicitaires à la radio, à la télévision et/ou dans la presse écrite pendant la période de campagne électorale”.

En réalité, la problématique de l'intervention des “tiers” dans les campagnes électorales est plus vaste: il existe des organes ou mouvements, qui bien qu'organiquement indépendants, partagent les valeurs ou les idées d'un parti et sont dès lors susceptibles, en qualité d'“alliés” politiques de contribuer à la propagande électorale. Par exemple: des mouvements de jeunesse, des associations sportives, des institutions culturelles, des organisations syndicales, etc.

Les normes de droit international

14. La tenue d'élections démocratiques, et donc l'existence même de la démocratie et des partis politiques, impose le respect des libertés et droits fondamentaux, dont notamment les libertés d'expression, de la presse, de réunion et d'association à des fins politiques. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent respecter la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, être prévues par la loi, obéir à l'intérêt général et respecter le principe de proportionnalité.

Un certain nombre de textes juridiques internationaux abordent la réglementation des campagnes politiques. On citera surtout:

— le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

— les Recommandations et Résolutions adoptées par le Conseil de l'Europe, concernant le processus électoral et le financement des campagnes et leur couverture par les médias.

— le Code de bonne conduite en matière électorale, approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa session de 2003.

Kamer werd ingediend en dat ertoe strekte “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”. In de toelichting werd dit wetsvoorstel onderbouwd door de vaststelling dat “een met een politieke partij gelieerde organisatie (bijvoorbeeld een ziekenfonds of een landsbond van ziekenfondsen) tijdens een verkiezingscampagneperiode meer reclame gaat maken op radio en televisie en/of in de schrijvende pers”.

In werkelijkheid is de problematiek van de deelname van “derden” bij verkiezingscampagnes ruimer dan dat. Zo zijn er organen of bewegingen die, ofschoon ze organisatorisch onafhankelijk zijn, de waarden of de ideeën van een partij delen en bijgevolg in hun hoedanigheid van politieke “bondgenoten” kunnen bijdragen aan de verkiezingspropaganda van die bewuste partij. Voorbeelden daarvan zijn jeugdbewegingen, sportverenigingen, culturele instellingen, vakbondsorganisaties enzovoort.

Internationaalrechtelijke normen

14. De organisatie van democratische verkiezingen, en dus het eigenste bestaan van de democratie en van de politieke partijen, moet gepaard gaan met de inachtneming van de fundamentele vrijheden en rechten, waaronder meer bepaald de vrijheid van meningsuiting, persvrijheid, vrijheid van vergadering en van vereniging met politieke doeleinden. De inperkingen van die fundamentele rechten moeten stroken met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en moeten, in algemener opzicht, wettelijk verankerd zijn, het algemeen belang dienen en het evenredigheidsbeginsel in acht nemen.

In een aantal internationale wetteksten worden de verkiezingscampagnes gereguleerd. Inzonderheid wordt in dit verband verwezen naar:

— het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

— de door de Raad van Europa aangenomen Aanbevelingen en Resoluties inzake het verkiezingsproces, alsook inzake de financiering van de campagnes en de berichtgeving ter zake door de media;

— de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden, die de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa tijdens haar zitting van 2003 heeft aangenomen.

Il faut en retenir les principes suivants: la non-ingérence des autorités publiques dans les campagnes; une protection de la part des autorités publiques contre des intimidations ou autres types de pressions illégales sur les médias; l'indépendance éditoriale des médias; l'obligation pour les médias du service public de couvrir les élections de façon équitable et impartiale; la transparence des médias en ce qui concerne le contenu de la publicité politique payante.

15. Pour la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, il faut se référer à la liberté d'expression consacrée à l'article 10 de cette Convention, ainsi qu'au droit à des élections libres affirmé à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

Ce dernier droit comprend non seulement le droit de voter et celui de se porter candidat à des élections. Il emporte aussi pour les États membres du Conseil de l'Europe l'obligation d'assurer les conditions voulues pour que les citoyens puissent librement former leurs opinions et recevoir les informations fiables dont ils ont besoin sur les partis politiques afin de choisir démocratiquement leurs représentants. Ce qui implique que le droit à la liberté d'expression et celui à des élections libres ne peuvent aller l'un sans l'autre.

Cette interprétation a été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme, pour laquelle:

“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, 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” (arrêt du 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*).

La Cour européenne reconnaît toutefois que “les droits garantis par l'article 10 de la Convention et l'article 3 du Protocole n° 1 peuvent entrer en conflit et qu'il peut être jugé nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles”. La Cour admet qu’“en ménageant un équilibre entre ces deux droits, les États contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral” (arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*, précité).

Uit die teksten komen de volgende principes naar voren: de niet-inmenging van de overheden in de campagnes; bescherming door de overheid tegen intimidaties of andere vormen van onrechtmatige druk op de media; de redactionele onafhankelijkheid van de media; de verplichting voor de openbare omroepen om de verkiezingen eerlijk en onpartijdig te verslaan; de transparantie van de media inzake de inhoud van betalende politieke reclame.

15. Wat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden betreft, moet worden verwezen naar de vrijheid van meningsuiting die is verankerd in artikel 10 van dat Verdrag, alsook naar het recht op vrije verkiezingen, zoals bepaald bij artikel 3 van Protocol n° 1 bij dat Verdrag.

Dat recht op vrije verkiezingen behelst niet alleen het recht om te stemmen en het recht om zich kandidaat te stellen bij verkiezingen, maar ook de verplichting voor de lidstaten van de Raad van Europa ervoor te zorgen dat de burgers hun mening vrij kunnen vormen en toegang hebben tot de vereiste betrouwbare informatie over de politieke partijen, zodat zij hun vertegenwoordigers democratisch kunnen kiezen. Zulks impliceert dat het recht op vrije meningsuiting en het recht op vrije verkiezingen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Die interpretatie wordt bevestigd door het Europees Hof voor de rechten van de mens:

“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, 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” (arrêt *Bowman vs. het Verenigd Koninkrijk* van 19 februari 1998).

Het Europees Hof voor de rechten van de mens erkent evenwel dat “*les droits garantis par l'article 10 de la Convention et l'article 3 du Protocole n° 1 peuvent entrer en conflit et qu'il peut être jugé nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles.*”. Het Hof geeft toe dat “*en ménageant un équilibre entre ces deux droits, les États contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral*” (het voormelde arrest *Bowman vs. het Verenigd Koninkrijk*).

Dans le même temps, la Cour souligne que toute restriction à la liberté d'expression doit être proportionnée au but légitime poursuivi et nécessaire dans une société démocratique. Toutes les restrictions applicables aux campagnes électorales, même celles qui visent la transparence, sont à voir avant tout comme des ingérences qui doivent être justifiées par des critères de nécessité et de proportionnalité.

16. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas eu jusqu'à présent l'occasion d'aborder la question de la publicité politique en ligne. Sauf, de manière indirecte dans l'affaire "Magyar Kétfarkú Kutya Párt" c. Hongrie où un parti politique se plaignait de ce que les juridictions internes avaient jugé contraire aux règles électorales une application mobile qu'il avait développée pour permettre aux électeurs de mettre en ligne une photographie de leur bulletin de vote nul dans le cadre d'un référendum organisé en 2016 au sujet de la relocalisation des migrants. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention de sauvegarde (liberté d'expression): elle a estimé en particulier que la disposition de la loi électorale hongroise sur laquelle les autorités s'étaient appuyées pour conclure à une violation du principe de l'équité et du secret du scrutin ne permettait pas au parti requérant de prévoir qu'il pourrait être sanctionné pour la mise à disposition de pareille application, qui relève de l'exercice de la liberté d'expression (arrêt du 20 janvier 2020).

Par ailleurs, la Cour s'est prononcée sur plusieurs interdictions frappant la publicité politique dans les médias de radiodiffusion, avec des conclusions assez contrastées.

Dans une affaire où une amende avait été infligée à une chaîne de télévision pour avoir diffusé un message publicitaire payé pour un petit parti politique de retraités, contrevenant ainsi à l'interdiction générale prévue par la législation nationale, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté d'expression (arrêt du 11 décembre 2018, TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège).

Elle a rendu une décision similaire concernant le refus de diffuser un spot publicitaire télévisé d'une organisation suisse de défense des droits des animaux mettant en cause l'élevage en batterie des porcs. La

Tegelijk benadrukt het EHRM dat elke inperking van de vrijheid van meningsuiting in verhouding moet staan tot het nagestreefde en in een democratische samenleving noodzakelijke legitieme doel. Alle inperkingen die van toepassing zijn op de kiescampagnes, zelfs die welke transparantie beogen te bewerkstelligen, moeten bovenal worden opgevat als een inmenging die moet kunnen worden gerechtvaardigd op basis van de criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

16. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft tot dusver nog niet de gelegenheid gehad zich over het vraagstuk van de online politieke reclame te buigen, behalve indirect in de zaak "Magyar Kétfarkú Kutya Párt" vs. Hongarije. Die zaak had betrekking op een klacht van een politieke partij over het feit dat een door haar ontwikkelde mobiele applicatie, waarmee de kiezers in het kader van een referendum in 2016 over de hervestiging van migranten een foto van hun stembiljet met ongeldige stem online konden delen, door de interne rechtscolleges werd beoordeeld als zijnde in strijd met de kiesregels. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft toen geoordeeld dat er sprake was van een schending van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting); het Hof was in het bijzonder van oordeel dat de bepaling van de Hongaarse kieswet waarop de rechtscolleges zich hadden gebaseerd om te oordelen dat het billijkheidsbeginsel en het geheim van de stemming werden geschonden, de eiser niet in staat kon stellen te voorzien dat hij kon worden gesanctioneerd voor het ter beschikking stellen van een dergelijke applicatie, die onder de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting valt (arrest van 20 januari 2020).

Voorts heeft het EHRM zich uitgesproken over meerdere situaties waarbij politieke reclame op de radio werd verboden; de conclusies ter zake waren vrij uiteenlopend.

In een zaak over een boete die een televisiezender werd opgelegd voor het uitzenden van een betaalde reclameboodschap voor een kleine politieke partij van gepensioneerden, waardoor de zender het algemeen verbod waarin de nationale wetgeving voorzag had overtreden, heeft het Hof geoordeeld dat er sprake was van een schending van artikel 10 van het Verdrag inzake de vrijheid van meningsuiting (arrest van 11 december 2018, TV Vest AS en Rogaland Pensjonistparti vs. Noorwegen).

Het EHRM heeft een soortgelijk oordeel uitgesproken met betrekking tot de weigering tot het uitzenden van een televisiespot van een Zwitserse dierenrechtenorganisatie waarbij de varkensweek met batterijen aan de

Cour souligne que l'interdiction de la "publicité politique" peut être compatible dans certaines situations avec l'article 10, mais les motifs de l'ingérence en question doivent être pertinents et suffisants; en l'espèce, il n'a pas été démontré de manière pertinente et suffisante en quoi les motifs avancés pour légitimer l'interdiction de la publicité à caractère politique justifiaient également cette ingérence (arrêts du 28 juin 2001 et du 30 juin 2009, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz c. Suisse*).

Toutefois, dans l'affaire "*Animal Defenders International c. Royaume-Uni*" qui présentait des faits quasiment identiques (une publicité d'une ONG de défense des droits des animaux contre les traitements cruels infligés aux primates), la Cour européenne a considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte disproportionnée au droit de la requérante à la liberté d'expression et a statué en faveur de l'interdiction de la publicité politique payante.

Adoptant une nouvelle approche, la Cour a considérablement étendu la marge d'appréciation des États en s'appuyant beaucoup plus sur l'évaluation par les autorités nationales de la nécessité de la mesure. Son raisonnement se fondait notamment sur l'absence de consensus en Europe sur la manière de réglementer la publicité politique payante à la radio et à la télévision, sur les risques d'abus que présente l'application de mesures moins restrictives et sur l'accès de l'ONG requérante à d'autres moyens de communication comme la presse écrite, internet et l'organisation de manifestations (arrêt du 22 avril 2013).

La jurisprudence nuancée de la Cour européenne des droits de l'homme montre bien qu'il n'y a pas de consensus européen quant à la manière de réglementer la publicité politique payante à la radio et à la télévision. Les États membres du Conseil de l'Europe recourent, pour réglementer la publicité politique, à une grande variété de moyens, reflet de la multitude des différences que l'on peut constater dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique de ces États et dans leurs visions respectives de la démocratie.

France

17. Dès 1966, la loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 a complété le chapitre "Propagande" du Code électoral par un L 52-1 ainsi rédigé:

"Pendant la durée de la campagne électorale, est également interdite l'utilisation, à des fins de propagande

kaak werd gesteld. Het Hof benadrukt dat het verbod op "politieke reclame" in bepaalde situaties verenigbaar kan zijn met artikel 10, maar de desbetreffende inmenging moet voldoende gemotiveerd zijn en die motieven moeten relevant zijn; in dit geval werd niet op relevante en toereikende wijze aangetoond in welk opzicht de motieven ter onderbouwing van het verbod op politieke reclame ook die inmenging rechtvaardigden (arresten van 28 juni 2001 en 30 juni 2009, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz vs. Zwitserland*).

In de zaak-"*Animal Defenders International vs. het Verenigd Koninkrijk*", waarbij de feiten vrijwel identiek waren (een spot van een ngo voor dierenrechten tegen de wrede behandeling van primaten), heeft het Europees Hof daarentegen geoordeeld dat er geen sprake was van een buitenproportionele aantasting van het recht van de eiser op vrijheid van meningsuiting. Het EHRM heeft zich in die zaak uitgesproken ten gunste van het verbod op betaalde politieke reclame.

Door een nieuwe benadering te hanteren heeft het Hof de Staten een veel ruimere beoordelingsmarge toegekend, door veel meer uit te gaan van de inschatting van de nationale overheden met betrekking tot de noodzakelijkheid van de maatregel. De redenering van het Hof was meer bepaald gebaseerd op het uitblijven van een Europese consensus over hoe betaalde politieke reclame op radio en televisie moet worden gereguleerd, over de risico's van misbruik bij minder restrictieve maatregelen en over de toegang van de eisende ngo tot andere communicatiemiddelen, zoals de geschreven pers, het internet en het organiseren van manifestaties (arrest van 22 april 2013).

De genuanceerde rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens toont duidelijk aan dat er geen Europese consensus bestaat over de wijze waarop betaalde politieke reclame op radio en televisie moet worden gereguleerd. Voor de regulering van politieke reclame beroepen de lidstaten van de Raad van Europa zich op een hele waaier van middelen die een weerspiegeling is van de talrijke verschillen op het vlak van de historische evolutie, de culturele diversiteit en het politieke denken van die Staten, alsook met betrekking tot hun respectieve opvattingen van de democratie.

Frankrijk

17. Bij de wet nr. 66-1022 van 29 december 1966 werd het hoofdstuk "*Propagande*" van het Franse kieswetboek aangevuld met een L.52-1, luidende:

"Pendant la durée de la campagne électorale, est également interdite l'utilisation, à des fins de propagande

électorale, de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse”.

La loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle a remplacé l'article L 52-1 du Code électoral par le texte suivant:

“Pendant la durée de la campagne électorale est également interdite l'utilisation, à des fins de propagande électorale, de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle”.

Par la suite, la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des partis politiques a modifié la rédaction de l'article L 52-1, premier alinéa, dans le sens suivant:

“Pendant les [trois] mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite”.

Ce texte, qui vise tout type d'élections (législatives, régionales, municipales, mais non les élections présidentielles et les élections européennes) est resté inchangé depuis, sauf qu'une loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 a allongé de trois mois à six mois la période préélectorale concernée (comparez avec la Belgique où la période préélectorale initialement fixée à trois mois a été portée en 2014 à quatre mois).

18. L'article 52-1 du Code électoral comprend aussi un alinéa deux, qui comporte des restrictions importantes pour la communication électorale lors du renouvellement des collectivités locales. Cet alinéa est ainsi rédigé:

“À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et

électorale, de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse”.

Bij de wet nr. 85-1317 van 13 december 1985 houdende diverse bepalingen inzake audiovisuele communicatie werd artikel L.52-1 van het Franse kieswetboek vervangen door wat volgt:

“Pendant la durée de la campagne électorale est également interdite l'utilisation, à des fins de propagande électorale, de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle”.

Vervolgens heeft de wet nr. 90-55 van 15 januari 1990 betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven en de verduidelijking van de financiering van de politieke partijen artikel L.52-1, eerste lid, gewijzigd als volgt:

“Pendant les [trois] mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite”.

Die formulering, die betrekking heeft op alle verkiezingen (parlementsverkiezingen, regionale en gemeenteraadsverkiezingen) behalve de presidentsverkiezingen en de Europese verkiezingen, is sindsdien ongewijzigd gebleven. Alleen werd bij de wet nr. 2011-412 van 14 april 2011 de desbetreffende pre-electorale periode van drie maanden verlengd tot zes maanden (ter vergelijking: in België werd de pre-electorale periode, die aanvankelijk drie maanden bedroeg, in 2014 verlengd tot vier maanden).

18. Artikel L.52-1 van het Franse kieswetboek bevat ook een tweede lid, dat belangrijke beperkingen op de verkiezingscommunicatie inhoudt bij de hernieuwing van de lokale overheden. Dat lid luidt als volgt:

“A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et

au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre”.

Les notions de “campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d’une collectivité” et de “bilan des mandats” ont soulevé beaucoup de difficultés d’interprétation et donné lieu à un contentieux électoral assez important devant le juge.

19. En réalité, pour ce qui concerne l’utilisation d’internet et des autres technologies de la communication, ce n’est pas à l’article L 52-1 du Code électoral français qu’il faut se référer, mais plutôt à une interdiction plus générale qui figure à l’article L 48-1.

Cet article, inséré dans le Code en 2011, prescrit que “les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique”.

Lors de l’adoption de cette disposition générale qui résulte d’un amendement déposé au Sénat, il a été souligné que “le présent amendement reprend la proposition n° 25 du rapport d’information du groupe de travail de la Commission des lois sur l’évolution de la législation applicable aux campagnes électorales, consistant à prendre en compte explicitement et de manière générale dans le Code électoral les technologies de l’information et de la communication comme outils de propagande électorale. Il s’agit ainsi de conforter la jurisprudence du juge électoral qui assimile la propagande électorale sur un support électronique à de la propagande électorale” (Sénat, rapport fait au nom de la Commission des lois, s. 2010-211, n° 311, article 1^{er} AC nouveau).

20. En ce qui concerne les procédés de publicité commerciale à des fins de propagande électorales susceptibles de relever de l’interdiction prévue par les articles L 48-1 et L 52-1 du Code, la jurisprudence du Conseil d’État de France n’apparaît ni uniforme, ni constante. En fonction des circonstances de l’espèce, le juge administratif conclut que le message de propagande électorale tombe ou non sous le coup des prescriptions édictées par les articles précités.

Par exemple, le juge administratif considère que ne constituent pas une violation de l’article précité:

— “Il résulte de l’instruction que, pendant la période de six mois mentionnée par les dispositions précitées de l’article L. 52-1 du code électoral, des articles faisant

au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre Vbis du présent titre”.

De begrippen “campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d’une collectivité” en “bilan des mandats” hebben veel interpretatieproblemen doen rijzen en hebben aanleiding gegeven tot behoorlijk wat bij het gerecht aanhangig gemaakte verkiezingsgerelateerde geschillen.

19. Inzake het gebruik van het internet en van de andere communicatietechnologieën moet in werkelijkheid niet worden verwezen naar artikel L.52-1 van het Franse kieswetboek, maar veeleer naar een algemener verbod dat is vervat in artikel L48-1.

Dat in 2011 in het betrokken wetboek ingevoegde artikel bepaalt het volgende: “*les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique*”.

Bij de aanneming van die algemene bepaling, die voortvloeit uit een in de Franse Senaat ingediend amendement, werd het volgende beklemtoond: “*le présent amendement reprend la proposition n° 25 du rapport d’information du groupe de travail de la Commission des lois sur l’évolution de la législation applicable aux campagnes électorales, consistant à prendre en compte explicitement et de manière générale dans le Code électoral les technologies de l’information et de la communication comme outils de propagande électorale. Il s’agit ainsi de conforter la jurisprudence du juge électoral qui assimile la propagande électorale sur un support électronique à de la propagande électorale*” (Franse Senaat, verslag namens de Commission des lois, zitting 2010-2011, nr. 311, nieuw artikel 1 AC).

20. Inzake de handelsreclameprocedures voor verkiezingspropagandadoeleinden die mogelijk ressorteren onder het verbod waarin de artikelen L.48-1 en L.52-1 van het wetboek voorzien, is de rechtspraak van de Franse Raad van State kennelijk niet eenvormig, noch vast. Naargelang van de omstandigheden van de zaak beoordeelt de bestuursrechter of de verkiezingspropaganda al dan niet binnen de werkingssfeer van de in de voormelde artikelen vervatte voorschriften valt.

Zo is de bestuursrechter van oordeel dat de volgende gevallen geen schending van voormeld artikel inhouden:

— “*Il résulte de l’instruction que, pendant la période de six mois mentionnée par les dispositions précitées de l’article L.52-1 du code électoral, des articles faisant*

état de diverses réalisations récentes de la municipalité sortante et d'activités qui se sont déroulées dans la commune sont parus dans le bulletin d'information générale de la commune "Bron Magazine"; eu égard à leur contenu informatif, ces articles ne peuvent toutefois être regardés comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité; il en va de même de la diffusion des suppléments au bulletin d'information générale dénommés "Bron quartier" et "Bron Seniors" (CE, 17 juin 2015, élections municipales de Bron);

— "La parution dans le supplément hebdomadaire d'un quotidien national d'un article consacré à M. G., présentant ce dernier en sa qualité de membre du nouveau gouvernement, par ailleurs en troisième position sur la liste conduite par M. T. en vue des élections, ne constitue pas un procédé de publicité commerciale au sens de l'article L.52-1; de même, la plaquette "Un maire, une équipe, une majorité, un bilan 1989-1995" est un document spécialement réalisé et diffusé par la liste et ne constitue dès lors pas un procédé de publicité commerciale par la voie de la presse" (CE, 2 octobre 1996, élections des membres du Conseil de Paris);

— "La commune de Woippy a adressé gratuitement à l'ensemble de ses habitants un exemplaire du "Républicain Lorrain" en date du 18 décembre 2013 auquel était joint un supplément intitulé "calendrier événements", qui mettait en valeur le dynamisme de la ville; il résulte de l'instruction que ce type de supplément a été publié chaque année depuis 2009; M. R. soutient sans être contredit que depuis cette même année, tous ces suppléments ont été diffusés à tous les habitants de la commune; le supplément distribué à la fin de l'année 2013 n'était pas accompagné d'un éditorial signé par le maire; dans ces circonstances, ce supplément ne pouvait être regardé comme constitutif d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité prohibée par les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral; par suite, M. R...est, en l'absence de contenu électoral de ce document, fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal, d'une part, en a intégré le coût d'achat dans son compte de campagne et, d'autre part, l'a regardé comme un avantage d'une personne morale prohibé par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral" (CE, 13 mai 2015, élections municipales de Woippy).

Le Conseil d'État a vu par contre dans les faits suivants une violation de l'article L 52-1:

état de diverses réalisations récentes de la municipalité sortante et d'activités qui se sont déroulées dans la commune sont parus dans le bulletin d'information générale de la commune "Bron Magazine"; eu égard à leur contenu informatif, ces articles ne peuvent toutefois être regardés comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité; il en va de même de la diffusion des suppléments au bulletin d'information générale dénommés "Bron quartier" et "Bron Seniors" (Franse Raad van State, 17 juni 2015, gemeenteraadsverkiezingen van Bron);

— "La parution dans le supplément hebdomadaire d'un quotidien national d'un article consacré à M. G., présentant ce dernier en sa qualité de membre du nouveau gouvernement, par ailleurs en troisième position sur la liste conduite par M. T. en vue des élections, ne constitue pas un procédé de publicité commerciale au sens de l'article L.52-1; de même, la plaquette "Un maire, une équipe, une majorité, un bilan 1989-1995" est un document spécialement réalisé et diffusé par la liste et ne constitue dès lors pas un procédé de publicité commerciale par la voie de la presse" (Franse Raad van State, 2 oktober 1996, verkiezing van de leden van de Parijse gemeenteraad);

— "La commune de Woippy a adressé gratuitement à l'ensemble de ses habitants un exemplaire du "Républicain Lorrain" en date du 18 décembre 2013 auquel était joint un supplément intitulé "calendrier événements", qui mettait en valeur le dynamisme de la ville; il résulte de l'instruction que ce type de supplément a été publié chaque année depuis 2009; M. R. soutient sans être contredit que depuis cette même année, tous ces suppléments ont été diffusés à tous les habitants de la commune; le supplément distribué à la fin de l'année 2013 n'était pas accompagné d'un éditorial signé par le maire; dans ces circonstances, ce supplément ne pouvait être regardé comme constitutif d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité prohibée par les dispositions de l'article L.52-1 du code électoral; par suite, M. R. est, en l'absence de contenu électoral de ce document, fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal, d'une part, en a intégré le coût d'achat dans son compte de campagne et, d'autre part, l'a regardé comme un avantage d'une personne morale prohibé par les dispositions de l'article L.52-8 du code électoral" (Franse Raad van State, 13 mei 2015, gemeenteraadsverkiezingen van Woippy).

De Franse Raad van State bestempelde de volgende feiten daarentegen wél als een schending van artikel L.52-1:

— “Il résulte de l’instruction que la région d’Île-de-France a conduit, fin septembre 2009, une campagne de communication relative à son action et ses projets dans le domaine des transports et, en novembre 2009, une autre campagne portant sur son engagement dans le domaine de l’emploi et de la formation; ces campagnes se sont notamment traduites par l’apposition, dans les stations et gares de métro et de RER de la région, d’affiches de quatre mètres sur trois portant le nom et le logo de la seule région d’Île-de-France qui, pour les unes, sous le titre “La Région fait grandir vos transports”, mentionnaient “Décembre 2009 Lancement du Francilien, votre nouveau train”, “2011 Modernisation des RER A et B”, “2013 5 nouvelles lignes de tramway”, et, pour les autres, sous le titre “La Région se mobilise pour attirer l’emploi”, affirmaient “La Région soutient la formation, la recherche, l’innovation et la création d’entreprise ou la reprise d’entreprise”; ces opérations d’affichage, qui ont revêtu un caractère massif et ont été, en outre, complétées par la publication d’encarts dans la presse écrite et sur Internet, ont été réalisées pendant la période mentionnée par les dispositions précitées du second alinéa de l’article L. 52-1 du code électoral et ont eu pour effet non de diffuser de simples informations, mais de valoriser, par des messages à caractère promotionnel, l’action du conseil régional; elles doivent, dès lors, être regardées comme des campagnes de promotion publicitaire au sens du second alinéa de l’article L. 52-1 du code électoral, alors même que leur contenu est dépourvu de toute référence aux élections des 14 et 21 mars 2010; eu égard à la nature et à l’ampleur de ces opérations, la circonstance qu’elles ont été précédées de campagnes similaires les années antérieures et présentent ainsi un caractère récurrent n’est pas de nature, en l’espèce, à leur retirer le caractère de campagnes de promotion publicitaire prohibées par les dispositions de cet article” (CE, 4 juillet 2011, élections régionales d’Île-de-France);

— “Il résulte de l’instruction que de nombreux articles, publiés entre septembre et décembre 2013 dans l’organe de presse dénommé “Petit journal”, édition du Tarn-et-Garonne, valorisent par des messages à caractère promotionnel l’action de Mme C., dont la photographie accompagne le plus souvent ces publications; la publication de ces articles, ainsi que Mme C. le reconnaît pour trois d’entre eux, a été payée par la commune de Montauban sous forme de publi-reportages, même si leur insertion dans le journal n’a pas été accompagnée d’une mention explicite indiquant leur origine éditoriale; la commune a, en outre, procédé à l’acquisition de plusieurs numéros de ce journal distribués gratuitement sur la voie publique; eu égard au contenu et à la tonalité des articles, et alors même qu’ils ne feraient pas référence explicitement aux élections municipales, leur publication

— “Il résulte de l’instruction que la région d’Île-de-France a conduit, fin septembre 2009, une campagne de communication relative à son action et ses projets dans le domaine des transports et, en novembre 2009, une autre campagne portant sur son engagement dans le domaine de l’emploi et de la formation; ces campagnes se sont notamment traduites par l’apposition, dans les stations et gares de métro et de RER de la région, d’affiches de quatre mètres sur trois portant le nom et le logo de la seule région d’Île-de-France qui, pour les unes, sous le titre “La Région fait grandir vos transports”, mentionnaient “Décembre 2009 Lancement du Francilien, votre nouveau train”, “2011 Modernisation des RER A et B”, “2013 5 nouvelles lignes de tramway”, et, pour les autres, sous le titre “La Région se mobilise pour attirer l’emploi”, affirmaient “La Région soutient la formation, la recherche, l’innovation et la création d’entreprise ou la reprise d’entreprise”; ces opérations d’affichage, qui ont revêtu un caractère massif et ont été, en outre, complétées par la publication d’encarts dans la presse écrite et sur Internet, ont été réalisées pendant la période mentionnée par les dispositions précitées du second alinéa de l’article L.52-1 du code électoral et ont eu pour effet non de diffuser de simples informations, mais de valoriser, par des messages à caractère promotionnel, l’action du conseil régional; elles doivent, dès lors, être regardées comme des campagnes de promotion publicitaire au sens du second alinéa de l’article L.52-1 du code électoral, alors même que leur contenu est dépourvu de toute référence aux élections des 14 et 21 mars 2010; eu égard à la nature et à l’ampleur de ces opérations, la circonstance qu’elles ont été précédées de campagnes similaires les années antérieures et présentent ainsi un caractère récurrent n’est pas de nature, en l’espèce, à leur retirer le caractère de campagnes de promotion publicitaire prohibées par les dispositions de cet article” (Frans Raad van State, 4 juli 2011, regionale verkiezingen van Île-de-France);

— “Il résulte de l’instruction que de nombreux articles, publiés entre septembre et décembre 2013 dans l’organe de presse dénommé “Petit journal”, édition du Tarn-et-Garonne, valorisent par des messages à caractère promotionnel l’action de Mme C., dont la photographie accompagne le plus souvent ces publications; la publication de ces articles, ainsi que Mme C. le reconnaît pour trois d’entre eux, a été payée par la commune de Montauban sous forme de publi-reportages, même si leur insertion dans le journal n’a pas été accompagnée d’une mention explicite indiquant leur origine éditoriale; la commune a, en outre, procédé à l’acquisition de plusieurs numéros de ce journal distribués gratuitement sur la voie publique; eu égard au contenu et à la tonalité des articles, et alors même qu’ils ne feraient pas référence explicitement aux élections municipales, leur publication

et leur diffusion aux électeurs de Montauban est constitutive d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune, au sens du second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral; les dépenses correspondantes par la commune doivent être regardées comme des dons prohibés par l'article L. 52-8 du même code" (CE, 6 mai 2015, élections municipales de Montauban).

Parfois, un même contentieux électoral porté devant le Conseil d'État voit l'application de l'article L 52-1 du Code à la fois écartée et retenue:

— "Il résulte de l'instruction que l'encart publicitaire inséré dans l'édition du 24 mai 2003 du quotidien "Corse Matin", par lequel le président du conseil général de la Corse du sud a adressé des félicitations au club de football d'Ajaccio, n'a pas méconnu, en tout état de cause, les dispositions susmentionnées de l'article L.52-1;

Il résulte de l'instruction que la publication, dans l'édition du 30 juin 2003 du quotidien "Corse Matin", d'un encart publicitaire de l'Association pour la défense des droits de la Corse dans la République, intitulé "Consultation du 6 juillet: les raisons de dire non", doit être regardée comme une publicité commerciale prohibée par les dispositions du premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral; toutefois, cette irrégularité n'a pas été de nature à altérer le résultat de la consultation dès lors que les partisans du vote "oui" ont eu la possibilité, dans les cinq jours précédant le scrutin, de répondre aux arguments ainsi diffusés;

Si les encarts relatifs aux actions du conseil général de la Corse du sud qui ont été publiés dans les éditions des mois de mai et juin 2003 du magazine "Corsica", diffusées en partie après le 11 juin 2003, peuvent être regardés comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations de cette collectivité au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, cette irrégularité n'a pas été, en l'espèce, de nature à altérer la sincérité du scrutin, eu égard au contenu anodin des pages en cause et au caractère limité de leur diffusion;

Enfin, s'il résulte de l'instruction que le numéro de la publication "Terres du sud" daté des mois d'avril et mai 2003, diffusé en partie après le 11 juin 2003, comprenait certains éléments de propagande électorale, en ce que l'éditorial du président du conseil général de la Corse du sud présentait la position de ce dernier en faveur du vote "non" et qu'un argumentaire en faveur du vote "oui" était présenté par un autre élu du conseil général, ces éléments de propagande, publiés dans un périodique d'informations départementales, ne peuvent

et leur diffusion aux électeurs de Montauban est constitutive d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune, au sens du second alinéa de l'article L.52-1 du code électoral; les dépenses correspondantes par la commune doivent être regardées comme des dons prohibés par l'article L.52-8 du même code" (Franse Raad van State, 6 mei 2015, gemeenteraadsverkiezingen van Montauban).

Soms wordt bij eenzelfde, bij de Franse Raad van State aanhangig gemaakt verkiezingsgeschil de toepassing van artikel L.52-1 van het kieswetboek zowel verworpen als bevestigd:

— "*Il résulte de l'instruction que l'encart publicitaire inséré dans l'édition du 24 mai 2003 du quotidien "Corse Matin", par lequel le président du conseil général de la Corse du sud a adressé des félicitations au club de football d'Ajaccio, n'a pas méconnu, en tout état de cause, les dispositions susmentionnées de l'article L.52-1;*

Il résulte de l'instruction que la publication, dans l'édition du 30 juin 2003 du quotidien "Corse Matin", d'un encart publicitaire de l'Association pour la défense des droits de la Corse dans la République, intitulé "Consultation du 6 juillet: les raisons de dire non", doit être regardée comme une publicité commerciale prohibée par les dispositions du premier alinéa de l'article L.52-1 du code électoral; toutefois, cette irrégularité n'a pas été de nature à altérer le résultat de la consultation dès lors que les partisans du vote "oui" ont eu la possibilité, dans les cinq jours précédant le scrutin, de répondre aux arguments ainsi diffusés;

Si les encarts relatifs aux actions du conseil général de la Corse du sud qui ont été publiés dans les éditions des mois de mai et juin 2003 du magazine "Corsica", diffusées en partie après le 11 juin 2003, peuvent être regardés comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations de cette collectivité au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L.52-1 du code électoral, cette irrégularité n'a pas été, en l'espèce, de nature à altérer la sincérité du scrutin, eu égard au contenu anodin des pages en cause et au caractère limité de leur diffusion;

Enfin, s'il résulte de l'instruction que le numéro de la publication "Terres du sud" daté des mois d'avril et mai 2003, diffusé en partie après le 11 juin 2003, comprenait certains éléments de propagande électorale, en ce que l'éditorial du président du conseil général de la Corse du sud présentait la position de ce dernier en faveur du vote "non" et qu'un argumentaire en faveur du vote "oui" était présenté par un autre élu du conseil général, ces éléments de propagande, publiés dans un périodique d'informations départementales, ne peuvent

être regardés comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion du département de la Corse du sud au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral (CE, 17 octobre 2003, consultation des électeurs de Corse).

21. La jurisprudence du Conseil d'État paraît tout aussi fluctuante en ce qui concerne la publicité politique sur le support d'internet. Le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur internet ne revêt pas toujours le caractère d'un procédé de publicité commerciale prohibé par l'article L. 52-1 du code électoral. Par exemple:

— “Si la réalisation et l'utilisation d'un site internet par une liste ont constitué une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, cette action de propagande n'a, en l'espèce, alors que le contenu du site, dont le candidat assurait l'entière responsabilité à des fins électorales, pas revêtu un caractère de “publicité commerciale” au sens des dispositions de l'article L.52-1, alinéa 1^{er}. Ainsi, l'utilisation d'un site internet ne contrevient pas à ces dispositions” (CE, 8 juillet 2002, élections municipales de Rodez);

— “Il ressort de l'instruction que la commune de Fay-de-Bretagne a procédé, sur la page “Facebook” de la commune, à la publication de photographies prises pendant la cérémonie de vœux et que cette publication a suscité plusieurs commentaires, dont l'un, émanant d'une colistière de M. D., citait nominativement celui-ci, maire sortant, et faisait état du “dynamisme” de la commune. Cette publication, qui n'a d'ailleurs suscité qu'un nombre restreint de commentaires, ne saurait toutefois être regardée en elle-même comme une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral” (CE, 25 mai 2021, élections municipales de Fay-de-Bretagne);

— “Dès lors que le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche (Google) sur internet a pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales, ce référencement revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale interdit par l'article L.52-1 du Code électoral” (CE, 13 février 2009, élections municipales de Fuveau).

22. Quant au Conseil constitutionnel français, qui statue en cas de contestation sur la régularité de l'élection

être regardés comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion du département de la Corse du sud au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L.52-1 du code électoral (Franse Raad van State, 17 oktober 2003, raadpleging van de Corsicaanse kiezers).

21. Met betrekking tot politieke reclame op het internet is de rechtspraak van de Franse Raad van State kennelijk al even veranderlijk. De commerciële vermelding van een website voor verkiezingsdoeleinden op een internetzoekmachine wordt niet altijd opgevat als een bij artikel L.52-1 van het Franse kieswetboek verboden vorm van reclame. Bijvoorbeeld:

— “*Si la réalisation et l'utilisation d'un site internet par une liste ont constitué une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, cette action de propagande n'a, en l'espèce, alors que le contenu du site, dont le candidat assurait l'entière responsabilité à des fins électorales, pas revêtu un caractère de “publicité commerciale” au sens des dispositions de l'article L.52-1, alinéa 1^{er}. Ainsi, l'utilisation d'un site internet ne contrevient pas à ces dispositions*” (Franse Raad van State, 8 juli 2002, gemeenteraadsverkiezingen van Rodez);

— “*Il ressort de l'instruction que la commune de Fay-de-Bretagne a procédé, sur la page “Facebook” de la commune, à la publication de photographies prises pendant la cérémonie de vœux et que cette publication a suscité plusieurs commentaires, dont l'un, émanant d'une colistière de M. D., citait nominativement celui-ci, maire sortant, et faisait état du “dynamisme” de la commune. Cette publication, qui n'a d'ailleurs suscité qu'un nombre restreint de commentaires, ne saurait toutefois être regardée en elle-même comme une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L.52-1 du code électoral*” (Franse Raad van State, 25 mei 2021, gemeenteraadsverkiezingen van Fay-de-Bretagne);

— “*Dès lors que le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche (Google) sur internet a pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales, ce référencement revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale interdit par l'article L.52-1 du Code électoral*” (Franse Raad van State, 13 februari 2009, gemeenteraadsverkiezingen van Fuveau).

22. De rechtspraak van de Franse *Conseil constitutionnel*, die zich uitspreekt bij de betwisting van de

des députés et des sénateurs, sa jurisprudence paraît davantage constante.

Le Conseil constitutionnel décide par exemple que n'entre pas dans les prévisions du premier alinéa de l'article L.52-1 "certains commentaires parus dans la presse locale dont il n'est pas établi qu'ils auraient été obtenus en échange d'argent ou de services et *auraient ainsi constitué un moyen détourné de publicité commerciale*" (5 décembre 2002, Elections à l'Assemblée nationale Bouches-du-Rhône).

De même "ne constituent ni l'utilisation d'un procédé de publicité commerciale à des fins de propagande électorale, ni une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité publique la publication par un périodique local d'un article faisant état de l'action de M. T., adjoint au maire qui était par ailleurs candidat à l'élection législative en qualité de suppléant de la candidate proclamée élue, et du compte rendu d'une manifestation destinée à célébrer la victoire de M. S., ancien maire de la commune, à l'élection présidentielle" (31 octobre 2007, élections à l'Assemblée nationale Hauts-de-Seine).

Au sujet de la publicité politique par le support d'internet, on peut citer deux décisions intéressantes du Conseil constitutionnel:

— "Si le candidat élu a créé un lien publicitaire sur internet renvoyant vers le site présentant ses activités de parlementaire, la requérante n'établit pas qu'il aurait, eu égard au contenu et à l'objet de ce site, méconnu les dispositions du premier alinéa de l'article L.52-1 du Code électoral" (22 novembre 2007, élections à l'Assemblée nationale Paris).

— "Il est fait grief au candidat élu d'avoir acheté un lien permettant un meilleur référencement du site internet du parti politique "Territoires en mouvement", en contradiction avec les dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L.52-1 du Code électoral; toutefois, l'achat d'un tel lien, sans rapport avec la campagne électorale, ne méconnaît pas les dispositions de l'article L.52-1" (18 janvier 2013, élections à l'Assemblée nationale Hauts-de-Seine).

23. En cas d'infraction aux prescriptions des articles L. 48-1 et L. 52-1 en matière de propagande électorale et de publicité politique interdite, une amende est prévue par le Code électoral (75 000 euros).

En outre, le scrutin peut être annulé: le Conseil d'État examine si l'irrégularité commise dans la campagne de promotion publicitaire a été de nature à altérer la sincérité

regelmatigheid van de verkiezing van volksvertegenwoordigers en senatoren, lijkt daarentegen standvastiger.

Zo heeft de *Conseil constitutionnel* geoordeeld dat artikel L.52-1, eerste lid, geen betrekking heeft op "*certains commentaires parus dans la presse locale dont il n'est pas établi qu'ils auraient été obtenus en échange d'argent ou de services et auraient ainsi constitué un moyen détourné de publicité commerciale*" (5 december 2002, verkiezingen voor de *Assemblée nationale* in het departement Bouches-du-Rhône).

Evenzo heeft de *Conseil constitutionnel* het volgende geoordeeld: "*ne constituent ni l'utilisation d'un procédé de publicité commerciale à des fins de propagande électorale, ni une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité publique la publication par un périodique local d'un article faisant état de l'action de M. T., adjoint au maire qui était par ailleurs candidat à l'élection législative en qualité de suppléant de la candidate proclamée élue, et du compte rendu d'une manifestation destinée à célébrer la victoire de M. S., ancien maire de la commune, à l'élection présidentielle.*" (31 oktober 2007, verkiezingen voor de *Assemblée nationale* in het departement Hauts-de-Seine).

Wat politieke reclame op het internet betreft, kan worden verwezen naar twee interessante uitspraken van de *Conseil constitutionnel*:

— "*Si le candidat élu a créé un lien publicitaire sur internet renvoyant vers le site présentant ses activités de parlementaire, la requérante n'établit pas qu'il aurait, eu égard au contenu et à l'objet de ce site, méconnu les dispositions du premier alinéa de l'article L.52-1 du Code électoral.*" (22 november 2007, verkiezingen voor de *Assemblée nationale* in Parijs).

— "*Il est fait grief au candidat élu d'avoir acheté un lien permettant un meilleur référencement du site internet du parti politique "Territoires en mouvement", en contradiction avec les dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L.52-1 du Code électoral; toutefois, l'achat d'un tel lien, sans rapport avec la campagne électorale, ne méconnaît pas les dispositions de l'article L.52-1.*" (18 januari 2013, verkiezingen voor de *Assemblée nationale* in het departement Hauts-de-Seine).

23. Bij schending van de artikelen L.48-1 en L.52-1 met betrekking tot verkiezingspropaganda en verboden politieke reclame voorziet het Franse kieswetboek in een geldboete (75 000 euro).

Bovendien kan de verkiezingsuitslag worden vernietigd; de Franse Raad van State gaat na of de onregelmatigheid bij de reclamecampagne van die aard was dat ze

du scrutin en raison de l'écart séparant le nombre des voix obtenues

Il en va de même pour la transparence des comptes de campagne des candidats, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi française, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Enfin, en vertu de l'article L 118-3 du Code électoral le juge administratif peut prononcer l'inéligibilité pour une durée maximale de trois ans du candidat dont le compte de campagne a été rejeté en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

24. Ainsi que déjà mentionné (voir ci-avant n° 11), la France a également adopté une loi visant à lutter contre la manipulation d'informations en période électorale, qui vise à identifier et à faire cesser les allégations délibérées de faits faux ou trompeurs sur une plateforme en ligne dans les trois mois précédant une élection. C'est la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018, modifiant le Code électoral.

Cette législation soumet les fournisseurs d'accès à internet à une obligation de transparence pendant les trois mois précédant des élections générales. Ils doivent fournir des informations loyales, claires et transparentes sur leur propre identité et qualité et sur celles du tiers pour lequel elles mettent en avant des contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général; ils doivent aussi rendre public le montant des rémunérations reçues en contrepartie de la promotion de tels contenus. Il faut noter qu'au sujet de ce devoir de coopération des opérateurs techniques, le Conseil d'État avait souligné, dans son avis consultatif rendu le 4 mai 2018 à l'Assemblée nationale, qu'«une telle disposition confie un large pouvoir d'appréciation aux prestataires techniques qui, pour ne pas être accusés de manquer à leurs obligations, pourraient retenir une acception large des fausses informations, au détriment de la liberté d'expression».

Le ministère public et tout parti ou tout candidat peut porter plainte au sujet d'une information inexacte ou trompeuse de nature à altérer la sincérité du scrutin et diffusée en ligne. Le juge des référés est tenu de se prononcer dans un délai de 48 heures; il est habilité à bloquer la publication et à contraindre la plateforme à faire cesser la campagne politique en question.

gevolgen kon hebben gehad voor de betrouwbaarheid van de uitslag, vanwege het verschil tussen het aantal verkregen stemmen.

Hetzelfde geldt voor de transparantie van de campagnerekeningen van de kandidaten, die in een specifieke en zorgvuldig bijgehouden boekhouding moeten worden opgenomen. Indien de normen substantieel worden overschreden of indien wordt afgeweken van de bij de Franse wet bepaalde maximumuitgaven, kan de verkiezingsuitslag worden vernietigd. Ten slotte kan de bestuursrechter krachtens artikel L.118-3 van het Franse kieswetboek oordelen dat de kandidaat zich gedurende maximum drie jaar niet verkiesbaar mag stellen wanneer diens campagnerekeningen werden verworpen op grond van de intentie tot het plegen van fraude dan omdat de kiescampagnefinancieringsregels flagrant werden overtreden.

24. Zoals eerder vermeld (zie nr. 11 hierboven) heeft Frankrijk tevens een wet aangenomen om manipulatie van informatie in de verkiezingsperiode tegen te gaan. Die wet heeft tot doel bewuste verklaringen over valse of misleidende feiten die binnen drie maanden voorafgaand aan een verkiezing op een onlineplatform worden gedaan, op te sporen en te verwijderen. Het gaat meer bepaald om de wet nr. 2018-1202 van 22 december 2018 tot wijziging van het Franse kieswetboek.

Deze wetgeving legt de internetproviders een transparatieverplichting op gedurende drie maanden voorafgaand aan de algemene verkiezingen. Ze moeten eerlijke, heldere en transparante informatie verstrekken over hun eigen identiteit en hoedanigheid, alsook over die van derden ten behoeve van wie ze informatie verspreiden in verband met een debat van algemeen belang; tevens moeten ze bekendmaken welk bedrag ze als vergoeding hebben ontvangen om die informatie te verspreiden. In verband met die samenwerkingsplicht van de technische operatoren moet worden opgemerkt dat de Franse Raad van State in zijn advies van 4 mei 2018 aan de *Assemblée nationale* het volgende had benadrukt: «une telle disposition confie un large pouvoir d'appréciation aux prestataires techniques qui, pour ne pas être accusés de manquer à leurs obligations, pourraient retenir une acception large des fausses informations, au détriment de la liberté d'expression».

Het openbaar ministerie en elke partij of kandidaat kunnen klacht indienen in verband met onjuiste of misleidende informatie die online wordt verspreid en die de betrouwbaarheid van de stemming kan aantasten. De rechter naar wie de zaak wordt verwezen, wordt geacht zich binnen 48 uur uit te spreken; hij is ertoe gemachtigd de publicatie te blokkeren en het platform te verplichten de desbetreffende politieke campagne te stoppen.

25. La loi française visant à lutter contre les “fake news” en période électorale a été critiquée et a suscité une opposition farouche du Sénat.

Le Conseil constitutionnel a notamment été saisi par des sénateurs, qui faisaient principalement valoir que les dispositions de la proposition de loi “porteraient à la liberté d’expression une atteinte qui ne serait pas adaptée ... en raison des risques d’instrumentalisation de cette voie d’action, des difficultés pour le juge à statuer dans un délai de quarante-huit heures et à se prononcer sur un risque d’altération de la sincérité d’un scrutin qui n’est pas encore intervenu. Cette atteinte ne serait pas non plus proportionnée, compte tenu de l’importance particulière que revêt la liberté d’expression dans le débat politique et les campagnes électorales”.

Dans une décision longuement motivée, le Conseil constitutionnel a estimé que la proposition de loi concernée était conforme à la Constitution et ne portait pas à la liberté d’expression et de communication une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée. La décision du 20 décembre 2018 énonce notamment ce qui suit:

“Il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d’expression et de communication.

En premier lieu, en instaurant une procédure de référé pour obtenir la cessation de la diffusion de certaines fausses informations susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin, le législateur a entendu lutter contre le risque que les citoyens soient trompés ou manipulés dans l’exercice de leur vote par la diffusion massive de telles informations sur des services de communication au public en ligne. Il a ainsi entendu assurer la clarté du débat électoral et le respect du principe de sincérité du scrutin.

(...)

Le législateur a strictement délimité les informations pouvant faire l’objet de la procédure de référé contestée. D’une part, cette procédure ne peut viser que des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d’un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir. Ces allégations ou imputations ne recouvrent ni les opinions, ni les parodies, ni les inexactitudes partielles ou les simples exagérations. Elles sont celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. D’autre part, seule la diffusion de telles allégations ou imputations répondant à trois conditions cumulatives

25. De Franse wet om *fake news* tijdens de verkiezingsperiode tegen te gaan werd bekritiseerd en heeft aanleiding gegeven tot felle tegenkanting van de Franse Senaat.

Bepaalde senatoren stapten naar de Franse *Conseil constitutionnel* met als voornaamste argument dat de bepalingen van het wetsvoorstel “*porteraient à la liberté d’expression une atteinte qui ne serait pas adaptée ... en raison des risques d’instrumentalisation de cette voie d’action, des difficultés pour le juge à statuer dans un délai de quarante-huit heures et à se prononcer sur un risque d’altération de la sincérité d’un scrutin qui n’est pas encore intervenu. Cette atteinte ne serait pas non plus proportionnée, compte tenu de l’importance particulière que revêt la liberté d’expression dans le débat politique et les campagnes électorales*”.

In een omstandig gemotiveerde beslissing heeft de *Conseil constitutionnel* geoordeeld dat het desbetreffende wetsvoorstel in overeenstemming was met de Grondwet en dat het de vrijheid van meningsuiting en communicatie niet belemmerde op een wijze die niet noodzakelijk, aangepast en proportioneel was. In de beslissing van 20 december 2018 stond onder meer het volgende te lezen:

“Il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d’expression et de communication.

En premier lieu, en instaurant une procédure de référé pour obtenir la cessation de la diffusion de certaines fausses informations susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin, le législateur a entendu lutter contre le risque que les citoyens soient trompés ou manipulés dans l’exercice de leur vote par la diffusion massive de telles informations sur des services de communication au public en ligne. Il a ainsi entendu assurer la clarté du débat électoral et le respect du principe de sincérité du scrutin.

(...)

Le législateur a strictement délimité les informations pouvant faire l’objet de la procédure de référé contestée. D’une part, cette procédure ne peut viser que des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d’un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir. Ces allégations ou imputations ne recouvrent ni les opinions, ni les parodies, ni les inexactitudes partielles ou les simples exagérations. Elles sont celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. D’autre part, seule la diffusion de telles allégations ou imputations répondant à trois conditions cumulatives

peut être mise en cause: elle doit être artificielle ou automatisée, massive et délibérée”.

Pays-Bas

26. Cadre législatif

Le financement des partis politiques est réglementé aux Pays-Bas par la loi sur le financement des partis politiques (Wet financiering politieke partijen). Cette loi renvoie également au financement des campagnes électorales.

§ 2. L'article 7.2 de la loi définit à quelles fins les partis politiques peuvent utiliser la subvention publique. Il énumère de manière exhaustive les activités suivantes:

• La subvention est accordée pour les dépenses directement liées aux activités suivantes:

- a. les activités d'éducation et de formation politiques;
- b. l'information;
- c. l'entretien de contacts avec les partis apparentés à l'extérieur des Pays-Bas et le soutien d'activités d'éducation et de formation en faveur de leurs cadres;
- d. les activités de sciences politiques;
- e. les activités visant à promouvoir la participation politique des jeunes;
- f. le recrutement de membres;
- g. l'association de non-membres aux activités du parti politique;
- h. le recrutement, la sélection et l'accompagnement de mandataires;
- i. les activités dans le cadre de campagnes électorales.

Le point i mentionne explicitement que les campagnes électorales peuvent être financées par des moyens provenant de subventions publiques. Contrairement à la législation belge¹, la loi néerlandaise ne prévoit aucune restriction sur le type de moyens dont disposent les partis pour mener leur campagne.

¹ Interdiction de la publicité à la radio et à la télévision.

peut être mise en cause: elle doit être artificielle ou automatisée, massive et délibérée”.

Nederland

26. Wetgevend kader

De financiering van de politieke partijen wordt in Nederland geregeld door de Wet financiering politieke partijen. In voornoemde wet vinden we ook een verwijzing terug naar de financiering van verkiezingscampagnes.

§ 2. Art. 7.2 van de wet legt namelijk vast waarvoor de politieke partijen de overheidssubsidie mogen gebruiken. Het betreft een limitatieve lijst met de volgende activiteiten:

• De subsidie wordt verstrekt voor uitgaven die direct samenhangen met de volgende activiteiten:

- a. politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- b. informatievoorziening;
- c. het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van die partijen;
- d. politiek-wetenschappelijke activiteiten;
- e. activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren;
- f. het werven van leden;
- g. het betrekken van niet-leden bij activiteiten van de politieke partij;
- h. werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers;
- i. activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

Punt i vermeldt uitdrukkelijk dat verkiezingscampagnes gefinancierd mogen worden met middelen verkregen via overheidssubsidie. In tegenstelling tot de Belgische wetgeving¹ vermeldt de Nederlandse wet geen beperkingen op het soort campagnemiddelen die de partijen tot hun beschikking hebben.

¹ Verbod op advertenties op radio en tv.

§ 2. L'article 11.2 de la loi dispose que la demande de subvention doit être accompagnée d'un plan d'activités, d'un budget et d'une estimation du nombre de membres².

27. Publicités à caractère politique sur des plateformes en ligne

La *Tweede Kamer* néerlandaise reconnaît que les outils de campagne en ligne ont gagné en importance et s'intéresse vivement à l'utilisation accrue des publicités en ligne à caractère politique diffusées sur les réseaux sociaux. Outre ses nombreux avantages, cette forme de campagne en ligne comporte également un certain nombre de dangers. La collecte de données sur les électeurs peut ainsi porter atteinte à la vie privée de ces derniers. L'intégrité des élections est en outre menacée lorsque ces publicités en ligne ont un financeur étranger (*Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties* – Code de conduite néerlandais relatif à la transparence des publicités à caractère politique en ligne, p. 1).

Afin de relever ces défis à l'approche des élections de la *Tweede Kamer* du 17 mars 2021, le ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et *International IDEA* ont uni leurs forces pour élaborer un code de conduite. Réalisés en étroite collaboration avec les différents partis politiques et les plateformes en ligne, ces travaux ont abouti au *Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties* (Code de conduite néerlandais relatif à la transparence des publicités à caractère politique en ligne, ci-après dénommé "le Code de conduite").

L'objectif du code de conduite est décrit comme suit: contribuer à la protection de diverses valeurs fondamentales liées aux publicités à caractère politique en ligne et aux élections, parmi lesquelles la transparence, la protection de la vie privée, la sécurité, l'honnêteté, l'intégrité et l'égalité des chances (Le code de conduite, p. 2).

Concrètement, les signataires s'engagent à respecter les accords suivants (Le Code de conduite, pp. 4-5):

Les signataires de ce code de conduite, les partis politiques néerlandais et les plateformes en ligne, s'engagent conjointement:

² Le nombre d'affiliés des partis politiques néerlandais joue un rôle important dans l'octroi des subventions. Plus précisément, les partis politiques n'ont droit à des subventions publiques que s'ils comptent 1000 membres ayant le droit de participer aux assemblées avec voix délibérative, qui paient une cotisation annuelle d'au moins 12 € (§ 2. Art. 7.1). En outre, le montant de la subvention est en partie déterminé par le nombre de membres. Les parties reçoivent en effet un montant par membre (§ 2. Art. 8.1.a).

§ 2. Art. 11.2 van de wet vermeldt dat de subsidieaanvraag vergezeld dient te zijn van een activiteitenplan, een begroting en een raming van het aantal leden².

27. Politieke online-advertenties via onlineplatformen

De Nederlandse Tweede Kamer erkent dat online-campagnetools aan belang hebben gewonnen en stelt scherp op het toegenomen gebruik van politieke online-advertenties via sociale netwerken. Naast de vele voordelen houdt deze vorm van online-campagnevoeren ook een aantal gevaren in. Zo kan het verzamelen van kiezersdata de privacy van die kiezers schaden. De integriteit van de verkiezingen staat dan weer onder druk wanneer die online-advertenties een buitenlandse financier kennen (*Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties*, blz. 1).

Om die uitdagingen het hoofd te bieden in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021, sloegen het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en *International IDEA* de handen in elkaar en werkten een gedragscode uit. Dat gebeurde in nauwe samenwerking met de verschillende politieke partijen en onlineplatformen en resulteerde in de Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties (hierna *gedragscode* genoemd).

Het doel van de gedragscode wordt als volgt omschreven: deze gedragscode draagt bij aan de bescherming van verschillende kernwaarden rond online politieke advertenties en verkiezingen, waaronder transparantie, privacy, veiligheid, eerlijkheid, integriteit en gelijk speelveld (De gedragscode, blz. 2).

Concreet engageren de ondertekenaars zich om de volgende afspraken na te leven (De gedragscode, blz. 4-5):

De ondertekenaars van deze gedragscode, de Nederlandse politieke partijen en online platforms, commiteren zich gezamenlijk ertoe om:

² De ledenaantallen van de Nederlandse politieke partijen spelen een belangrijke rol in de toekenning van subsidies. Politieke partijen hebben namelijk pas recht op overheidssubsidies wanneer ze beschikken over 1000 vergader- en stemgerechtigde leden die jaarlijks minimum 12 euro lidgeld betalen (Art. 7.1, § 2). Voorts wordt de omvang van het subsidiebedrag deels bepaald door het aantal leden. De partijen ontvangen namelijk een bedrag per lid (Art. 8.1.a, § 2).

1. À utiliser en conscience et en responsabilité les publicités à caractère politique en ligne afin de garantir l'intégrité des élections.

2. À promouvoir et à respecter autant que possible la transparence des publicités à caractère politique en ligne.

3. À éviter la diffusion de contenus trompeurs et de messages incitant à la violence ou à la haine.

Les partis politiques s'engagent:

4. À respecter strictement les politiques et mécanismes publicitaires des plateformes en ligne et à fournir des données authentiques pour l'enregistrement et la vérification des publicités; à réagir aux demandes d'autorisation et de vérification pour les publicités.

5. À respecter des limites éthiques lors de la mise en relation de différents ensembles de données et leur téléchargement sur des plateformes en ligne à des fins de micro-ciblage.

6. À ne pas utiliser le profilage psychologique pour le ciblage des publicités politiques.

7. À s'abstenir de placer ou de diffuser des publicités à caractère politique par le biais d'intermédiaires, sans référence au parti.

8. À refuser l'achat direct de publicités politiques en ligne par des acteurs étrangers, publiées au nom du parti politique (avec ou sans renvoi au parti); à ne pas recevoir de financement en provenance de l'étranger pour des publicités politiques en ligne, à l'exception des contributions versées par des membres résidant à l'étranger;

9. À ne pas adopter de comportement contraire à l'éthique en ligne, comme la diffusion de contenu en ligne visant à décourager le vote, la désinformation sur le processus de vote, l'utilisation de faux comptes ou de robots automatisés pour manipuler l'opinion des électeurs, le trolling, les allégations infondées ou le cyberharcèlement;

10. À s'abstenir de publier, de propager ou de recommander sciemment des contenus trompeurs; à ne pas utiliser de messages audiovisuels déformés, comme les deep fakes;

11. À contribuer à la sécurité du processus électoral en s'abstenant de publier, propager ou recommander des contenus incitant à la violence ou à la haine;

1. De verantwoordelijkheid om online politieke advertenties gewetensvol te gebruiken ter waarborging van de integriteit van verkiezingen.

2. Transparantie van online politieke advertenties zoveel als mogelijk te bevorderen en na te leven.

3. De noodzaak om de verspreiding van misleidende inhoud en berichten die aanzetten tot geweld of haatzaaien te vermijden.

Politieke partijen commiteren zich ertoe om:

4. Zich strikt te houden aan het advertentiebeleid en de advertentiemechanismen van online platforms en waarheidsgetrouwe gegevens aan te leveren voor registratie en verificatie van advertenties; te reageren op autorisatie- en verificatieverzoeken voor advertenties.

5. Ethische grenzen aan te houden bij het koppelen van verschillende datasets en het uploaden ervan naar online platforms ten behoeve van microtargeting.

6. Geen gebruik te maken van psychologische profiling voor het targeten van politieke advertenties.

7. Ervan af te zien via tussenpersonen politieke advertenties te plaatsen of te verspreiden zonder verwijzing naar de partij.

8. De directe aankoop van online politieke advertenties door buitenlandse actoren te weigeren die in naam van de politieke partij geplaatst worden (zowel met als zonder verwijzing naar de partij); geen financiering uit het buitenland te ontvangen voor politieke online advertenties, met uitzondering van bijdragen van leden wonend in het buitenland.

9. Zich niet schuldig te maken aan online onethisch gedrag, zoals het verspreiden van online content om stemmen te ontmoedigen, desinformatie over het stemproces, het gebruik van fake accounts of automatische bots om kiezersopvattingen te manipuleren, trolling, ongefundeerde aantijgingen of cyberpesten.

10. Zich te onthouden van het moedwillig plaatsen, verspreiden of aanbevelen van misleidende inhoud; geen gebruik te maken van vervormde audiovisuele berichten, waaronder deep fakes.

11. Bij te dragen aan de veiligheid van het verkiezingsproces door af te zien van het plaatsen, verspreiden of aanbevelen van content die tot geweld aanzet of haat zaait.

12. À promouvoir le présent code de conduite en interne et à encourager son respect par les candidats, les membres de l'équipe de campagne, les sections et les autres organes du parti et les institutions auxiliaires.

Les plateformes en ligne s'engagent:

13. à discuter de l'application de ce code de conduite lors de la réunion avec les présidents de parti et/ou de la réunion avec les directeurs de parti; à poursuivre la discussion entre et dans les partis politiques après les élections de la Chambre basse (Tweede Kamer) en vue de peaufiner les détails et les modalités d'application dudit code;

14. pour les plateformes en ligne qui autorisent les publicités politiques, à développer et à appliquer des mécanismes de transparence pertinents;

15. à fournir des données pertinentes sur les annonceurs et les publicités dans des bibliothèques accessibles au public, où les données seront facilement téléchargeables et comparables;

16. à exiger et à faire respecter l'enregistrement et la vérification des annonceurs politiques, en vue d'assurer la transparence et le contrôle de la publication de publicités politiques en ligne.

17. à faire rapport avec clarté et précision sur les données relatives à l'origine du financement et sur le montant des coûts;

18. à refuser les publicités politiques provenant de l'extérieur de l'Union européenne;

19. à faire preuve de transparence sur les publicités politiques en ligne, y compris en ce qui concerne les dépenses qui y sont liées et leur portée.

20. à favoriser la sensibilisation à la nécessité de ce code de conduite en portant les engagements à la connaissance des travailleurs concernés des plateformes; en veillant à ce qu'il puisse être remédié à temps aux situations susceptibles d'influer négativement sur le respect de ces engagements;

21. à instaurer un mécanisme de réponse convivial pour répondre aux questions ou résoudre les problèmes concernant les élections néerlandaises; à établir des règles claires et transparentes en matière de publication et de suppression de messages et de publicités; à apporter des réponses rapides et précises aux questions sur la publication et la suppression de messages et de publicités émanant d'autorités compétentes et de partis politiques;

12. Deze gedragscode intern onder de aandacht brengen en naleving ervan aan te moedigen onder kandidaten, leden van het campagne team, afdelingen en andere partijlichamen en neveninstellingen.

Online platforms committeren zich ertoe om:

13. De implementatie van de gedragscode te bespreken in het partijvoorzittersoverleg en / of partijdirecteurenoverleg; de discussie tussen en binnen politieke partijen na de Tweede Kamerverkiezingen voort te zetten om details en implementatie verder uit te werken.

14. Voor online platforms die politieke advertenties toestaan, relevante transparantiemechanismen te ontwikkelen en toe te passen.

15. Relevante gegevens over adverteerders en advertenties aan te bieden in publiek toegankelijke bibliotheken, waaruit gegevens eenvoudig zijn te downloaden en te vergelijken.

16. Met oog op de transparantie van en controle bij het plaatsen van online politieke advertenties, registratie en verificatie van politieke adverteerders te vereisen en te handhaven.

17. Accuraat en duidelijk te rapporteren over "betaald door" gegevens en kostenniveaus.

18. Politieke advertenties van buiten de Europese Unie te weren.

19. Transparantie te bieden over online politieke advertenties, met inbegrip van uitgaven en bereik.

20. Bewustwording over deze gedragscode te bevorderen door de commitments onder de aandacht van relevante platformwerknemers te brengen; ervoor te zorgen dat situaties die naleving negatief kunnen beïnvloeden tijdig worden aangepakt.

21. Een gebruiksvriendelijk responsmechanisme in te voeren om vragen te beantwoorden of problemen op te lossen die verband houden met de Nederlandse verkiezingen; duidelijke en transparante regels voor plaatsing en verwijdering van berichten en advertenties te hebben; snel en nauwgezet te reageren op vragen over plaatsing en verwijdering van berichten en advertenties van bevoegde autoriteiten en politieke partijen.

22. à développer et à mener, en matière de publicité politique en ligne, une politique visant à garantir la sécurité et le respect de la vie privée des utilisateurs ainsi que l'intégrité des élections; à supprimer aussi rapidement que possible les publicités politiques ou d'autres contenus incitant à la violence ou à la haine dès que de telles informations ont été identifiées;

23. à envisager de lutter contre les fausses informations sur le processus électoral, concernant les procédures électorales ou les bureaux de vote, par exemple, dès que de telles informations ont été identifiées;

24. à envisager de partager avec les partis politiques néerlandais et les instances électorales pertinentes l'expertise acquise et les enseignements tirés dans d'autres pays;

25. à envisager de procéder, à l'issue des élections, à une évaluation des élections néerlandaises et du respect du présent code de conduite; à envisager la possibilité de publier un rapport présentant les incidents pertinents éventuellement survenus en ce qui concerne les élections néerlandaises et les réponses qui y ont été apportées par la plateforme concernée.

Ce code de conduite n'est pas contraignant et n'a pas pour objectif de créer un cadre légal, mais il poursuit toutefois l'ambition de compléter la législation existante. Les auteurs de ce code mentionnent aussi explicitement le caractère public de ce document, ce qui, selon eux, permettra aux médias, aux chercheurs, aux électeurs et à d'autres personnes ou organisations de veiller à son respect (p. 3 du code de conduite).

28. En résumé

Les Néerlandais considèrent les campagnes en ligne, telles que les publicités en ligne sur les réseaux sociaux, comme un outil de communication de notre époque. Ils reconnaissent les avantages de cette communication en ligne, mais identifient également un certain nombre de menaces engendrées par ces "nouveaux" outils de campagne.

Ils ont fait le choix de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain et donc de ne pas interdire ces méthodes de campagne modernes ou d'imposer des restrictions en ce qui concerne leur utilisation pour la communication politique. Ils optent pour un code de conduite volontaire qui doit persuader tant les acteurs politiques que les réseaux sociaux offrant les publicités d'utiliser ces outils de façon éthiquement responsable.

22. Beleid te ontwikkelen en in te voeren voor zowel de veiligheid en privacy van gebruikers als voor de integriteit van verkiezingen inzake online politieke advertenties; politieke advertenties of andere inhoud die oproepen tot geweld of haatzaaien zo snel mogelijk te verwijderen zodra dergelijke informatie is geïdentificeerd.

23. Te overwegen om onjuiste informatie over het verkiezingsproces, zoals over stemprocedures of stem-bureaus, tegen te gaan zodra dergelijke informatie is geïdentificeerd.

24. Te overwegen om ervaring en lessen opgedaan in verkiezingen in andere landen met Nederlandse politieke partijen en relevante verkiezingsinstanties te delen.

25. Te overwegen om na de verkiezingen een evaluatie uit te voeren naar de Nederlandse verkiezingen en de naleving van deze gedragscode; de mogelijkheid te overwegen om een rapport te publiceren met relevante incidenten, indien deze hebben plaatsgevonden, met betrekking tot de Nederlandse verkiezingen en de respons van het platform hierop.

De gedragscode is niet afdwingbaar en heeft niet tot doel een wettelijk kader te scheppen, maar heeft wel de ambitie om een aanvulling te vormen op bestaande wetgeving. De opstellers van de overeenkomst vermelden ook uitdrukkelijk het openbare karakter van het document, hetgeen, volgens hen, een gelegenheid schept voor de media, onderzoekers, kiezers en andere individuen of organisatie om de naleving ervan te monitoren (De gedragscode, blz. 3).

28. Samenvattend

De Nederlanders erkennen onlinevormen van campagnevoeren, zoals online-advertenties op sociale netwerken, als een communicatiemiddel van deze tijd. Ze erkennen eveneens dat online communiceren voordelen kent, maar identificeren ook een aantal bedreigingen die deze "nieuwe" campagnetools met zich brengen.

Ze opteren ervoor het kind niet met het badwater weg te gooien en die moderne campagnemiddelen dus niet te verbieden of beperkingen op te leggen wat het gebruik ervan voor politieke communicatie betreft. Ze kiezen voor een vrijwillige gedragscode die zowel de politieke actoren als de sociale netwerken die de advertenties aanbieden, ertoe moet aanzetten om de tools op een ethisch verantwoorde manier te gebruiken.

29. Sources

Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties. Consulté sur <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e0657058-16ae-4dec-b1b9-863f6d34219e/1/pdf/gedragscode-transparantie-online-politieke-advertenties.pdf>

Wet van 7 maart 2013, houdende regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen). Consultée sur <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033004/2021-07-08>

Allemagne

30. Cadre législatif

En Allemagne, le financement des partis politiques est réglé par la *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)*. Le législateur n'impose aucune restriction quant à l'utilisation des différentes méthodes de campagne disponibles en ligne ou hors ligne.

31. Publicités politiques en ligne sur des plateformes en ligne

À l'approche des dernières élections parlementaires allemandes, le Parlement allemand a toutefois exprimé sa préoccupation à propos des dangers engendrés par l'internet en général et les méthodes de campagne en ligne en particulier.

Il a notamment souligné la menace d'ingérence (financière) étrangère et de diffusion de fausses informations. Le Parlement a appelé le gouvernement allemand à prendre les mesures nécessaires pour contenir autant que faire se peut ces dangers. Les députés avaient indiqué que les outils de campagne en ligne seraient probablement plus utilisés que jamais, étant donné que les élections ont eu lieu pendant la pandémie de COVID-19 et qu'un grand nombre d'activités de campagne qui sont traditionnellement organisées hors ligne ne pourraient pas l'être en raison des circonstances (*Deutscher Bundestag*, doc. 19/28743 du 20/04/2021).

Pour les initiatives législatives, ils comptent surtout sur l'UE et en particulier sur les travaux relatifs à la législation sur les services numériques (*Digital Service Act – DSA*), mais ils se sont rendu compte que les discussions ne seraient pas achevées avant les élections allemandes. Ils semblent attendre de l'UE qu'elle prenne des initiatives en vue d'harmoniser les législations relatives au financement des partis et des campagnes en vigueur dans les différents États membres (*Deutscher Bundestag*, doc. 19/28743 du 20/04/2021).

29. Bronnen

Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties. Geraadpleegd via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e0657058-16ae-4dec-b1b9-863f6d34219e/1/pdf/gedragscode-transparantie-online-politieke-advertenties.pdf>

Wet van 7 maart 2013, houdende regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033004/2021-07-08>

Duitsland

30. Wetgevend kader

De financiering van de politieke partijen wordt in Duitsland geregeld door het *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)*. De wetgever legt geen beperkingen op met betrekking tot het gebruik van de verschillende voorhanden zijnde online- en offline-campagnemiddelen.

31. Politieke online-advertenties via onlineplatformen

In de aanloop naar de jongste Duitse Parlementsverkiezingen uitte het Duitse Parlement wel zijn bezorgdheid over de gevaren die het internet in het algemeen en online-campagnemiddelen in het bijzonder inhouden.

Zo wordt er onder andere gewaarschuwd voor buitenlandse (financiële) inmenging en de verspreiding van desinformatie. Het Parlement riep de Duitse regering ertoe op de nodige maatregelen te nemen om die gevaren tot een minimum te beperken. De Parlementsleden wezen erop dat er vermoedelijk meer dan anders gebruik zou worden gemaakt van online-campagnetools aangezien de verkiezingen plaatsvonden tijdens de COVID-19-pandemie, waardoor een groot aantal campagneactiviteiten die traditioneel offline plaatsvinden, niet mogelijk zouden zijn gezien de omstandigheden (*Deutscher Bundestag*, Doc 19/28743 van 20 april 2021).

Voor wetgevende initiatieven wordt vooral gekeken naar de EU, inzonderheid naar de werkzaamheden inzake de *Digital Service Act (DSA)*, maar men werd zich ervan bewust dat die gesprekken niet afgerond zouden zijn tegen de Duitse verkiezingen. Van de EU lijkt te worden verwacht dat er initiatieven genomen worden om de wetgevingen betreffende partij- en campagnefinanciering die in de verschillende lidstaten van kracht zijn, te harmoniseren (*Deutscher Bundestag*, Doc 19/28743 van 20 april 2021).

Enfin, il est également évident que l'Allemagne a un problème avec la pratique des campagnes menées par des tiers. Cette pratique n'est ni interdite ni réglementée en Allemagne. L'AfD, surtout, a été sous le feu des critiques en 2018 parce que ce parti a semblé utiliser cette technique pour contourner les règles de transparence concernant les dons aux partis politiques (Deutscher Bundestag, doc. 19/28743 du 20/04/2021).

32. En résumé

Les Allemands considèrent les campagnes en ligne, telles que les publicités en ligne sur les réseaux sociaux, comme un outil de communication de notre époque pouvant remplacer un grand nombre d'activités de campagne traditionnelles, surtout en ces temps de pandémie. Ils identifient également un certain nombre de menaces engendrées par ces "nouveaux" outils de campagne. Ils n'interdisent pas ces méthodes de campagne modernes et n'imposent aucune restriction en ce qui concerne leur utilisation pour la communication politique. Pour les initiatives législatives, ils attendent les initiatives de l'UE.

33. Sources

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). Consultée sur <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>

Schutz der Bundestagswahl 2021 vor Desinformation und Cyberangriffen. Doc 19/28743 Deutscher Bundestag (20.04 2021). Consulté sur <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928743.pdf>.

Jörn IPSEN, Parteiengesetz. Gesetz über die politischen Parteien. Kommentar, München, C.H. Beck, 2008.

Union européenne

34. Les modalités des campagnes électorales pour le Parlement européen sont régies à la fois par la législation européenne, qui fixe des dispositions communes pour l'ensemble des États membres, et par le droit national, qui varie d'un pays à l'autre. Si les dispositions communes prévoient le principe de la représentation proportionnelle, des règles en matière de seuils pour l'attribution des sièges, ainsi que certaines incompatibilités avec le mandat de député européen, de nombreux autres aspects, par exemple le système électoral précis, sont régis par le droit national.

Les dernières modifications apportées aux règles électorales communes dans le droit européen résultent de la décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018. Elle contient des dispositions sur la possibilité de recourir

Tot slot is het ook duidelijk dat Duitsland worstelt met de praktijk van campagnes door derden. Die praktijk is in Duitsland niet verboden en voorts ook niet gereglementeerd. Het is vooral de AfD die in 2018 onder vuur lag omdat de partij deze techniek leek te gebruiken om de transparantieregels inzake giften aan politieke partijen te omzeilen (*Deutscher Bundestag*, Doc 19/28743 van 20 april 2021).

32. Samenvattend

De Duitsers erkennen online-vormen van campagnevoeren zoals online-advertenties op sociale netwerken als een communicatiemiddel van deze tijd, dat zeker in COVID-tijden een heel aantal traditionele campagneactiviteiten zou kunnen vervangen. Ze identificeren ook een aantal bedreigingen die deze "nieuwe" campagnetools met zich brengen. Ze verbieden die moderne campagnemiddelen niet en leggen ook geen beperkingen op wat het gebruik ervan voor politieke communicatie betreft. Voor wetgevende initiatieven worden initiatieven van de EU afgewacht.

33. Bronnen

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). Geraadpleegd via <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>

Schutz der Bundestagswahl 2021 vor Desinformation und Cyberangriffen. Doc 19/28743 Deutscher Bundestag (20.04 2021). Geraadpleegd via <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928743.pdf>.

Jörn IPSEN, Parteiengesetz. Gesetz über die politischen Parteien. Kommentar, München, C.H. Beck, 2008.

De Europese Unie

34. De nadere voorwaarden voor de verkiezingscampagnes voor het Europees Parlement worden geregeld in zowel de Europese wetgeving, die gemeenschappelijke bepalingen voor alle lidstaten vastlegt, als het nationaal recht, dat van land tot land verschilt. Waar de gemeenschappelijke bepalingen voorzien in het beginsel van proportionele vertegenwoordiging, in drempelregels voor de zetelverdeling en in bepaalde onverenigbaarheden met het mandaat van Europarlementslid, wordt menig ander aspect, zoals het precieze kiessysteem, geregeld in het nationale recht.

De jongste wijzigingen van de gemeenschappelijke verkiezingsregels in het Europees recht vloeien voort uit het Besluit 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van

à différentes méthodes de vote (vote électronique, par anticipation, par internet et par correspondance), la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges, la protection des données à caractère personnel, le vote dans les pays tiers et la possibilité de faire figurer les partis politiques européens sur les bulletins de vote.

Pour ce qui concerne la publicité politique électorale, la décision 2018/994 se borne à affirmer que "la transparence du processus électoral et l'accès à une information fiable sont essentiels pour élever le niveau de conscience politique en Europe et pour assurer une participation électorale importante et il est souhaitable que les citoyens de l'Union soient informés bien avant les élections au Parlement européen des candidats qui se présentent à ces élections et de l'affiliation des partis politiques nationaux à un parti politique européen".

35. Il existe un système de financement des partis politiques au niveau européen, élaboré en 2003. Le texte actuellement en vigueur est le Règlement n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques et des fondations politiques européens, qui a été ensuite modifié par le Règlement n° 2018/673 du 3 mai 2018. Ces règlements prévoient que les partis politiques européens et les fondations affiliées peuvent bénéficier de contributions financières à la charge du budget général de l'Union européenne.

En outre, le Règlement n° 1141/2014 sur le financement des partis politiques a été complété par un Règlement n° 2019/493 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019, en vue de prévenir l'utilisation illicite de données à caractère personnel dans le cadre des élections au Parlement européen. Ces nouvelles règles visent à protéger le processus électoral des campagnes de désinformation en ligne qui font un usage abusif des données à caractère personnel des électeurs. Elles permettent d'imposer des sanctions financières aux partis politiques européens qui influencent délibérément ou tentent d'influencer le résultat des élections européennes en tirant parti des violations des règles de protection des données.

Enfin, la Commission européenne a adopté en décembre 2018 un "Plan d'action contre la

de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj?locale=nl>). Dit Besluit bevat bepalingen over de mogelijkheid om gebruik te maken van verschillende stemmethoden (elektronisch stemmen, vervroegd stemmen, via internet stemmen en per brief stemmen), over een minimumdrempel voor de zetelverdeling, over de bescherming van de persoonsgegevens, over het uitbrengen van een stem vanuit derde landen en over de mogelijkheid de Europese politieke partijen te vermelden op de stembiljetten.

Wat politieke verkiezingsreclame betreft, stelt Besluit 2018/994 alleen dat "[d]e transparantie van het verkiezingsproces en de toegang tot betrouwbare informatie (...) belangrijk [zijn] voor de ontwikkeling van een Europees politiek bewustzijn en om een hoge opkomst bij de verkiezingen te bewerkstelligen, en het (...) wenselijk [is] dat de burgers van de Unie geruime tijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement worden geïnformeerd over de kandidaten bij deze verkiezingen en over de banden van nationale politieke partijen met een Europese politieke partij".

35. Sinds 2003 bestaat op Europees niveau een systeem voor de financiering van politieke partijen. De thans vigerende tekst is Verordening nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, die vervolgens werd gewijzigd bij Verordening nr. 2018/673 van 3 mei 2018. Ingevolge die verordeningen kunnen de Europese politieke partijen en de daaraan verbonden politieke stichtingen financiële bijdragen genieten die ten laste vallen van de algemene begroting van de Europese Unie.

Voorts werd Verordening nr. 1141/2014 over de financiering van de politieke partijen aangevuld met Verordening nr. 2019/493 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2019, wat betreft een verificatieprocedure in verband met inbreuken op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van verkiezingen voor het Europees Parlement. Die nieuwe regels beogen het verkiezingsproces te beschermen tegen desinformatiecampagnes online waarbij persoonsgegevens van kiezers onrechtmatig gebruikt worden. Dankzij die nieuwe regels kunnen voortaan financiële sancties worden opgelegd aan Europese politieke partijen die de uitkomst van de Europese verkiezingen opzettelijk (trachten te) beïnvloeden door schendingen van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in hun voordeel te benutten.

Tot slot heeft de Europese Commissie in december 2018 een "actieplan tegen desinformatie" aangenomen

désinformation" (<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54866/action-plan-against-disinformation>). Ce Plan invite les plateformes en ligne à mettre en œuvre "certaines actions prioritaires à l'approche des élections européennes, comme la fermeture des faux comptes, le signalement des messages diffusés par des "bots" et la coopération avec des vérificateurs de faits et des chercheurs pour détecter les campagnes de désinformation et améliorer la visibilité des contenus vérifiés". Lors de la période précédant les élections européennes de mai 2019, la Commission a aussi demandé à trois plateformes (Google, Facebook et Twitter), qui avaient signé un "Code de bonnes pratiques" (<https://ec.europa.eu/strengthening-eu-code-practice-disinformation>) de rendre compte des actions qu'elles ont effectuées aux fins d'améliorer le contrôle des placements publicitaires, de garantir la transparence de la publicité à caractère politique ou engagé et de lutter contre les faux comptes et l'utilisation malveillante de robots.

36. Pour l'avenir, on notera encore que la Commission européenne veut assurer la pleine transparence sur les messages politiques en ligne.

La vice-présidente de la Commission en charge de la Justice a présenté en novembre 2021 une proposition de régulation des publicités politiques en ligne, pour assurer la transparence sur l'origine des contenus de nature électorale (<https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12825/6>). Pour les prochaines élections européennes, en 2024, il ne devrait plus y avoir d'ambiguïté sur la nature, l'origine et le ciblage des messages politiques sur les réseaux sociaux. Selon la proposition de la Commission, sur laquelle les législateurs européens devront se positionner, la publicité politique devra être clairement identifiée comme telle et l'internaute pourra **voir qui a payé quel montant pour faire remonter ce contenu**. Ce serait aux autorités nationales de superviser la bonne application des nouvelles règles et de fixer des sanctions.

Observation complémentaire

37. Ainsi que déjà précisé au n° 1, ci-avant, les experts se sont limités à l'étude de droit comparé demandée par la Commission de la Constitution et du Renouveau constitutionnel. Compte tenu de leur devoir de neutralité et d'indépendance, ils n'émettent aucune appréciation quant à la validité juridique ou au bien-fondé de la proposition de loi 55 1553.

Les experts jugent toutefois opportun d'attirer l'attention sur la circonstance que la législation sur les campagnes électorales prévoyait déjà antérieurement l'interdiction de

(<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54866/action-plan-against-disinformation>). Ingevolge dat plan worden onlineplatformen verzocht "zich met name te richten op maatregelen die dringend zijn met het oog op de Europese verkiezingen, zoals het verwijderen van nepaccounts, het markeren van door bots gegenereerde berichten en het samenwerken met factcheckers en onderzoekers om desinformatie op te sporen en geverifieerde inhoud zichtbaarder te maken". In de aanloop naar de Europese verkiezingen van mei 2019 heeft de Commissie voorts drie platformen (Google, Facebook en Twitter), die een Praktijkcode ondertekend hadden (<https://ec.europa.eu/strengthening-eu-code-practice-disinformation>), gevraagd om maandelijks verslag uit te brengen van de maatregelen die zij hebben genomen om de controle op de plaatsing van advertenties te verbeteren, om te zorgen voor transparantie van politieke en thematisch georiënteerde reclame en om nepaccounts en het gebruik van bots met kwaadaardige bedoelingen aan te pakken.

36. Wat de toekomst betreft, zij opgemerkt dat de Europese Commissie volstreekte transparantie tot stand wil brengen omtrent politieke boodschappen online.

De ondervoorzitster van de Commissie voor Justitie heeft in november 2021 een voorstel tot regulering van politieke onlineadvertenties ingediend om transparantie te waarborgen omtrent de oorsprong van electorale inhoud (<https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12825/6>). Bij de eerstvolgende Europese verkiezingen, in 2024, zou er niet langer enige twijfel mogen bestaan over de aard, de oorsprong en de doelgroep van de politieke boodschappen op sociale media. Volgens het voorstel van de Commissie, waarover de Europese wetgevers zich zullen moeten uitspreken, zal politieke reclame duidelijk als dusdanig kenbaar gemaakt moeten worden, en zal de internetgebruiker moeten kunnen zien **wie welk bedrag heeft betaald om de inhoud hoger op te krijgen**. Het is de bedoeling dat de nationale autoriteiten vervolgens over de goede toepassing van de nieuwe regels waken en in sancties voorzien.

Aanvullende beschouwing

37. Zoals al onder het punt 1 werd aangegeven, hebben de deskundigen zich louter beperkt tot het vergelijkend rechtsonderzoek waartoe de commissie voor Grondwet en Institutionele Vernieuwing heeft gelast. Hun neutraliteits- en onafhankelijkheidsplicht indachtig, spreken zij geen enkel oordeel uit over de rechtsgeldigheid of de gegrondheid van wetsvoorstel DOC 55 1553/001.

Niettemin achten de deskundigen het opportuun te attenderen op de omstandigheid dat de wetgeving inzake verkiezingscampagnes voorheen al voorzag in een

l'utilisation de messages payants sur internet. En effet, une loi du 23 mars 2007 avait complété l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 4 janvier 1989 par la disposition suivante:

“... Les partis politiques et les candidats (...):

5° ne peuvent pas diffuser de spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma ni de messages payants sur Internet”.

Mais par la suite, l'interdiction de messages payants sur internet a été supprimée par la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 4 juillet 1989. Dans le 5° de l'article 5, § 1^{er}, les mots “*ni de messages payants sur Internet*” ont été abrogés. La justification donnée dans la proposition de loi initiale était assez laconique et faisait allusion à une recommandation du GRECO: “L'interdiction de diffuser des messages payants sur internet est levée. Dans le contexte technologique actuel, la distinction ne peut être justifiée” (Chambre, DOC 53 2972/001, pp. 5 et 8).

Dans son avis n° 53 905 donné le 13 août 2013 sur la proposition de venue la loi du 6 janvier 2014, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État avait notamment souligné ce qui suit:

“12.1. L'article 9, 1°, de la proposition supprime, à l'article 5, § 1^{er}, 5°, de la loi du 4 juillet 1989, la mention des “messages payants sur Internet” comme un des moyens de propagande dont l'utilisation est interdite.

(...)

Par la proposition, les auteurs souhaitent mettre un terme à la différence de traitement entre les annonces publiées dans un journal ou un hebdomadaire et celles publiées dans un journal numérique ou d'autres médias numériques.

Le législateur estimait lui-même en 2007 que les “spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma” constituent une forme de propagande comparable aux “messages payants sur Internet”. Dans la proposition de loi initiale devenue la loi du 23 mars 2007, “Internet” a d'emblée été intégré dans l'énumération visant la radio, la télévision et les salles de cinéma. Afin d'indiquer que l'interdiction n'exclut toutefois pas que les partis et les candidats puissent faire de la propagande électorale sur leurs

verbod op het gebruik van betalende boodschappen op het internet. Bij de wet van 23 maart 2007 werd artikel 5, § 1, van de wet van 4 juli 1989 immers aangevuld met deze bepaling:

“(...) [D]e politieke partijen en de kandidaten (...):

5° [mogen] geen commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen verspreiden alsmede betalende boodschappen op internet”.

Het verbod op betalende boodschappen op internet werd vervolgens evenwel ingetrokken bij de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989. Ingevolge daarvan werden in artikel 5, § 1, 5°, de woorden “*alsmede betalende boodschappen op internet*” opgeheven. De verantwoording die hiervoor in het oorspronkelijke wetsvoorstel werd gegeven, was vrij laconiek en zinspeelde op een aanbeveling van de GRECO: “*Vooreerst wordt het verbod op betalende boodschappen op internet opgeheven. Het onderscheid kan in de huidige technologische context niet worden verantwoord*” (Kamer, DOC 53 2972/001, blz. 8).

In advies nr. 53 905 dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 13 augustus 2013 heeft uitgebracht over het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2014, heeft zij onder meer het volgende beklemtoond:

“12.1. Bij artikel 9, 1°, van het voorstel wordt in artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 4 juli 1989 de vermelding geschrapt van “betalende boodschappen op internet” als een van de propagandamiddelen waarvan de aanwending verboden is (...).”

(...)

Door het voorstel willen de indieners een einde maken aan een verschillende behandeling tussen de advertenties in een krant of weekblad en de advertenties in een digitale krant of andere digitale media.

De wetgever was in 2007 zelf van mening dat “commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen” een vergelijkbare vorm van propaganda vormen met “betalende boodschappen op internet”. In het oorspronkelijke voorstel dat tot de wet van 23 maart 2007 leidde, werd “internet” rechtstreeks opgenomen in de opsomming van radio, televisie en bioscopen. (...) Om aan te geven dat het verbod evenwel niet uitsluit dat partijen en kandidaten op hun eigen websites of andere niet betalende sites verkiezingspropaganda mogen voeren,

propres sites ou sur d'autres sites non payants, la formulation actuelle de l'article 5, § 1^{er}, 5^o, de la loi, a été arrêtée dans un amendement.

En supprimant l'interdiction des "messages payants sur Internet", la proposition soumise pour avis permet la diffusion sur Internet de tous les messages et de toutes les formes de propagande politique de partis politiques pendant la période d'interdiction.

(...)

12.4. Il résulte de ce qui précède qu'il appartient aux auteurs de la proposition de donner une justification raisonnable au maintien de l'interdiction des spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma" (Chambre, DOC 53 2972/002, p. 14 et s.).

A la suite de cet avis du Conseil d'État, les justifications suivantes ont été apportées par le Secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles au cours de l'examen de la proposition de loi par la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions:

"Le maintien de l'interdiction de faire campagne avec des messages payants via certains médias (radio, télévision et cinéma) pendant la période d'interdiction reste justifié par la préoccupation d'organiser des élections libres et honnêtes et pour garantir l'accès du citoyen à une information politique équilibrée.

Le maintien de l'interdiction des messages payants sur Internet pendant la période d'interdiction ne se justifie par contre plus, au regard des difficultés inhérentes à ce média pour identifier avec certitude le caractère payant ou non d'un message sur Internet.

Si cette vérification est tout à fait aisée à réaliser pour ce qui concerne les messages à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma, celle-ci est beaucoup plus délicate à effectuer pour ce qui concerne les messages sur Internet. L'introduction de cette interdiction de messages payants sur Internet a ainsi causé de grandes difficultés d'application et de vérification.

Le secrétaire d'État constate que pour mettre un terme à ces difficultés, les auteurs de la présente proposition de loi ont opté pour la suppression de l'interdiction de messages payants sur Internet pendant la période d'interdiction.

Selon le secrétaire d'État, les auteurs de la proposition de loi estiment l'interdiction de messages payants sur

verd in een amendement de huidige formulering van artikel 5, § 1, 5^o, van de wet bepaald. (...).

Door het schrappen van het verbod van "betalende boodschappen op internet" maakt het om advies voorgelegde voorstel alle boodschappen en vormen van politieke propaganda van politieke partijen in de sperperiode op het internet mogelijk.

(...)

12.4. Uit het voorgaande volgt dat het de indieners van het voorstel toekomt een redelijke verantwoording te geven voor het blijvende verbod van commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen. (Kamer, DOC 53 2972/002, blz. 14 en volgende).

Ingevolge dat advies van de Raad van State heeft de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, toegevoegd aan de eerste minister, tijdens de bespreking van het wetsvoorstel door de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen de volgende verantwoordingen verstrekt:

"De instandhouding van het verbod om tijdens de sperperiode campagne te voeren door via bepaalde media (radio, televisie, bioscoop) betaalde boodschappen te verspreiden, had en heeft wel degelijk een gegronde reden: ervoor zorgen dat de verkiezingen vrij en eerlijk verlopen, alsook garanderen dat de burgers toegang hebben tot evenwichtige politieke informatie.

Wat de betaalde boodschappen op internet betreft, is de instandhouding van dat verbod tijdens de sperperiode daarentegen niet langer verantwoord. Het is namelijk per definitie haast onmogelijk na te gaan of voor een boodschap op internet al dan niet werd betaald.

Voor boodschappen op de radio, op televisie of in de bioscoop is dat zeer makkelijk te verifiëren, maar op het internet liggen de zaken stukken moeilijker. Het thans vigerende verbod op betaalde boodschappen op internet is dan ook zeer moeilijk toepasbaar en controleerbaar gebleken.

De staatssecretaris stelt vast dat, teneinde die moeilijkheden weg te werken, de indieners van dit wetsvoorstel ervoor hebben gekozen een einde te maken aan het verbod om, tijdens de sperperiode, via internet betaalde boodschappen te verspreiden.

Volgens de staatssecretaris zijn de indieners van het wetsvoorstel de mening toegedaan dat dit verbod

Internet dépassée suite à l'émergence de moteurs de recherche et de réseaux sociaux d'une part et dans la mesure où la diffusion de publicité via des sites Internet d'actualités d'autre part a fortement évolué. Il semble difficile aux auteurs de justifier la raison pour laquelle une publicité serait autorisée dans un journal ou un hebdomadaire mais non dans un journal numérique ou par le biais d'un réseau social ou d'un autre médium numérique" (Chambre DOC 53 2969/003, p. 19-20).

38. Sources consultées (voir aussi n°s 29 et 33)

Conseil de l'Europe (Commission européenne pour la démocratie par le droit), *Report on electoral law and electoral administration in Europa*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e séance plénière organisée en ligne (8-9 octobre 2020).

Conseil de l'Europe, *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate General of Human rights and Rule of Law, Digital Technologies and Elections*, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 65^e réunion (Venise, 20 juin 2019).

Conseil de l'Europe (Commission européenne pour la démocratie par le droit), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Media and Elections*, Strasbourg, 4 juillet 2018.

O. COUVERT-CASTERA, *Code électoral commenté*, 17^e édition, Paris, Ed. Berger-Levrault, 2021.

D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011.

T. GAUDIN, *La régulation juridique des partis politiques*, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2483-84, 2020.

Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), troisième cycle d'évaluation: la transparence du financement des partis politiques par référence à la Recommandation du Comité des ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapports d'évaluation et de conformité par pays (2007-2020).

Internet et campagnes électorales – Étude du Comité d'Experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2018.

S. KEUNEN en S. HENNAU, *Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer?*, *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2018, p. 510.

achterhaald is, niet alleen door de opkomst van de zoekmachines en de sociale netwerken, maar ook door de diepgaande evolutie die de reclame via actualiteitssites heeft gekenmerkt. De indieners vinden dat moeilijk kan worden verantwoord dat bepaalde reclame in een krant of weekblad toegestaan zou zijn, terwijl op diezelfde reclame een verbod zou rusten zo ze via een digitale krant, een sociaal netwerk of een ander digitaal medium wordt verspreid." (Kamer, DOC 53 2969/003, blz. 19-20).

38. Geraadpleegde bronnen (zie ook nrs. 29 en 33)

Council of Europe (European Commission for Democracy through law), *Report on electoral law and electoral administration in Europa*, adopted by the Venice Commission at its 124th online plenary session (8-9 oktober 2020).

Council of Europe, *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate General of Human rights and Rule of Law, Digital Technologies and Elections*, adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venetië, 20 juni 2019).

Council of Europe (European Commission for Democracy through law), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Media and Elections*, Strasbourg, 4 juli 2018.

O. COUVERT-CASTERA, *Code électoral commenté*, 17^e édition, Paris, Ed. Berger-Levrault, 2021.

D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011.

T. GAUDIN, *La régulation juridique des partis politiques*, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2483-84, 2020.

Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), troisième cycle d'évaluation: la transparence du financement des partis politiques par référence à la Recommandation du Comité des ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapports d'évaluation et de conformité par pays (2007-2020).

Internet et campagnes électorales – Étude du Comité d'Experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2018.

S. KEUNEN en S. HENNAU, *Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer?*, *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2018, blz. 510.

B. MALIGNER, *Code électoral. Annotations de jurisprudence et de bibliographie*, Paris, Dalloz, 2015.

K. MUYLLE, Parlementaire recht. Protocolakkoord verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2009, p. 470.

Q. PIRONNET, La liberté d'expression sur les réseaux sociaux, in *Actualités choisies des droits fondamentaux*, Liège, Anthemis, 2021, p. 63.

V. SERFATY (dir.), *L'internet en politique, des États-Unis à l'Europe*, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

J. SMULDERS, *Le financement et la comptabilité des partis politiques*, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2238-39 et n° 2240-41, 2014.

H.-M. ten NAPEL en I.C. van BIEZEN (eds.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014.

I.C. van BIEZEN, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*. Leiden University, 2017.

I.C. van BIEZEN, *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project “Making democratic institutions work”*, Council of Europe, 2003.

G. VANDEN EYNDE, *Waarom de oproep tot het beperken van sociale media-uitgaven niet vrij is van politiek eigenbelang*, *Opinie, Knack.be*, 6 september 2021.

G. VANDEN EYNDE, G.-J. PUT, B. MADDENS en G. MUYTERS, *Hoeveel investeren partijen en kandidaten in online verkiezingscampagnes?*, KU Leuven, Vives Briefing 2019/05.

P. VANDERNACHT, Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions, in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 251.

M. VERDUSSEN, Le financement des campagnes électorales, in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 259.

M. VERDUSSEN, Le financement public des partis politiques en Belgique, *Revue générale de droit d'Ottawa*, 2006, vol. 36, p. 591.

K. WEEKERS, *Het systeem van partij- en campagne-financiering in België. Een analyse vanuit vergelijkend perspectief*, K.U.Leuven, 2008.

B. MALIGNER, *Code électoral. Annotations de jurisprudence et de bibliographie*, Paris, Dalloz, 2015.

K. MUYLLE, Parlementaire recht. Protocolakkoord verkiezingsuitgaven en regeringsmededelingen, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2009, blz. 470.

Q. PIRONNET, La liberté d'expression sur les réseaux sociaux, in *Actualités choisies des droits fondamentaux*, Liège, Anthemis, 2021, blz. 63.

V. SERFATY (dir.), *L'internet en politique, des États-Unis à l'Europe*, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

J. SMULDERS, *Le financement et la comptabilité des partis politiques*, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2238-39 et n° 2240-41, 2014.

H.-M. ten NAPEL en I.C. van BIEZEN (eds.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014.

I.C. van BIEZEN, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*. Leiden University, 2017.

I.C. van BIEZEN, *Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project “Making democratic institutions work”*, Council of Europe, 2003.

G. VANDEN EYNDE, *Waarom de oproep tot het beperken van sociale media-uitgaven niet vrij is van politiek eigenbelang*, *Opinie, Knack.be*, 6 september 2021.

G. VANDEN EYNDE, G.-J. PUT, B. MADDENS en G. MUYTERS, *Hoeveel investeren partijen en kandidaten in online verkiezingscampagnes?*, KU Leuven, Vives Briefing 2019/05.

P. VANDERNACHT, Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions, in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, blz. 251.

M. VERDUSSEN, Le financement des campagnes électorales, in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, blz. 259.

M. VERDUSSEN, Le financement public des partis politiques en Belgique, *Revue générale de droit d'Ottawa*, 2006, vol. 36, blz. 591.

K. WEEKERS, *Het systeem van partij- en campagne-financiering in België. Een analyse vanuit vergelijkend perspectief*, KU Leuven, 2008.

K. WEEKERS en B. MADDENS, *Het geld van de partijen*, Leuven, Acco, 2009.

Janvier 2022

Les experts, membres de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques:

H. MATTHIJS
R. MOLLE
Ph. QUERTAINMONT
G. VANDEN EYNDE

K. WEEKERS en B. MADDENS, *Het geld van de partijen*, Leuven, Acco, 2009.

Januari 2022

De deskundigen die lid zijn van de controlecommissie betreffende de Verkiezingsuitgaven en de Boekhouding van de politieke partijen:

H. MATTHIJS
R. MOLLE
Ph. QUERTAINMONT
G. VANDEN EYNDE

ANNEXE 2

Étude juridique comparative relative à l'explicitation des objectifs pour lesquels les partis politiques belges peuvent utiliser leur dotation publique.

Introduction

1. Le 7 décembre 2021, les députés Calvo, Defossé et Vanden Burre ont déposé 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 réglementer les dépenses payées à l'aide des dotations (voir DOC 55 2370).

Dans le cadre de cette proposition, la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel a décidé de demander l'avis des experts de la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Concrètement, la commission a sollicité les experts pour mener une étude juridique comparative relative à la matière à l'examen. Les experts ont accepté cette mission et souhaitent souligner que l'analyse a été menée uniquement d'un point de vue scientifique et qu'ils ne se prononcent pas sur l'opportunité d'une telle législation¹.

Plus particulièrement, les experts n'ont pas examiné quel pourrait être le régime de sanctions lorsqu'un parti politique ou ses composantes utiliserait sa dotation pour d'autres dépenses que celles directement liées aux activités et objectifs visés par la proposition de loi 55 2370. La Cour des comptes serait-elle chargée, à l'occasion de son examen des rapports financiers sur les comptes annuels des partis, de se prononcer également sur l'utilisation des fonds publics mis à la disposition des partis? Et la Commission de contrôle sera-t-elle rendue compétente pour prononcer une sanction administrative, comme le prévoit l'article 25 de la loi lorsqu'elle rejette le rapport financier d'un parti? Ou faut-il prévoir une autre sanction telle qu'un remboursement des sommes

¹ Le GRECO a spécialement souligné dans son évaluation sur la Belgique que "l'indépendance et la neutralité des 4 experts appelés à faire partie de la Commission de contrôle constitue un volet essentiel du fonctionnement de cette Commission, appelé à compenser le manque d'indépendance opérationnelle de l'organe de contrôle vis-à-vis des partis politiques et de leur influence". Il n'appartient dès lors pas aux experts de prendre position en faveur de tel ou tel mode de financement des partis politiques ou de réglementation de l'utilisation des dotations.

BIJLAGE 2

Rechtsvergelijkende studie met betrekking tot een explicitering van de doeleinden waarvoor de Belgische politieke partijen hun overheidsdotatie mogen gebruiken.

Inleiding

1. Op 7 december 2021 diende de Kamerleden Calvo, Defossé en Vanden Burre een wetsvoorstel in 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, met het oog op het reguleren van de met dotaties betaalde uitgaven (zie DOC 55 2370).

Ingevolge dit voorstel besloot de Commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing om het advies in te winnen van de experten van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. Concreet verzocht de Commissie de experten om een rechtsvergelijkende studie met betrekking tot de voorliggende materie. De experten hebben deze opdracht aanvaard en wensen te benadrukken dat de analyse enkel vanuit een wetenschappelijk oogpunt werd uitgevoerd en dat ze zich niet uitspreken over het al dan niet wenselijk zijn van een dergelijke wetgeving¹.

Meer bepaald hebben de deskundigen zich niet gebogen over een eventuele sanctieregeling voor het geval een politieke partij of een of meer van haar componenten de dotatie aanwenden voor andere uitgaven dan die welke rechtstreeks verband houden met de activiteiten en doelstellingen die door wetsvoorstel DOC 55 2370 worden beoogd. Is het de bedoeling dat het Rekenhof zich ook over het gebruik van de aan de partijen ter beschikking gestelde middelen uitspreekt, wanneer het de financiële verslagen over de jaarrekeningen van de partijen tegen het licht houdt? En zal de Controlecommissie de bevoegdheid krijgen om, wanneer zij het financieel verslag van een partij afwijst, een administratieve sanctie op te leggen als bedoeld in

¹ In zijn evaluatieverslag voor België heeft de GRECO meer bepaald benadrukt dat de onafhankelijkheid en de neutraliteit van de vier deskundigen die in de Controlecommissie zitting zouden hebben, een essentiële pijler van de werking van die commissie vormen, ter compensatie van het gebrek aan operationele onafhankelijkheid van de controle-instantie jegens de politieke partijen en hun invloed. Derhalve komt het de deskundigen niet toe zich op te werpen als voorstanders van deze of gene vorm van partijfinanciering of van deze of gene reglementering inzake de aanwending van de dotaties.

litigieuses ou bien la réduction ou la suppression de la dotation pour l'avenir?

2. Les auteurs de la proposition de loi soulignent eux-mêmes qu'il est plutôt exceptionnel qu'il n'existe pas de règles strictes quant à l'utilisation des dotations publiques (DOC 55 2370/001, p. 3) et décrivent ensuite la situation dans certains États membres de l'Union européenne (UE) où une telle réglementation est en place. Ils donnent ainsi un aperçu de la législation pertinente aux Pays-Bas, en Lettonie, en Roumanie, en Irlande et au Luxembourg. Ce tour d'horizon montre non seulement l'existence d'une telle législation, mais aussi qu'il existe certaines différences entre les restrictions en vigueur dans les pays cités. Les auteurs de la proposition de loi indiquent eux-mêmes qu'ils se sont principalement inspirés des Pays-Bas (DOC 55 2370/001, p. 8, art. 2).

Analyses Par Pays

Allemagne

3. Plutôt que de simplement allonger encore la liste des pays disposant d'une réglementation similaire, nous tenons tout d'abord à mettre en exergue l'existence de restrictions alternatives concernant l'utilisation de certaines dotations publiques.

Comme la Belgique, l'Allemagne dispose ainsi d'un système dans lequel tant les partis que les groupes reconnus au parlement bénéficient d'un financement public. Il s'agit à la fois d'avantages en espèces et en nature. Contrairement à la situation en Belgique, il est interdit en Allemagne d'affecter les moyens du groupe à des fins politiques partisans (par exemple, la propagande électorale). Les transferts (financiers) des groupes politiques vers les partis politiques ne sont donc pas autorisés (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*, 12^e section, § 58(4)). En Allemagne, les partis politiques reçoivent eux-mêmes une dotation publique, dont le montant dépend en partie des revenus propres du parti (*matching funds*).

4. On notera aussi qu'en Allemagne la Constitution (Loi fondamentale, article 21) attribue aux partis un rôle clé dans la formation de la volonté politique. Les partis politiques sont des intermédiaires entre les citoyens et les institutions de l'État; ils bénéficient par là même d'une garantie institutionnelle.

La loi fédérale sur le financement des partis n'impose aucun usage précis pour les fonds publics attribués aux partis politiques. Conformément à l'article 1, paragraphe 4,

article 25 van de wet van 4 juli 1989? Of moet worden voorzien in een andere sanctie, zoals de terugbetaling van de betwiste bedragen of de inperking of intrekking van de toekomstige dotatie?

2. De stellers van het wetsvoorstel halen zelf aan dat het eerder uitzonderlijk is dat er geen strikte regels verbonden zijn aan het gebruik van overheidsdotaties (DOC 55 2370/001, blz. 3) en beschrijven vervolgens de situatie in enkele lidstaten van de Europese Unie (EU) waar een dergelijke reglementering van kracht is. Zo geven ze een overzicht van de relevante wetgeving in Nederland, Letland, Roemenië, Ierland, en Luxemburg. Het desbetreffende overzicht toont niet alleen het bestaan van dergelijke wetgeving aan, maar ook dat er wel wat verschillen bestaan tussen de beperkingen die in de aangehaalde landen van kracht zijn. De stellers van het wetsvoorstel geven zelf aan dat ze zich vooral lieten inspireren door Nederland (DOC 55 2370/001, blz. 8, art. 2).

Landenanalyse

Duitsland

3. In plaats van louter het lijstje van landen met een gelijkaardige regeling verder aan te vullen, wijzen we op eerst het bestaan van alternatieve beperkingen met betrekking tot het gebruik van bepaalde overheidsdotaties.

Zo kent Duitsland, net zoals België, een systeem waarbij zowel de politieke partijen als de erkende fracties in het Parlement overheidsmiddelen ontvangen. Het gaat hier zowel om voordelen in geld als in natura. In tegenstelling tot de situatie in België, is het in Duitsland verboden om de fractiemiddelen te gebruiken voor partij-politieke doeleinden (bijvoorbeeld verkiezingspropaganda). (Financiële) transferts van de politieke fracties naar de politieke partijen zijn er dus niet toegelaten (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*, 12^e sectie § 58(4)). De politieke partijen zelf ontvangen in Duitsland een overheidsdotatie waarvan het bedrag deels afhankelijk is van de eigen inkomsten van de partij (*matching funds*).

4. Voorts zij opgemerkt dat de Duitse Grondwet (*Grundgesetz*, artikel 21) de partijen een centrale rol toebedeelt bij de totstandkoming van de politieke wil. De politieke partijen treden op als schakel tussen de burgers en de overheidsinstellingen; aldus genieten zij institutionele waarborgen.

De Bondswet op de financiering van de partijen legt geen welomschreven gebruik vast van de overheidsmiddelen die aan de politieke partijen worden toegekend.

de la “*Parteiengesetz*”, les partis politiques utilisent leurs ressources uniquement en vue d’exécuter les missions qui leur incombent en vertu de la Constitution et de la loi. Mais en dehors de cette disposition, il n’y a – ni pour les élections ni pour les activités quotidiennes – aucune autre restriction qualitative ou quantitative concernant les dépenses des partis politiques.

France

5. Au regard de la liberté constitutionnelle d’activités politiques, il n’existe pas de dispositions particulières qui plafonneraient les dépenses des partis dans le cadre de leurs activités ordinaires ou qui régleraient l’utilisation des subventions publiques.

L’article 7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 prévoit aussi que “les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.... Ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission (...)”.

L’aide publique est divisée en deux fractions, dont l’une est répartie en fonction des suffrages recueillis par les candidats lors des dernières élections à l’Assemblée Nationale et l’autre en fonction du nombre des députés ou sénateurs inscrits ou rattachés aux partis et groupements politiques. Cette seconde répartition est refixée annuellement sur la base des déclarations d’inscription ou de rattachement effectuées auprès du Bureau de chacune des Assemblées.

C’est la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (la CNCCFP) qui assure systématiquement sur son site (www.cncfp.fr) la publication des comptes des partis avec un avis général de sa part. Cette publication est effectuée sous une forme simplifiée, selon que les formations ont rempli ou non leurs obligations.

Portugal

6. La loi n° 19/2003 sur le financement des partis politiques dispose que les sources de financement des partis sont:

- les cotisations et les contributions des personnes affiliées au parti politique
- les contributions des candidats élus
- les subventions publiques
- les collectes de fonds

Overeenkomstig artikel 4, § 4, van de “*Parteiengesetz*” gebruiken de politieke partijen hun middelen uitsluitend voor de uitvoering van de opdrachten die zij krachtens de Grondwet en de wet dienen te vervullen. Behalve die bepaling rusten er op de uitgaven van de politieke partijen geen kwalitatieve of kwantitatieve beperkingen, noch in verkiezingstijd, noch bij de dagelijkse werkzaamheden.

Frankrijk

5. Gelet op de bij de Franse Grondwet gewaarborgde vrijheid van politieke activiteit bestaan er geen specifieke bepalingen die de uitgaven van de partijen voor hun gewone dagelijkse werkzaamheden begrenzen of die het gebruik van de publieke toelagen regelen.

Artikel 7 van wet nr. 88-227 van 11 maart 1988 bepaalt voorts: “*les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale... Ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission (...)*”.

De overheidssubsidie is tweeledig: het ene deel is afhankelijk van het aantal stemmen dat de kandidaten bij de jongste verkiezingen voor de *Assemblée Nationale* hebben behaald; het andere deel wordt bepaald door het aantal volksvertegenwoordigers of senatoren die bij een politieke partij of groepering zijn ingeschreven of zich erbij hebben aangesloten. Die tweede verdeling wordt jaarlijks herbekeken op basis van de verklaringen van inschrijving of aansluiting die bij de bureaus van de respectieve assemblees worden ingediend.

Op haar website (www.cncfp.fr) maakt de *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP) stelselmatig de jaarrekeningen van de partijen bekend, vergezeld van een algemeen commentaar. Naargelang de partijen hun verplichtingen zijn nagekomen, wordt de informatie in min of meer vereenvoudigde vorm weergegeven.

Portugal

6. Wet nr. 19/2003 op de financiering van de politieke partijen bepaalt dat de partijen over de volgende financieringsbronnen beschikken:

- lidmaatschaps- en eigen bijdragen van de leden van de partij;
- bijdragen van de verkozen kandidaten;
- overheidssubsidies;
- opgehaalde middelen;

- les revenus dérivés des actifs des partis
- les emprunts
- les dons de particuliers et les legs.

La loi prévoit aussi que le financement public est octroyé aux partis politiques pour la poursuite des objectifs et des activités de ces partis, ainsi que pour le financement des campagnes électorales. Aucune limite n'est fixée quant à ce que les partis politiques peuvent dépenser pour leurs "activités ordinaires". Cependant, la loi n° 19/2003 définit les limites des dépenses relatives aux campagnes électorales.

Les financements publics sont accordés sur une base annuelle et doivent être demandés auprès du président du Parlement. Le financement public pour les activités des partis politiques correspond à 1/135^e du salaire mensuel minimum national par suffrage obtenu lors du scrutin le plus récent et, dans le cas d'une coalition, la subvention est octroyée d'après le nombre de sièges obtenus par chacun des partis,

Italie

7. Les recettes perçues par les partis politiques dépendent largement du financement public.

De 1974 jusqu'en 1993, le financement public des partis politiques concernait les activités ordinaires et de campagne. Par la suite, le financement public n'a plus été alloué que sous la forme du remboursement des dépenses de campagne électorale. Les partis politiques ne perçoivent pas de financement public au titre de leurs activités ordinaires.

Depuis 2019 l'Italie a engagé un important processus de réforme du financement des dépenses électorales des partis politiques, essentiellement pour abandonner progressivement le financement public direct et le remplacer par les contributions volontaires des citoyens.

Autriche

8. Au niveau fédéral, il n'y a pas de dispositions générales visant à réglementer ou limiter certains types de dépenses ou d'activités autorisées aux partis politiques. La législation des Länder leur impose parfois l'obligation générale de parvenir à un accord en vue de réduire certaines dépenses, comme les dépenses publicitaires.

Le soutien public apporté aux partis politiques par l'État fédéral et les Länder est assez important en Autriche. Les subventions visent à soutenir le travail des partis

- inkomsten uit de activa van de partijen;
- leningen;
- giften van particulieren en legaten.

Voorts bepaalt de wet dat de overheidsfinanciering aan de politieke partijen dient voor de verwezenlijking van hun doelstellingen en de ontplooiing van hun activiteiten, alsook voor de financiering van hun verkiezingscampagnes. Er staat geen enkele limiet op wat de politieke partijen voor hun "gewone activiteiten" mogen uitgeven. Wet nr. 19/2003 voorziet daarentegen wel in beperkingen voor de uitgaven voor verkiezingscampagnes.

De overheidsfinanciering wordt telkens voor een jaar toegekend en dient bij de parlementsvoorzitter te worden aangevraagd. De overheidsfinanciering voor de activiteiten van de politieke partijen stemt overeen met 1/135^{ste} van het nationaal minimummaandloon per verkregen stem bij de jongste verkiezing; in geval van een coalitie wordt de subsidie toegekend naargelang van het aantal behaalde zetels door elk van de partijen.

Italië

7. De politieke partijen zijn voor hun ontvangsten in grote mate afhankelijk van overheidsfinanciering.

Van 1974 tot 1993 was de overheidsfinanciering van de politieke partijen bedoeld voor de dagelijkse werkzaamheden en de campagnes. Daarna bestond die financiering nog louter in een terugbetaling van de uitgaven voor verkiezingscampagnes. De dagelijkse werkzaamheden van de politieke partijen worden niet langer met overheidsmiddelen gefinancierd.

In 2019 is in Italië de aanzet gegeven voor een ingrijpende hervorming van de financiering van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen; het opzet is om geleidelijk af te stappen van de rechtstreekse overheidsfinanciering en die te vervangen door een systeem van vrijwillige bijdragen van burgers.

Oostenrijk

8. Op federaal niveau bestaan er geen algemene bepalingen die bepaalde soorten van toegestane uitgaven of activiteiten van politieke partijen regelen of inperken. Soms vaardigen de Länder wel wetten uit die de partijen ertoe verplichten overeenkomsten te sluiten om bepaalde uitgaven, voor bijvoorbeeld reclame, te verminderen.

In Oostenrijk genieten de politieke partijen behoorlijk brede steun van de Federale Staat en van de Länder. De subsidies dienen om de politieke partijen te

politiques dans l'espace public ("*Öffentlichkeitsarbeit*"), c'est-à-dire les activités de publicité et de propagande.

La loi fédérale sur le financement public de la formation politique et l'information des médias prévoit aussi le soutien public des activités d'éducation civique menées par les fondations ou associations créées par les partis politiques. Le versement de cette aide publique est soumis à plusieurs conditions (réexaminées chaque année) concernant les activités à financer, l'utilisation qui est faite de la subvention,

Danemark

9. Les financements de l'État et des autorités régionales et locales représentent une importante source de revenus pour les partis politiques au Danemark.

La législation entrée en vigueur en 2017, c'est-à-dire la loi relative à la comptabilité des partis politiques et la loi relative aux subventions versées aux partis politiques, prévoit le versement chaque année de subventions publiques directes par le gouvernement, les régions et les municipalités. À l'exception d'un soutien indirect sous forme de temps de diffusion gratuit sur les médias publics, il n'existe pas de financement public spécifique en période d'élections.

L'objectif du financement public direct est de soutenir l'administration générale et les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Les fonds ne sont pas assignés à telle ou telle activité en particulier mais ils doivent cependant être dépensés au Danemark.

Le versement des subventions publiques est annuel; ceux qui peuvent y prétendre (partis politiques et candidats libres) doivent en faire la demande chaque année auprès du ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales. La demande doit s'accompagner de déclarations écrites donnant une estimation des sommes qui seront consacrées à des activités politiques pour l'année en question, ainsi que le montant de ces sommes pour l'année écoulée. Le ministère peut réduire la subvention d'un parti si le budget de ce dernier n'est pas en cohérence avec la subvention.

La façon dont les partis politiques emploient les fonds dont ils disposent n'est soumise à aucune autre restriction que celle selon laquelle ils doivent être employés "à des fins politiques".

ondersteunen bij hun activiteiten in de openbare ruimte ("*Öffentlichkeitsarbeit*"), dat wil zeggen alles wat reclame en verkiezingspropaganda aangaat.

De federale wet op de overheidsfinanciering van de politieke partijen en op de informatieverstrekking in de media voorziet bovendien in publieke middelen voor de civiele-vormingsactiviteiten van de door de partijen opgerichte stichtingen en verenigingen. Aan die overheidssteun zijn meerdere – en jaarlijks herbekeken – voorwaarden verbonden aangaande de te financieren activiteiten en de aanwending van de subsidie.

Denemarken

9. De politieke partijen in Denemarken halen een groot deel van hun financiering uit de middelen die de Staat en de regionale en lokale overheden hun toekennen.

In de in 2017 in werking getreden wetgeving, meer bepaald de wet inzake de boekhouding van de politieke partijen en de wet inzake de aan de politieke partijen verstrekte subsidies, wordt bepaald dat de regering, de regio's en de gemeenten elk jaar rechtstreekse overheidssubsidies toekennen. Met uitzondering van onrechtstreekse steun in de vorm van gratis zendtijd op de overheidsmedia bestaat er geen specifieke overheidsfinanciering tijdens de verkiezingsperiodes.

Het doel van de rechtstreekse overheidsfinanciering bestaat erin het algemeen beheer en de campagne-activiteiten van de politieke partijen en de kandidaten te steunen. De fondsen worden niet toegewezen aan een of andere specifieke activiteit, maar moeten wel in Denemarken worden uitgegeven.

De overheidssubsidies worden jaarlijks overgemaakt; zij die er aanspraak op kunnen maken (politieke partijen en onafhankelijke kandidaten), moeten ze jaarlijks aanvragen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken. De aanvraag moet vergezeld zijn van schriftelijke verklaringen met daarin een schatting van de bedragen die tijdens het desbetreffende jaar zullen worden besteed aan politieke activiteiten; ook de tijdens het afgelopen jaar uitgegeven bedragen moeten worden vermeld. Het ministerie kan de subsidie voor een partij verminderen wanneer de begroting ervan geen samenhang vertoont met de subsidie.

De wijze waarop de politieke partijen de tot hun beschikking staande fondsen aanwenden, is aan geen enkele beperking onderworpen, behalve dat het geld moet worden gebruikt voor politieke doeleinden.

Suisse

10. La Suisse fait partie des rares pays en Europe qui ne disposent pas de réglementation spécifique relative aux partis politiques, ni à leur financement et à celui des campagnes électorales. Cette absence de réglementation participe de l'idée traditionnelle selon laquelle les partis sont des émanations de la sphère privée et doivent pouvoir jouer leur rôle librement, sans interférence ou contrôle de l'État.

Cette absence de financement public correspond elle aussi à l'idée traditionnelle selon laquelle l'État n'a pas à s'immiscer dans le fonctionnement des partis, entités de droit privé, entre lesquels la concurrence doit pouvoir jouer sans entraves.

Il s'ensuit que les partis politiques ne sont soumis à aucune norme obligatoire de transparence ni dispositif de supervision concernant leurs revenus et leurs dépenses.

La situation semble cependant évoluer depuis quelques années.: une initiative populaire (*"Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique"*) a été déposée, demandant que la Confédération légifère sur la publicité du financement des partis politiques et sur les campagnes électorales. Le Parlement a adopté un contre-projet indirect à l'initiative en juin 2021.

Grèce

11. L'article 29 de la Constitution dispose que *"les partis ont droit au soutien financier de l'État pour leurs dépenses électorales et de fonctionnement, conformément à la loi"*.

Pour le financement ordinaire des partis politiques, un financement public direct, qui s'élève à 0,102 % des recettes de l'État pour l'exercice de référence, est alloué annuellement aux partis représentés au Parlement national, ainsi qu'aux partis qui ne disposent pas d'élus mais ont atteint un certain niveau de représentativité au cours des dernières élections. Ce financement public direct est destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement des partis

Outre ce financement ordinaire de leurs dépenses de fonctionnement, les partis politiques reçoivent un soutien financier annuel de l'État aux fins de l'établissement et

Zwitserland

10. Zwitserland is een van de weinige landen in Europa zonder specifieke regelgeving over de politieke partijen, over de financiering ervan of over de financiering van de verkiezingscampagnes. Die afwezigheid van regelgeving vloeit voort uit de traditionele opvatting dat de partijen deel uitmaken van de privésfeer en dat ze hun rol vrij moeten kunnen vervullen, zonder inmenging of toezicht vanwege de Staat.

Het feit dat er geen overheidsfinanciering wordt verstrekt, strookt eveneens met de traditionele opvatting dat de Staat zich niet mag bemoeien met de werking van de partijen, aangezien dat privaatrechtelijke entiteiten zijn waartussen onbelemmerde concurrentie moet kunnen spelen.

Daaruit volgt dat de politieke partijen aan geen enkele verplichte transparantienorm worden onderworpen, en evenmin aan een regeling inzake toezicht op hun inkomsten en uitgaven.

De jongste jaren lijkt de situatie echter te evolueren, want er werd een volksinitiatief ingediend (*"Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung"*) waarbij de Confederatie ertoe wordt opgeroepen om de openbaarheid van de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes bij wet te regelen. In juni 2021 heeft het Zwitserse Parlement een wetsontwerp aangenomen dat een onrechtstreeks tegenvoorstel voor dat initiatief was.

Griekenland

11. Artikel 29 van de Griekse Grondwet bepaalt dat de partijen recht hebben op financiële steun vanwege de Staat voor hun verkiezings- en werkingsuitgaven, zoals nader bepaald door de wet.

De gewone financiering van de politieke partijen heeft de vorm van rechtstreekse overheidsfinanciering ten belope van 0,102 % van de overheidsinkomsten tijdens het referentieboekjaar en wordt jaarlijks toegewezen aan de in het nationale Parlement vertegenwoordigde partijen, alsook aan de partijen die geen verkozenen hebben maar die tijdens de jongste verkiezingen een bepaalde representativiteitsdrempel hebben gehaald. Die rechtstreekse overheidsfinanciering dient om de werkingsuitgaven van de partijen te dekken.

Naast die gewone financiering van hun werkingsuitgaven ontvangen de politieke partijen jaarlijkse financiële overheidssteun voor de oprichting en de werking van

du fonctionnement de centres de recherche et d'études ainsi qu'aux fins de programmes d'éducation à l'intention de leurs cadres.

Les limites et les restrictions relatives aux dépenses des partis politiques ont trait pour l'essentiel au contexte des campagnes électorales, dans la mesure où les partis politiques eux-mêmes sont les organisateurs des campagnes électorales. Les partis politiques sont autorisés à dépenser des fonds pour financer des activités électorales avant l'annonce officielle des élections, à condition de pouvoir établir par des justificatifs pertinents que les dépenses sont directement liées aux besoins des élections en question.

Royaume-Uni

12. Un financement public direct pour l'élaboration de politiques est prévu à l'article 12 de la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums (*Political Parties, Elections and Referendums Act*, ou "PPERA").

Une somme appelée "*fonds Short*" (du nom d'Edward Short, qui les a instaurés en 1975) est aussi fournie aux partis d'opposition de la Chambre des Communes pour les aider à s'acquitter de leurs tâches parlementaires. Les bénéficiaires doivent être représentés à la Chambre des Communes par au moins deux députés.

Les fonds Short visent à couvrir trois sortes de dépenses: les tâches parlementaires courantes des partis d'opposition; les frais de déplacement de ces partis et dépenses associées; les frais de fonctionnement du bureau du chef de l'opposition. Les fonds ne peuvent être attribués au parti qui gouverne, puisque leur vocation est de soutenir les partis de l'opposition, qui eux ne peuvent bénéficier du conseil des fonctionnaires ou des conseillers spéciaux pour accomplir leur tâche.

Des dispositifs de financement équivalents sont en place pour les partis représentés au Parlement d'Écosse et à l'Assemblée d'Irlande du Nord.

Enfin une "indemnité pour l'élaboration des politiques" est fournie aux partis dans le but spécifique de les aider à préparer les politiques devant figurer dans leur programme électoral.

Croatie

13. Depuis 2006, le financement politique est soumis en Croatie à un texte de loi spécifique, la loi sur le financement des partis politiques et des listes et candidats indépendants, qui contient des dispositions sur les

studie- en onderzoekscentra, alsook voor opleidingsprogramma's ten behoeve van hun personeel.

De grenzen en beperkingen inzake de uitgaven van de politieke partijen betreffen voornamelijk de verkiezingscampagnes, voor zover de politieke partijen de verkiezingscampagnes zelf organiseren. De politieke partijen mogen vóór de officiële aankondiging van de verkiezingen geld uitgeven om verkiezingsactiviteiten te financieren, op voorwaarde dat zij middels relevante bewijsstukken kunnen aantonen dat die uitgaven rechtstreeks verband houden met de behoeften van de desbetreffende verkiezingen.

Verenigd Koninkrijk

12. Artikel 12 van de wet betreffende de politieke partijen, de verkiezingen en de referenda (*Political Parties, Elections and Referendums Act* – PPERA) voorziet in rechtstreekse overheidsfinanciering met het oog op de uitwerking van beleidsvoorstellen.

Voorts krijgen de oppositiepartijen van het Britse Lagerhuis een bedrag, "*Short-fonds*" genoemd (naar Edward Short, die de maatregel in 1975 heeft ingesteld), teneinde hen te helpen hun parlementaire opdrachten te vervullen. De begunstigde politieke partijen moeten minstens twee Lagerhuisleden hebben.

De Short-fondsen dienen om drie soorten uitgaven te dekken, namelijk de courante parlementaire opdrachten van de oppositiepartijen, de reiskosten en de daarmee verbonden kosten van die partijen, alsook de werkingskosten van het kabinet van de oppositieleider. De fondsen mogen niet worden toegekend aan de regeringspartij, aangezien ze bedoeld zijn om de oppositiepartijen te steunen, want die kunnen bij het vervullen van hun opdracht geen gebruik maken van het advies van ambtenaren of van bijzondere adviseurs.

Voor de partijen die vertegenwoordigd zijn in het Schotse Parlement of in de Noord-Ierse Assemblée gelden gelijkaardige financieringsregelingen.

Tot slot wordt aan de partijen een vergoeding voor de uitwerking van beleidsvoorstellen toegekend, met als doel hen te helpen de beleidsvoorstellen voor hun verkiezingsprogramma te schrijven.

Kroatië

13. Sinds 2006 wordt de politieke financiering in Kroatië geregeld door specifieke wetgeving, namelijk de wet op de financiering van de politieke partijen en van de onafhankelijke lijsten en kandidaten. Die wet omvat

sources de financement, la transparence, la supervision et les sanctions.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, les partis politiques sont autorisés, pour réaliser les buts politiques définis dans leur programme et leurs statuts, à obtenir des fonds à partir du budget de l'État et des budgets des collectivités locales et régionales, des cotisations de leurs adhérents, de contributions volontaires, de leurs activités d'édition, de la vente de matériels publicitaires, de l'organisation de manifestations, et de biens détenus au nom du parti.

Le financement public direct est accordé aux partis politiques et à leurs représentants élus sous forme d'un financement régulier annuel, réparti proportionnellement au nombre de députés représentant les partis

Les dépenses des partis politiques ne sont pas soumises à des restrictions quantitatives mais seulement à certaines restrictions qualitatives. Aux termes de la loi, un parti politique ne peut utiliser des fonds publics et privés qu'à seule fin de réaliser les objectifs définis dans son programme et ses statuts; l'utilisation de ces fonds à des fins personnelles est interdite.

L'Union européenne

14. L'Union européenne règle également le financement des partis européens au travers du règlement n° 1141/2014. L'utilisation des moyens publics accordés aux partis européens est également soumise à des limitations, notamment aux limitations suivantes:

Nonobstant l'article 21, paragraphe 1, le financement des partis politiques européens par le budget général de l'Union européenne ou par toute autre source n'est pas utilisé pour financer directement ou indirectement d'autres partis politiques et notamment des partis nationaux ou des candidats nationaux. Ces partis politiques nationaux et candidats nationaux demeurent soumis à l'application de leurs réglementations nationales. (Art. 22, paragraphe 1).

Le financement de partis politiques européens [...] par le budget général de l'Union européenne ou par toute autre source ne sert pas à financer des campagnes référendaires. (Art. 22, paragraphe 3).

Brève conclusion

15. On constate qu'il existe une grande variété dans la réglementation du financement des partis et de l'utilisation des dotations publiques dans les différents pays, en fonction du contexte juridique et politique de chaque État.

bepalingen omtrent de oorsprong van de financiering, de transparantie, het toezicht en de sancties.

Ingevolge artikel 2 van die wet mogen de politieke partijen voor de verwezenlijking van de in hun programma en statuten vermelde politieke doelen middelen ophalen uit de overheidsbegroting en de regionale en lokale begrotingen, alsook uit ledencontributies, vrijwillige bijdragen, publicaties, verkoop van publicitair materieel, evenementen en activa van de partij.

De politieke partijen en hun vertegenwoordigers genieten rechtstreekse overheidsfinanciering in de vorm van een vaste jaarlijkse toelage, die verdeeld wordt in verhouding tot het aantal vertegenwoordigers van elke partij.

Voor de uitgaven van de politieke partijen gelden geen kwantitatieve maar louter kwalitatieve beperkingen. De wet bepaalt dat een politieke partij publieke en private middelen louter mag aanwenden om de in het programma en de statuten bepaalde doelstellingen te verwezenlijken; het gebruik van die middelen voor persoonlijke doeleinden is verboden.

De Europese Unie

14. Ook de EU voorziet in de financiering van de Europese partijen via verordening nr. 1141/2014. Het gebruik van de publieke middelen die de Europese partijen ontvangen is ook aan beperkingen onderworpen en wel aan de volgende:

Onverminderd artikel 21, lid 1, mag financiering van Europese politieke partijen uit de algemene begroting van de Europese Unie of enige andere bron niet worden gebruikt voor rechtstreekse of onrechtstreekse financiering van andere politieke partijen, met name niet voor nationale partijen of kandidaten. Op deze nationale politieke partijen en kandidaten blijven de nationale regelgevingen van toepassing (Art. 22, lid 1).

Financiering van Europese politieke partijen (...) uit de algemene begroting van de Europese Unie of enige andere bron mag niet worden gebruikt voor het financieren van referendumcampagnes (Art. 22, lid 3).

Korte conclusie

15. De regels aangaande de regulering van de financiering van de partijen en van de aanwending van de overheidsdotaties in de verschillende landen blijken sterk te verschillen naargelang van de specifieke juridische

Les réglementations peuvent porter sur le financement des partis dans leur ensemble et/ou sur les campagnes électorales. Les lois peuvent prévoir un financement public ou privé, ou les deux. Il existe des systèmes avec des plafonds de contributions et de dépenses, et d'autres sans. Il peut y avoir des interdictions ou limitations de certains types de dépenses.

Dans certains pays, des vides juridiques peuvent facilement être exploités pour contourner les principes de transparence du financement et de la responsabilité financière des partis, empêchant ainsi l'égalité des conditions de publicité et de propagande politiques entre les partis.

Une source d'inspiration se trouve dans les travaux de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) qui, depuis plusieurs années, étudie les dispositions constitutionnelles et législatives concernant le financement des partis politiques. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe relève notamment que les partis politiques d'opposition sont souvent dans une position de faiblesse par rapport à la majorité au pouvoir. En effet, le gouvernement jouit habituellement de davantage d'occasions de diffuser ses idées, puisque les positions des partis au pouvoir sont déjà promues indirectement via la couverture médiatique de l'action et des déclarations gouvernementales.

Enfin les normes de droit international (Conseil de l'Europe et Convention de sauvegarde des droits de l'homme) imposent de trouver un équilibre entre, d'une part, la régulation du financement des partis politiques et, d'autre part, l'indépendance et l'autonomie des partis, ce qui touche aux libertés d'expression, de réunion et d'association à des fins politiques.

Références

Conseil de l'Europe (Commission européenne pour la démocratie par le droit), Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

O. COUVERT-CASTERA, *Code électoral commenté*, 17^e édition, Paris, Ed. Berger-Levrault, 2021.

D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Bruges, la Charte, 2011.

T. GAUDIN, *La régulation juridique des partis politiques*, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2483-84, 2020.

en politieke context. Reglementering ter zake kan slaan op de financiering van de partijen in hun geheel en/of op de verkiezingscampagnes. Wetgeving kan voorzien in publieke dan wel private financiering, maar ook in beide. Sommige systemen begrenzen de bijdragen en de uitgaven, andere niet. Bepaalde soorten van uitgaven zijn soms verboden of minstens begrensd.

In sommige landen kunnen mazen in de wet gemakkelijk worden misbruikt om de beginselen inzake transparante financiering en financiële verantwoording van de partijen te omzeilen, wat een gelijk speelveld inzake politieke reclame en propaganda in de weg staat.

Een inspiratiebron zijn de werkzaamheden van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië), die al jarenlang onderzoek doet naar de grondwettelijke en wettelijke bepalingen met betrekking tot de financiering van de politieke partijen. De Commissie van Venetië wijst er meer bepaald op dat de oppositiepartijen in een zwakkere positie verkeren dan de meerderheidspartijen. Zo heeft de regering doorgaans meer gelegenheid om aan haar ideeën ruchtbaarheid te geven, daar de standpunten van de partijen aan de macht reeds onrechtstreeks worden gepromoot doordat de media berichten over het optreden en de verklaringen van de regering.

Tot slot moet krachtens de internationaalrechtelijke normen (Raad van Europa en Mensenrechtenverdrag) een evenwicht worden gehandhaafd tussen, enerzijds, de regulering van de financiering van de politieke partijen en, anderzijds, de onafhankelijkheid en autonomie van de partijen, wat onlosmakelijk verbonden is met de vrijheden van meningsuiting, van vergadering en van vereniging voor politieke doeleinden.

Referenties

Council of Europe (European Commission for Democracy through law), Report on electoral law and electoral administration in Europe, adopted by the Venice Commission at its 124th online plenary session (8-9 October 2020).

O. COUVERT-CASTERA, *Code électoral commenté*, 17^e édition, Paris, Ed. Berger-Levrault, 2021.

D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011.

T. GAUDIN, *La régulation juridique des partis politiques*, CRISP, Courrier hebdomadaire n° 2483-84, 2020.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Consulté à l'adresse: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html#BJNR102970977BJNG001300377>

Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), troisième cycle d'évaluation: la transparence du financement des partis politiques par référence à la Recommandation du Comité des ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapports d'évaluation et de conformité par pays (2007-2020).

S. KEUNEN en S. HENNAU, *Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer?*, Nieuw Juridisch Weekblad, 2018, p. 510.

Législation slovène: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201399&stevilka=3550>

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201398&stevilka=3490>

B. MALIGNER, *Code électoral. Annotations de jurisprudence et de bibliographie*, Paris, Dalloz, 2015.

H.-M. ten NAPEL en I.C. van BIEZEN (eds.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014.

I.C. van BIEZEN, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*. Leiden University, 2017.

M. VERDUSSEN, *Le financement des campagnes électorales*, in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 259.

Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes. Consulté à l'adresse: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>

K. WEEKERS, *Het systeem van partij- en campagne-financiering in België. Een analyse vanuit vergelijkend perspectief*, K.U.Leuven, 2008.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Geraadpleegd

via <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html#BJNR102970977BJNG001300377>

Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), troisième cycle d'évaluation: la transparence du financement des partis politiques par référence à la Recommandation du Comité des ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapports d'évaluation et de conformité par pays (2007-2020).

S. KEUNEN en S. HENNAU, *Verkiezingscampagnes. Wat mogen partijen en kandidaten in de strijd om de kiezer?*, Nieuw Juridisch Weekblad, 2018, blz. 510.

Législation slovène: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201399&stevilka=3550>

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201398&stevilka=3490>

B. MALIGNER, *Code électoral. Annotations de jurisprudence et de bibliographie*, Paris, Dalloz, 2015.

H.-M. ten NAPEL en I.C. van BIEZEN (eds.), *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014.

I.C. van BIEZEN, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*. Leiden University, 2017.

M. VERDUSSEN, *Le financement des campagnes électorales*, in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, blz. 259.

Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen. Geraadpleegd via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:02014R1141-20190327>

K. WEEKERS, *Het systeem van partij- en campagne-financiering in België. Een analyse vanuit vergelijkend perspectief*, K.U.Leuven, 2008.

ANNEXE 3

Étude de droit comparé relative à l'instauration d'un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité

Introduction

1. Le 7 décembre 2021, les députés Calvo, Defossé et Vanden Burre ont déposé 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 d'instaurer un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité (cf. DOC 55 2371).

Suite à cette proposition, la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel a décidé de recueillir l'avis des experts de la Commission fédérale de contrôle à propos des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Concrètement, la commission a demandé aux experts une étude de droit comparé relative à la matière à l'examen. Les experts ont accepté cette mission et tiennent à souligner que l'analyse n'a été menée que d'un point de vue scientifique et qu'ils ne se prononcent pas sur l'opportunité d'une législation de ce type².

Plus particulièrement, les experts n'ont pas examiné quel pourrait être le régime de sanctions lorsqu'un parti politique ne respecterait pas le plafond d'un million d'euros par an pour des activités d'information, de publicité et de propagande, hors période électorale. S'agirait-il des sanctions pénales prévues par l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989 (mais ces sanctions prescrites par le Code électoral ne visent que la propagande électorale)? Ou s'agirait-il des sanctions administratives qui peuvent être prononcées, conformément à l'article 25 de la loi, par la Commission de contrôle lorsqu'elle rejette le rapport financier d'un parti? Ce qui implique que la Cour des comptes soit chargée de vérifier le respect par chaque parti politique du plafond précité d'un million d'euros.

² Le GRECO a spécialement souligné dans son évaluation de la Belgique que *"l'indépendance et la neutralité des 4 experts appelés à faire partie de la Commission de contrôle constitue un volet essentiel du fonctionnement de cette Commission, appelé à compenser le manque d'indépendance opérationnelle de l'organe de contrôle vis-à-vis des partis politiques et de leur influence"*. Il n'appartient dès lors pas aux experts de prendre position en faveur de tel ou tel mode de financement des partis politiques ou des campagnes électorales.

BIJLAGE 3

Rechtsvergelijkende studie met betrekking tot het instellen van een uitgavenplafond voor informatievoorziening, propaganda en reclame

Inleiding

1. Op 7 december 2021 diende de Kamerleden Calvo, Defossé en Vanden Burre een wetsvoorstel in 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, met het oog op het instellen van een uitgavenplafond voor informatievoorziening, propaganda en reclame (zie DOC 55 2371).

Ingevolge dit voorstel, besloot de Commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing om het advies in te winnen van de experten van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen. Concreet verzocht de Commissie de experten om een rechtsvergelijkende studie met betrekking tot de voorliggende materie. De experten hebben deze opdracht aanvaard en wensen te benadrukken dat de analyse enkel vanuit een wetenschappelijk oogpunt werd uitgevoerd en dat ze zich niet uitspreken over het al dan niet wenselijk zijn van dergelijke wetgeving².

Meer bepaald hebben de deskundigen zich niet gebogen over een eventuele sanctieregeling, mocht een politieke partij geen acht slaan op het maximum van één miljoen euro per jaar voor voorlichtings-, reclame- en propaganda-activiteiten buiten de verkiezingsperiode. Zou het dan gaan om de strafsancities als bedoeld in artikel 14, § 1, van de wet van 4 juli 1989 (hoewel de sancties in het Kieswetboek louter betrekking hebben op verkiezingspropaganda)? Of veeleer om administratieve sancties die de Controlecommissie overeenkomstig artikel 25 van de wet zou kunnen uitspreken wanneer zij het financieel verslag van een partij afwijst? Zulks houdt dan in dat het Rekenhof nagaat of elke politieke partij de voormelde bovengrens van één miljoen euro in acht neemt.

² In zijn evaluatieverslag voor België heeft de GRECO meer bepaald benadrukt dat de onafhankelijkheid en de neutraliteit van de vier deskundigen die in de Controlecommissie zitting zouden hebben, een essentiële pijler van de werking van die commissie vormen, ter compensatie van het gebrek aan operationele onafhankelijkheid van de controle-instantie jegens de politieke partijen en hun invloed. Derhalve komt het de deskundigen niet toe zich op te werpen als voorstanders van deze of gene vorm van financiering van politieke partijen of van verkiezingscampagnes.

Enfin, si la Commission de contrôle doit être chargée de vérifier les lettres par lesquelles les partis auraient mis en demeure des tiers de cesser une campagne de publicité ou de propagande (article 21bis, § 3, que la proposition 55 2371 entend insérer dans la loi du 4 juillet 1989), il y aura lieu de revoir les Statuts et le Règlement d'ordre intérieur de la Commission de contrôle.

Étude de droit comparé relative à la proposition de loi n° 55 1553

2. Les experts ont transmis à la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel une étude de droit comparé très détaillée sur la limitation de la propagande électorale et de la publicité électorale dans le cadre de la proposition de loi n° 1553, et ce à la demande de la même commission. Les experts estiment que cette étude de droit comparé s'applique également à la proposition de loi à l'examen (55 2371). L'étude de droit comparé esquisse la situation d'un grand nombre de pays (États membres de l'Union européenne et États membres du Conseil de l'Europe) et indique qu'une limitation de la propagande et de la publicité est plutôt exceptionnelle, même en période électorale (à l'exception de l'interdiction de la publicité télévisée au cours des campagnes officielles). Au cours des campagnes officielles, les règles sont généralement plus strictes qu'en dehors de ces périodes.

Pour compléter l'étude de droit comparé déjà réalisée en janvier dernier, les experts ont relevé quelques caractéristiques intéressantes du financement et du plafonnement des dépenses de propagande électorale dans différents pays limitrophes de la Belgique. Ces caractéristiques, qui peuvent être utiles à la réflexion, se rattachent au point de savoir s'il existe un plafond annuel des dépenses d'information, de propagande et de publicité des partis ou des candidats, ce qui rejoint l'objectif de la proposition de loi 55 2371.

France

3. Le système français de financement des dépenses de propagande politique est très particulier, compte tenu du fait qu'un candidat à des élections n'est pas nécessairement affilié à un parti, mais qu'il peut exister des passerelles entre les deux (les partis sont les seules personnes morales à pouvoir financer un candidat et ils peuvent apporter un concours en nature ou prêter de l'argent).

Les lois organiques n° 88-226 et n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique (telles qu'amendées par la suite) prévoient que l'aide publique est divisée en deux fractions, dont

Mocht de Controlegeschied, tot slot, ermee worden belast de brieven te controleren waarmee de partijen derden hebben aangemaand een reclame- of propagandacampagne te staken (artikel 21bis, § 3, dat wetsvoorstel DOC 55 2371 in de wet van 4 juli 1989 beoogt in te voegen), dan dienen de statuten en het huishoudelijk reglement van de Controlegeschied te worden herzien.

Rechtsvergelijkende studie met betrekking tot wetsvoorstel nr. 55 1553

2. De experts bezorgden de Commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing een zeer uitgebreide rechtsvergelijkende studie met betrekking tot de beperking van electorale propaganda en reclame in het kader van het wetsvoorstel nr. 1553 en dit op vraag van diezelfde Commissie. De experts zijn van oordeel dat die rechtsvergelijkende studie eveneens van toepassing is op het voorliggende wetsvoorstel (55 2371). De rechtsvergelijkende studie schetst de situatie in een groot aantal landen (de lidstaten van de Europese Unie en de lidstaten van de Raad van Europa) en toont aan dat een beperking op propaganda en reclame eerder uitzonderlijk is en dit zelfs in verkiezingstijd (met uitzondering van het verbod op televisiereclame tijdens de officiële campagneperiode). Tijdens de officiële campagneperiode is men over het algemeen nochtans strenger dan buiten die periode.

Ter aanvulling van het rechtsvergelijkend onderzoek dat al in januari 2022 is uitgevoerd, hebben de experts de aandacht gevestigd op enkele interessante kenmerken van de financiering en begrenzing van de uitgaven voor verkiezingspropaganda in enkele buurlanden van België. Die kenmerken, die in de discussie kunnen worden meegenomen, haken op elkaar in en kunnen aangeven of er een jaarlijks maximum bestaat voor de voorlichtings-, propaganda- en reclame-uitgaven van partijen of kandidaten, wat aansluit bij de strekking van wetsvoorstel DOC 55 2371.

Frankrijk

3. Het Franse systeem voor de financiering van de uitgaven voor politieke propaganda is erg bijzonder, aangezien een verkiezingskandidaat niet noodzakelijkerwijs tot een partij behoort maar er tussen beide wel dwarsverbanden kunnen bestaan (de partijen zijn de enige rechtspersonen die een kandidaat kunnen financieren en zij kunnen hulp in natura verlenen of geld lenen).

De organieke wetten nr. 88-226 en nr. 88-227 van 11 maart 1988 *relatives à la transparence financière de la vie politique* (zoals later geamendeerd) bepalen dat de overheidssteun in twee delen wordt

l'une est répartie en fonction des suffrages recueillis par les candidats lors des dernières élections à l'Assemblée Nationale et l'autre en fonction du nombre des députés ou sénateurs inscrits ou rattachés aux partis. La participation financière de l'État pour le financement des partis et le remboursement des dépenses électorales est fixé pour 2022 à 66,15 millions d'euros

La législation française prévoit un remboursement des dépenses de propagande pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages et dont le compte de campagne a été approuvé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le remboursement est limité à 50 % du plafond des dépenses et ne peut excéder le montant des dépenses réglées à partir de l'apport personnel du candidat.

4. Concrètement, le Code électoral français (chapitre Vbis: financement et plafonnement des dépenses électorales) impose à tout candidat à une élection de désigner un "mandataire financier", qui peut être une association de financement électoral ou une personne physique. Ce mandataire recueille, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne. Le mandataire est tenu d'ouvrir un compte de dépôt unique retraçant la totalité de ses opérations financières et il règle les dépenses engagées en vue de l'élection.

Pour la période de 6 mois qui précède l'élection, le compte de campagne retrace, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou le candidat tête de liste.

On notera enfin qu'il est institué un plafond des dépenses électorales (autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'État) exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats.

Le plafond des dépenses pour l'élection des députés est de 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription. Ces montants prévus sont actualisés tous les ans par décret et ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages

opgesplitst: het ene deel naargelang van de stemmen die de kandidaten bij de laatste verkiezingen voor de *Assemblée Nationale* hebben ontvangen; het andere deel naargelang van het aantal volksvertegenwoordigers of senatoren die zijn geregistreerd bij of verbonden aan de partijen. De financiële bijdrage van de Staat voor de financiering van de partijen en de vergoeding van de verkiezingsuitgaven is voor 2022 vastgelegd op 66,15 miljoen euro.

De Franse wetgeving voorziet in een terugbetaling van de uitgaven voor propaganda voor de kandidaten die minstens 5 % van de stemmen hebben behaald en wier campagnerekening werd goedgekeurd door de *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. De terugbetaling wordt begrensd tot 50 % van het uitgavenmaximum en mag niet hoger zijn dan de uitgaven die de kandidaat zelf heeft betaald.

4. *In concreto* bepaalt de Franse kieswet (hoofdstuk Vbis: financiering en begrenzing van de verkiezingsuitgaven) dat elke kandidaat bij een verkiezing een "financieel mandataris" moet aanwijzen; dit kan een vereniging voor verkiezingsfinanciering of een natuurlijk persoon zijn. Die mandataris verzamelt, gedurende de zes maanden voorafgaand aan de eerste dag van de maand van de verkiezing en tot de datum van het indienen van de campagnerekening van de kandidaat, de financiële middelen met het oog op de financiering van de campagne. De mandataris moet daartoe één enkele depositorekening openen waarop alle financiële verrichtingen kunnen worden teruggevonden; ook moet hij aan de betalingsverplichtingen met betrekking tot de verkiezing voldoen.

Gedurende de periode van zes maanden voorafgaand aan de verkiezing kan aldus via de campagnerekening worden nagegaan wat de herkomst is van alle ontvangsten en wat de aard is van de nog in te lossen of reeds voldane betalingsverplichtingen van de kandidaat of de lijsttrekker met het oog op de verkiezing.

Tot slot zij erop gewezen dat een bovengrens werd vastgelegd voor de verkiezingsuitgaven (andere dan de uitgaven voor propaganda die rechtstreeks door de Staat worden gedragen) die elke kandidaat of elke lijst van kandidaten mag maken.

Het uitgavenmaximum voor de verkiezing van de volksvertegenwoordigers bedraagt 38 000 euro per kandidaat, verhoogd met 0,15 euro per inwoner van het kiesdistrict. Die bedragen worden jaarlijks bij decreet bijgewerkt en evolueren mee met de index van de consumptieprijzen.

Portugal

5. Le cadre législatif est représenté par la loi n° 19/2003 sur le financement des partis politiques. Cette loi énonce aussi des règles spécifiques sur le financement des campagnes électorales.

La loi n° 19/2003 définit les limites des dépenses relatives aux campagnes électorales. Les dépenses engagées par les candidats et/ou les partis peuvent, si elles sont consacrées aux élections ou à des fins similaires et interviennent au cours des 6 mois qui précèdent immédiatement le scrutin, être inscrites comme des dépenses de campagne (article 19 de la loi).

Des plafonds ont également été fixés pour les dépenses de propagande des partis politiques. Pour les élections législatives: 60 salaires mensuels minima nationaux par candidat présenté au Parlement.

En tout état de cause, au Portugal, les subventions publiques ne peuvent dépasser le montant des dépenses annoncées par chacun des partis dans son budget préalable à l'élection et effectivement encourues, après déduction des autres fonds levés par le parti concerné (article 18 de la loi n° 19/2003).

Italie

6. Pour ce qui est du financement des partis politiques, le cadre législatif en vigueur sur le financement politique est complexe et fragmenté en plusieurs instruments législatifs (près de 10 lois différentes, selon les niveaux territoriaux). Cette législation a fait l'objet de plusieurs réformes à partir de 2019 en vue d'abandonner progressivement le financement public direct et de le remplacer par les contributions volontaires des citoyens (qui sont encouragés à verser de telles contributions par des déductions fiscales).

Les règles introduites par la loi n° 3/2019 concernent notamment la transparence des campagnes électorales. La seule forme de financement public des partis politiques est aujourd'hui le remboursement des dépenses liées aux campagnes électorales et référendaires. Les partis politiques ne perçoivent plus de financement public au titre de leurs activités courantes.

En ce qui concerne les élections à la Chambre des députés, le financement public est réparti, proportionnellement aux voix obtenues, entre les partis politiques atteignant au moins 1 % des suffrages exprimés au niveau national;

Portugal

5. Wet nr. 19/2003 betreffende de financiering van de politieke partijen vormt het wetgevingskader. Die wet omvat ook specifieke regels inzake de financiering van de verkiezingscampagnes.

Wet nr. 19/2003 bepaalt de uitgavenmaxima voor de verkiezingscampagnes. De door de kandidaten en/of de partijen gedane uitgaven mogen worden geboekt als campagne-uitgaven, indien zij bestemd zijn voor de verkiezingen of voor soortgelijke doeleinden en worden gedaan tijdens de zes onmiddellijk aan de verkiezing voorafgaande maanden (artikel 19 van de wet).

Er werden ook uitgavenmaxima vastgelegd voor de propaganda-uitgaven van de politieke partijen. Voor de parlementsverkiezingen: 60 nationale minimummaandsalarissen per kandidaat die aan de parlementsverkiezing deelneemt.

In geen geval mogen de overheidssubsidies in Portugal hoger zijn dan de uitgaven die elk van de partijen in de vóór de verkiezingen opgestelde begroting heeft aangekondigd en die daadwerkelijk werden verricht, na aftrek van de andere door de betrokken partij ingezamelde financiële middelen (artikel 18 van wet nr. 19/2003).

Italië

6. Wat de financiering van de politieke partijen betreft, is het geldende wetgevingskader inzake de politieke financiering ingewikkeld en versnipperd (ongeveer tien verschillende wetten, naargelang van het territoriaal bestuursniveau). Die wetgeving werd sinds 2019 meermaals hervormd, teneinde de rechtstreekse overheidsfinanciering geleidelijk af te schaffen en te vervangen door de vrijwillige bijdragen van de burgers (die ertoe worden aangemoedigd dergelijke bijdragen te betalen, via belastingvoordelen).

De door wet nr. 3/2019 ingevoerde regels betreffen met name de transparantie van de verkiezingscampagnes. De enige vorm van overheidsfinanciering waarin thans ten behoeve van de politieke partijen wordt voorzien, betreft de vergoeding van de uitgaven voor de verkiezings- en referendumcampagnes. De politieke partijen ontvangen geen overheidsmiddelen meer voor hun dagelijkse activiteiten.

Wat de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft, wordt de overheidsfinanciering naar rato van de behaalde stemmen verdeeld tussen de politieke partijen die ten minste 1 % van de op nationaal niveau uitgebrachte stemmen behalen.

Toutefois, d'après les données disponibles, il semble que les partis politiques reçoivent plus qu'ils ne dépensent au cours des campagnes électorales. Même s'ils sont appelés "remboursement des dépenses de campagne", les fonds publics alloués à cette fin dépassent souvent les montants effectivement dépensés par les partis pendant les élections.

Cela s'explique par le fait qu'en Italie, le financement public au titre des dépenses électorales est alloué sur la base des voix recueillies par le parti politique concerné, plutôt que sur la base des dépenses effectivement encourues.

Cependant les dépenses relatives aux élections parlementaires sont plafonnées en fonction du nombre d'électeurs:

— pour les partis politiques: montant obtenu en multipliant 1 EUR par le nombre de personnes ayant le droit de vote dans les circonscriptions de la Chambre des députés et du Sénat dans lesquelles le parti concerné présente des listes de candidats

— pour les candidats individuels: montant forfaitaire de 52 000 euros pour chaque circonscription plus le montant obtenu en multipliant 0,01 euros par le nombre de citoyens habitant dans la circonscription dans laquelle le candidat se présente.

Autriche

7. En 2012 ont été adoptées deux nouvelles lois visant à renforcer la transparence du financement:

— la loi n° 56/2012 sur les partis politiques (*Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien*)

— a loi n° 57/2012 sur l'aide aux partis politiques (*Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für Politische Parteien*).

Les normes fédérales s'appliquent à l'ensemble du pays mais les Lander peuvent adopter des règles de transparence plus strictes.

La loi sur les partis politiques prévoit des subventions de l'État visant à soutenir le travail des partis politiques dans l'espace public ("*Öffentlichkeitsarbeit*"), c'est-à-dire les activités de publicité et de campagne. Chaque parti représenté au Conseil national par cinq membres (le minimum exigé pour former un groupe parlementaire) reçoit une somme forfaitaire, le reliquat étant réparti

Uit de beschikbare gegevens blijkt echter dat de politieke partijen méér ontvangen dan ze tijdens de verkiezingscampagnes uitgeven. De voor de zogenaamde "vergoeding van de campagne-uitgaven" uitgetrokken overheidsmiddelen overschrijden vaak de tijdens de verkiezingen daadwerkelijk door de partijen uitgegeven bedragen.

De verklaring daarvoor is dat Italië de overheidsmiddelen voor de verkiezingsuitgaven toekent op grond van het door de betrokken politieke partij behaalde aantal stemmen, en niet naargelang van de daadwerkelijk gedane uitgaven.

Er bestaan echter wel maxima voor de uitgaven voor de parlementsverkiezingen, naargelang van het aantal kiezers:

— de politieke partijen krijgen het bedrag dat wordt verkregen door 1 euro te vermenigvuldigen met het aantal kiesgerechtigden in de kiesdistricten van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat waarin de betrokken partij lijsten met kandidaten heeft ingediend;

— de individuele kandidaten krijgen een vast bedrag van 52 000 euro voor elk kiesdistrict, plus het bedrag dat wordt verkregen door 0,01 euro te vermenigvuldigen met het aantal inwoners van het kiesdistrict waar de kandidaat opkomt.

Oostenrijk

7. In 2012 werden met het oog op een grotere transparantie van de financiering twee wetten aangenomen:

— wet nr. 56/2012 inzake de politieke partijen (*Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien*);

— wet nr. 57/2012 inzake steun aan de politieke partijen (*Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für Politische Parteien*).

De federale normen gelden voor het hele land, wat niet belet dat de Länder striktere regels inzake transparantie kunnen aannemen.

De wet inzake de politieke partijen voorziet in staats-subsidies om het werk van de politieke partijen in de openbare ruimte te ondersteunen ("*Öffentlichkeitsarbeit*"), het gaat met andere woorden om subsidies voor reclame- en campagnedoeleinden. Elke partij die door minstens vijf leden (het minimum om een parlementaire fractie te kunnen vormen) in de *Nationalrat* is vertegenwoordigd,

entre chaque parti en proportion du pourcentage de voix obtenues aux dernières élections.

La loi prévoit aussi le financement partiel des dépenses de campagne des partis représentés au Conseil national. Le montant des aides disponibles est proportionnel au pourcentage de voix recueillies et est périodiquement réajusté.

Suisse

8. La Suisse est un cas intéressant car elle est l'un des rares pays en Europe qui ne dispose pas d'une réglementation spécifique relative aux partis politiques, ni à leur financement et à celui des campagnes électorales.

Cette absence de réglementation participe de l'idée traditionnelle, encore largement partagée dans la classe politique et dans l'opinion publique, selon laquelle les partis sont des émanations de la sphère privée et doivent pouvoir jouer leur rôle librement, sans interférence ou contrôle de l'État.

Les campagnes pour les élections ou les votations populaires ne bénéficient pas de financement public au niveau fédéral, ni dans la quasi-totalité des cantons. Ces campagnes dépendent fortement, voire totalement, de ressources financières privées.

Il n'existe pas non plus de dispositions spécifiques relatives à la comptabilité du financement des campagnes électorales des partis politiques.

9. La situation semble cependant évoluer ces dernières années, suite à la forte progression d'un parti sur la scène politique, doté selon les observateurs d'importants moyens financiers. Ces moyens lui ont permis de consacrer de larges sommes aux récentes campagnes électorales,

C'est ainsi qu'une initiative populaire ("Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique") a été déposée, demandant que la Confédération légifère sur la publicité du financement des partis politiques et sur les campagnes électorales. Le Parlement a adopté un contre-projet indirect à cette initiative en juin 2021, contre-projet qui prévoit aussi une réglementation nationale sur la transparence du financement politique.

ontvangt een vast geldbedrag; het saldo wordt vervolgens onder de partijen verdeeld in verhouding tot het percentage stemmen dat ze bij de recentste verkiezingen hebben behaald.

De wet voorziet tevens in een gedeeltelijke financiering van de campagne-uitgaven van de partijen die in de *Nationalrat* zijn vertegenwoordigd. Het bedrag van de beschikbare steun is evenredig met het percentage behaalde stemmen en wordt regelmatig aangepast.

Zwitserland

8. Zwitserland is een interessant geval aangezien het één van de weinige landen in Europa is zonder specifieke regelgeving inzake politieke partijen, noch op het vlak van de financiering, noch op het vlak van de verkiezingscampagnes.

Die afwezigheid van regelgeving vindt haar oorsprong in de aloude, maar in de wereld van de politiek en in de publieke opinie nog steeds gangbare opvatting dat de politieke partijen uitvloeisels zijn van de persoonlijke levenssfeer en als dusdanig hun rol vrij, zonder staatsbemoeienis of -controle, moeten kunnen spelen.

Campagnes voor verkiezingen of referenda geven dan ook geen recht op overheidsfinanciering, noch vanwege het federale niveau, noch – in veruit de meeste gevallen – vanwege de kantons. Die campagnes hangen sterk, zo niet volledig af van privémiddelen.

Er bestaan evenmin specifieke begrotingsregels met betrekking tot de financiering van de verkiezingscampagnes van de politieke partijen.

9. Sinds enkele jaren lijkt de situatie echter te evolueren, als gevolg van de steile opgang van een partij die volgens waarnemers over aanzienlijke financiële middelen beschikt. Door die middelen kon die partij forse bedragen aan de recente verkiezingscampagnes besteden.

De jongste jaren lijkt de situatie echter te evolueren, want er werd een volksinitiatief ingediend ("*Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung*") waarbij de Confederatie ertoe wordt opgeroepen om de openbaarheid van de financiering van de politieke partijen en de verkiezingscampagnes bij wet te regelen. In juni 2021 heeft het Zwitserse Parlement een wetsontwerp aangenomen dat een onrechtstreeks tegenvoorstel voor dat initiatief was, in die zin dat het eveneens een nationale regelgeving behelst inzake de transparantie van de financiering van de politieke partijen.

Grèce

10. En vertu de l'article 29 de la Constitution grecque, les partis "ont droit au soutien financier de l'État pour leurs dépenses électorales et de fonctionnement, conformément à la loi". La loi encadre la gestion financière des partis politiques, des membres du Parlement et des candidats aux élections législatives. Elle impose aussi un plafond pour les dépenses électorales et elle peut interdire certaines formes de promotion électorale.

Un financement public est notamment alloué pour les campagnes électorales, mais seulement dans le cas des élections législatives et européennes. Ce financement n'est pas destiné aux candidats, mais plutôt aux partis et coalitions politiques disposant déjà d'élus. Les fonds sont alloués sur la base des votes valides obtenus durant les élections précédentes.

Les dépenses électorales engagées par un parti politique participant à des élections législatives ou européennes, y compris les dons en nature, ne doivent pas dépasser 20 % du montant annuel total du financement public ordinaire reçu par ce parti au cours de l'exercice le plus récent.

Une particularité: les partis politiques sont autorisés à dépenser des fonds pour financer des activités électorales avant l'annonce officielle des élections, à condition de pouvoir établir par des justificatifs pertinents que les dépenses sont directement liées aux besoins des élections en question.

Royaume-Uni

11. Le Royaume-Uni a une longue tradition de démocratie représentative, dont les partis politiques constituent le socle. Le financement des partis politiques y est avant tout assuré par des sources privées, les subventions publiques étant relativement modestes en comparaison.

Le débat sur le financement des partis politiques dure depuis des décennies au Royaume-Uni.

L'un des sujets de préoccupation sont les difficultés financières des partis, dues à l'augmentation des frais de campagne, à la baisse du nombre d'adhérents, et donc des cotisations encaissées.

En 2000 a été adoptée la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums (*Political Parties, Elections and Referendums Act*, ou "PPERA").

Griekenland

10. Artikel 29 van de Griekse Grondwet bepaalt dat de partijen voor hun verkiezingsuitgaven en werking, overeenkomstig de wet, recht hebben op financiële steun vanwege de Staat. De wet reikt de politieke partijen, de parlementsleden en de kandidaten voor de parlementsverkiezingen een financieel-beheerskader aan. Ze bevat tevens een plafond voor de verkiezingsuitgaven en creëert de mogelijkheid om bepaalde vormen van verkiezingsreclame te verbieden.

Er is sprake van overheidsfinanciering voor de verkiezingscampagnes, maar enkel voor de nationale parlementsverkiezingen en de Europese verkiezingen. Die financiering is niet voor de kandidaten bestemd, maar veeleer voor politieke partijen en coalities die reeds over verkozenen beschikken. De fondsen worden toegekend op basis van het aantal geldige stemmen dat tijdens de vorige verkiezingen werd behaald.

De verkiezingsuitgaven van een politieke partij die aan de nationale parlementsverkiezingen en de Europese verkiezingen deelneemt, inclusief giften in natura, mogen niet meer dan 20 % uitmaken van het jaarlijkse totale bedrag van de gewone overheidsfinanciering die die partij tijdens het meest recente boekjaar heeft ontvangen.

Er geldt evenwel een bijzonderheid: de politieke partijen mogen een deel van de fondsen besteden aan de financiering van verkiezingsactiviteiten die vóór de officiële aankondiging van de verkiezingen plaatsvinden, op voorwaarde dat ze via relevante bewijsstukken kunnen aantonen dat de uitgaven rechtstreeks met de bewuste verkiezingen verband houden.

Verenigd Koninkrijk

11. Het Verenigd Koninkrijk heeft een lange traditie inzake representatieve democratie, waarvan de politieke partijen de sokkel vormen. De financiering van de politieke partijen gebeurt er voornamelijk via privémiddelen; in vergelijking daarmee vallen de overheidssubsidies vrij bescheiden uit.

Al decennialang woedt er een debat over de financiering van de politieke partijen.

Centraal daarbij staan de financiële moeilijkheden van de partijen, die te wijten zijn aan de stijgende campagnekosten en aan de daling van het aantal leden en, bijgevolg, van de ledenbijdragen.

In 2000 werd de wet betreffende de politieke partijen, de verkiezingen en de referenda (*Political Parties, Elections and Referendums Act* – PPERA) aangenomen.

En vertu de cette loi, les dépenses de campagne des partis enregistrés sont plafonnées. Les dépenses liées aux campagnes électorales au Royaume-Uni sont définies par référence à une liste de frais spécifiques contenus dans une annexe de la loi sur les partis politiques, à condition que ces frais soient encourus à des “*fins électorales*”. Ces limites ont été instaurées pour enrayer l’augmentation de plus en plus marquée des frais de campagne des principaux partis politiques.

Par frais de campagne, on entend au Royaume-Uni toute dépense encourue par un parti politique pour assurer sa promotion. Le plafonnement ne s’applique que lorsque le parti fait campagne pour une élection (législatives, Parlement européen, assemblées décentralisées). En-dehors de ces périodes, il n’y a pas de limite aux frais de promotion des partis politiques.

La législation actuelle prévoit une formule permettant de calculer le montant maximal qu’un parti peut consacrer à sa promotion au cours d’une période donnée. Pour les élections législatives nationales, cette période réglementaire, de 365 jours, s’achève à la date du scrutin.

La limite de dépenses imposée à un parti dépend du nombre de sièges auxquels il prétend dans les circonscriptions du pays. Le plafond de dépenses par circonscription est multiplié par le nombre de circonscriptions dans lesquelles le parti se présente.

Les déclarations de frais de campagne englobent les dépenses visant à promouvoir le parti au cours d’une certaine période préalable aux élections, période qui peut être de quatre mois ou de 365 jours en fonction du type de scrutin. Elles n’englobent ni les frais de personnel, ni les temps d’antenne gratuitement offerts aux partis pour diffusion de leurs messages politiques en période électorale.

Slovénie

12. La loi sur les campagnes électorales, entrée en vigueur en 2007, prévoit un financement public direct des campagnes électorales, par l’intermédiaire du remboursement des dépenses de campagne.

Pour les élections à l’Assemblée nationale, les organisateurs de campagne dont les candidats ont obtenu un siège à l’Assemblée nationale peuvent prétendre au remboursement des frais de campagnes à hauteur de 0,33 euros par voix recueillie par leur liste, étant

Op grond van die wet zijn de campagne-uitgaven van de geregistreerde partijen begrensd. In het Verenigd Koninkrijk worden de uitgaven voor de verkiezingscampagnes gedefinieerd in een lijst met specifieke kosten als bijlage bij de wet op de politieke partijen; daarbij geldt wel de voorwaarde dat die kosten voor “electorale doeleinden” moeten zijn gemaakt. Die grenzen werden ingesteld om een einde te maken aan de almaar grotere stijging van de campagnekosten van de belangrijkste politieke partijen.

Met campagnekosten bedoelt men in het Verenigd Koninkrijk elke uitgave die door een politieke partij wordt gemaakt om zichzelf te promoten. De begrenzing van dat bedrag geldt alleen wanneer de partij campagne maakt voor een verkiezing (parlementsverkiezingen, Europese verkiezingen, deelstaatverkiezingen). Buiten die periodes kunnen de politieke partijen onbeperkt promotiekosten maken.

De huidige wetgeving voorziet in een formule voor het berekenen van het maximumbedrag dat een partij tijdens een bepaalde periode aan promotie mag besteden. Voor de nationale parlementsverkiezingen loopt die wettelijke periode van 365 dagen af op de dag van de verkiezingen.

De grootte van het aan een partij opgelegde maximumbedrag hangt af van het aantal zetels waarop die partij in de verschillende kieskringen van het land aanspraak maakt. De bovengrens per kieskring wordt vermenigvuldigd met het aantal kieskringen waarin de partij opkomt.

De campagnekosten die worden aangegeven omvatten de uitgaven om de partij te promoten gedurende een bepaalde periode voorafgaand aan de verkiezingen. Die periode kan afhankelijk van het soort verkiezingen vier maanden of 365 dagen duren. Die kosten omvatten noch de personeelskosten, noch de zendtijd die de partijen gratis aangeboden krijgen om hun politieke boodschappen tijdens de verkiezingsperiode te verspreiden.

Slovenië

12. De in 2017 in werking getreden wet op de verkiezingscampagnes voorziet in een rechtstreekse overheidsfinanciering van de verkiezingscampagnes via de terugbetaling van de campagne-uitgaven.

Voor de nationale parlementsverkiezingen hebben de organisatoren van de campagne van wie de kandidaten een zetel in het nationale Parlement hebben behaald, recht op de terugbetaling van de campagnekosten ten belope van 0,33 euro per stem op hun lijst, met dien

entendu que la somme totale ne peut excéder le montant des fonds réellement engagés.

Les dépenses de campagne électorale comprennent tous les frais engagés pour mener à bien une campagne en faveur d'une liste de candidats ou d'un candidat individuel.

Sont explicitement incluses toutes les dépenses liées à la conception, impression et mise en place des affiches, aux communications et publicités inhérentes à la campagne préélectorale dans les médias publics, à la tenue de réunions préélectorales, et d'autres frais liés "engagés exclusivement par les activités de la campagne électorale". Ce qui comprend aussi les frais généraux, de personnel et de bureau, qui peuvent considérés comme des frais de campagne quelle que soit la date de transaction ou d'engagement/règlement des coûts.

Les partis politiques se voient également imposer des limites et restrictions à leurs dépenses de propagande. La loi fixe des plafonds: les dépenses de campagne pour les membres de l'Assemblée nationale ne doivent pas excéder 0,40 euros par électeur de la circonscription électorale où les listes de candidats ont été déposées.

Brève conclusion

Ce rapide survol de droit comparé montre qu'il existe une grande variété dans la réglementation du financement des partis et de leur propagande dans les différents pays, en fonction du contexte juridique et politique de chaque État. En contrepartie des contributions étatiques aux dépenses électorales des partis, un contrôle de ces dépenses, parfois assorties d'un plafonnement, s'est généralisé. Les lois peuvent prévoir un financement public ou privé, ou les deux. Il existe des systèmes avec des plafonds de contributions et de dépenses de propagande, et d'autres sans. Il peut y avoir des interdictions de certains types de dépenses, notamment en période électorale. Le terme "publicité politique" n'est pas toujours clairement défini dans les différentes lois nationales.

Dans certains pays, des vides juridiques peuvent facilement être exploités pour contourner les principes de transparence du financement des campagnes électorales et de responsabilité financière des partis, empêchant ainsi l'égalité des conditions de campagne entre les candidats et facilitant le financement privé et occulte.

Enfin, afin de garantir la transparence de la publicité politique, une autre difficulté est de prévoir des règles

verstande dat het totale bedrag de werkelijke uitgaven niet mag overschrijden.

De uitgaven voor de verkiezingscampagne omvatten alle kosten die nodig waren om een campagne voor een lijst met kandidaten of een individuele kandidaat naar behoren te kunnen voeren.

De terugbetalingsregeling geldt uitdrukkelijk voor alle kosten voor het ontwerpen, het drukken en het aanbrengen van affiches, voor de communicatie en reclame in het kader van de verkiezingscampagne op de openbare media, voor het houden van verkiezingsmeetings en voor andere kosten die uitsluitend worden gemaakt in het kader van de activiteiten van de verkiezingscampagne. Dit omvat ook de algemene kosten, de personeelskosten en de bureaunkosten, die als campagnekosten kunnen worden beschouwd, ongeacht de datum waarop de transactie werd verricht of de kosten werden aangegaan of betaald.

Er gelden voor de politieke partijen ook grenzen en beperkingen op de propaganda-uitgaven. In de wet zijn maximumbedragen vastgelegd: de campagne-uitgaven voor de leden van het nationaal Parlement mogen niet hoger zijn dan 0,40 euro per kiezer van de kieskring waar de lijst met kandidaten werd ingediend.

Korte conclusie

Dit korte rechtsvergelijkend overzicht toont aan dat de regelgeving inzake partij- en propagandafinanciering sterk verschilt van land tot land, afhankelijk van de juridische en politieke context van elke Staat. Inmiddels geldt als algemene regel dat de overheid weliswaar bijdraagt in de verkiezingsuitgaven van de partijen, maar tegelijk toeziet op die uitgaven en soms ook een bovengrens kan opleggen. Wetgeving kan voorzien in publieke dan wel private financiering, maar ook in beide. In sommige stelsels worden de bijdragen en de propaganda-uitgaven begrensd, in andere niet. Soms geldt een verbod op bepaalde soorten van uitgaven, meer bepaald tijdens de verkiezingsperiode. De verschillende nationale wetten bevatten niet altijd een duidelijke definitie van de term "politieke reclame".

In sommige landen kunnen mazen in de wet gemakkelijk worden misbruikt om de beginselen inzake transparante financiering van de verkiezingscampagnes en de financiële-verantwoordingsplicht van de partijen te omzeilen, waardoor de gelijke campagnevoorwaarden tussen de kandidaten in het gedrang komen en de particuliere en geheime financiering in de hand wordt gewerkt.

Wat de transparantie van de politieke reclame ten slotte ook bemoeilijkt, is het feit dat er regels moeten

pour toute campagne de promotion politique menée par des tiers. On entend par là les personnes, associations et organisations qui ne sont pas légalement liées à un candidat ou à un parti politique et qui, en dehors de la période électorale ou au cours d'une élection, font campagne pour ou contre un parti. Si la participation des tiers peut être considérée en soi comme l'expression de l'engagement des citoyens en politique, elle devrait être transparente et limitée pour éviter le contournement des règles de propagande et de financement. L'examen de la situation dans divers pays montre que cet objectif est difficile à atteindre.

Février 2022

Les experts de la commission de contrôle fédérale des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques:

H. Matthijs
R. Molle
Ph. Quertainmont
G. Vanden Eynde

worden uitgewerkt voor elke politieke promotiecampagne die door derden wordt gevoerd. Daarmee worden de personen, verenigingen en organisaties bedoeld die niet wettelijk aan één kandidaat of aan één politieke partij zijn gebonden en die buiten of tijdens de verkiezingsperiode voor of tegen een partij campagne voeren. Hoewel de deelname van derden aan verkiezingscampagnes op zich als een uitdrukking kan worden beschouwd van het feit dat de burgers met het beleid zijn begaan, moet die deelname transparant en beperkt zijn teneinde te voorkomen dat de regels inzake propaganda en financiering worden omzeild. Uit het onderzoek van de situatie in verschillende landen blijkt dat die doelstelling moeilijk te verwezenlijken is.

Februari 2022

De experten van de federale controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen:

H. Matthijs
R. Molle
Ph. Quertainmont
G. Vanden Eynde