

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 septembre 2013

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle en matière de communications officielles des autorités publiques

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 53.906/AG DU 13 AOÛT 2013**

Document précédent:

Doc 53 **2973/ (2012/2013):**

001: Proposition de loi de MM. Henry, Terwingen et Bacquelaine, Mme Temmerman, M. Dewael, Mmes Fonck et Gerken et M. Van Hecke.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 september 2013

WETSVOORSTEL

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

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 53.906/AV VAN 13 AUGUSTUS 2013**

Voorgaand document:

Doc 53 **2973/ (2012/2013):**

001: Wetsvoorstel van de heren Henry, Terwingen en Bacquelaine, mevrouw Temmerman, de heer Dewael, de dames Fonck en Gerken en de heer Van Hecke.

6762

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

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

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

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

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*) sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle en matière de communications officielles des autorités publiques' (*Doc. parl.*, Chambre, 20122013, n° 532973/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 6 et 13 août 2013. L'assemblée générale était composée de Marnix Van Damme, président de chambre, président, Philippe Quertainmont, président de chambre, Paul Lewalle, Jacques Jaumotte, Geert Debersaques, Luc Cambier, Bert Thys et Wouter Pas, conseillers d'État, Jan Velaers, Marc Rigaux, Yves De Cordt et Christian Behrendt, assessseurs, et Michel Fauconier, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Roger Wimmer, premier auditeur, Dries Van Eeckhoutte et Pierrot T'Kindt, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix Van Damme, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2013.

*

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

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Europees Parlement en tot wijziging van de wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid' (*Parl. St.* Kamer 2012-2013, nr. 532973/001).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 6 en 13 augustus 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe Quertainmont, kamervoorzitter, Paul Lewalle, Jacques Jaumotte, Geert Debersaques, Luc Cambier, Bert Thys en Wouter Pas, staatsraden, Jan Velaers, Marc Rigaux, Yves De Cordt en Christian Behrendt, assessoren, en Michel Fauconier, toegevoegd griffier.

De verslagen waren uitgebracht door Roger Wimmer, eerste auditeur en Dries Van Eeckhoutte en Pierrot T'Kindt, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix Van Damme, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 augustus 2013.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis vise à modifier, d'une part, la loi du 19 mai 1994 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen', ci-après: "la première loi du 19 mai 1994", et d'autre part, 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', ci-après: "la deuxième loi du 19 mai 1994".

Certaines des modifications proposées, essentiellement techniques, visent à adapter différentes dispositions des lois précitées compte tenu de la réforme envisagée du Sénat, qui implique entre autres que les sénateurs ne sont plus élus directement¹. Les adaptations concernées entrent en vigueur le jour des élections des parlements des communautés et des régions en 2014.

D'autres modifications proposées des lois du 19 mai 1994 ont pour objet de donner suite à certaines recommandations du rapport d'évaluation rendu le 15 mai 2009 par le "Groupe d'États contre la corruption" (en abrégé: GRECO) du Conseil de l'Europe et intitulé "Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques". Ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹ Voir à cet égard les propositions de révision des articles 67 et 68 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 20112012, n^{os} 5-1724/1 et 5-1725/1).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, ' 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, ' 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot het wijzigen van, enerzijds, de wet van 19 mei 1994 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement', hierna "de eerste wet van 19 mei 1994" genoemd en, anderzijds, de wet van 19 mei 1994 'tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid', hierna "de tweede wet van 19 mei 1994" genoemd.

Een aantal van de voorgestelde wijzigingen van vooral technische aard beogen diverse bepalingen van de voornoemde wetten aan te passen, rekening houdend met de geplande hervorming van de Senaat die onder meer inhoudt dat senatoren niet langer rechtstreeks worden verkozen¹. De betrokken aanpassingen treden in werking op de dag van de verkiezingen van de gemeenschaps- en gewestparlementen in 2014.

Met andere van de voorgestelde wijzigingen van de wetten van 19 mei 1994 wordt beoogd gevolg te geven aan sommige aanbevelingen die zijn vervat in het evaluatierapport dat op 15 mei 2009 door de "Groupe d'États contre la corruption" (afgekort: GRECO) van de Raad van Europa werd uitgebracht onder de titel "Evaluatierapport over België. Transparantie in de financiering van politieke partijen". Deze wijzigingen treden in werking op 1 januari 2015.

¹ Zie in dat verband de voorstellen tot herziening van de artikelen 67 en 68 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2011 12, nr. 5-1724/1 en 5-1725/1).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Le commentaire accompagnant la proposition de loi énumère les mesures inscrites dans la proposition pour répondre aux recommandations figurant au rapport d'évaluation mentionné au point 1 du GRECO².

Il est à noter que la proposition ne répond pas à toutes les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du GRECO ou qu'elle ne se conforme que partiellement à certaines d'entre elles. Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a observé dans l'avis, donné en même temps que le présent avis, sur une proposition de loi faisant l'objet de la demande d'avis 53.905/AG³, les auteurs de la proposition veilleront à indiquer plus clairement les recommandations du GRECO auxquelles ils n'ont pas donné suite ainsi que les motifs pour lesquels ils estiment ne pas devoir s'y conformer. En ce qui concerne les recommandations qui ne sont que partiellement suivies, il est indiqué de préciser au cours des débats parlementaires de quelles recommandations il s'agit exactement et pourquoi il n'y a été satisfait que partiellement.

Les précisions susmentionnées sont non seulement de nature à promouvoir les connaissances et la compréhension des membres de l'assemblée parlementaire, mais elles peuvent aussi faciliter l'évaluation, par le GRECO, du suivi de ses recommandations.

3.1. L'article 9, § 5, proposé, de la loi du 19 mai 1994 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen' (article 10 de la proposition) prévoit la possibilité d'introduire, contre la décision de la Commission de contrôle, visée à l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989⁴, infligeant à l'égard d'un parti politique une sanction mentionnée à l'article 9 proposé, un recours en annulation devant le Conseil d'État "conformément

² Le rapport d'évaluation en question, qui a été rédigé dans le cadre du troisième cycle d'évaluation, met l'accent sur le respect des articles 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 'sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales' (Rec(2003)4) et, d'une manière plus générale, sur le respect du Principe directeur 15 concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour le texte intégral du rapport d'évaluation du GRECO, voir CoE Doc. Greco Eval III Rep (2008) BE, adopté par le GRECO lors de sa 42^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 11-15 mai 2009), voir: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_Two_FR.pdf).

³ Avis 53.905/AG sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2972/1).

⁴ Loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques'.

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. In de toelichting bij het wetsvoorstel worden de maatregelen opgesomd die in het voorstel worden ingeschreven om tegemoet te komen aan de aanbevelingen in het *sub 1* genoemde evaluatierapport van de GRECO².

Het valt op te merken dat in het voorstel niet wordt ingegaan op alle aanbevelingen die in het evaluatierapport van de GRECO worden gedaan, dan wel dat op sommige van die aanbevelingen slechts op een partiële wijze wordt ingegaan. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, opmerkt in het advies dat gelijktijdig met het voorliggende advies wordt uitgebracht over een voorstel van wet dat het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag 53.905/AV³, doen de indieners van het voorstel er goed aan om duidelijker aan te geven aan welke aanbevelingen van de GRECO geen gevolg wordt gegeven en om welke redenen zij dat menen te kunnen doen. Wat de slechts partieel gevolgde aanbevelingen betreft, verdient het aanbeveling dat in de loop van de parlementaire debatten zou worden verduidelijkt om welke aanbevelingen het precies gaat en waarom eraan slechts op een partiële wijze wordt tegemoet gekomen.

De voornoemde verduidelijkingen zijn niet enkel van aard de kennis en het inzicht van de leden van de parlementaire vergadering te bevorderen, maar kunnen bovendien de evaluatie faciliteren door de GRECO van de opvolging van zijn aanbevelingen.

3.1. In het voorgestelde artikel 9, § 5, van de wet van 19 mei 1994 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement' (artikel 10 van het voorstel) wordt in de mogelijkheid voorzien dat tegen een beslissing van de Controlecommissie, bedoeld in artikel 1, 4^o, van de wet van 4 juli 1989⁴, waarbij ten aanzien van een politieke partij een sanctie wordt opgelegd die wordt vermeld in het voorgestelde artikel 9, een

² In het betrokken evaluatierapport, dat in het kader van de derde evaluatieronde is tot stand gekomen, wordt de nadruk gelegd op de naleving van de artikelen 11, 12, 13b, 14 en 16 van de Aanbeveling van de Raad van Ministers van de Raad van Europa 'voor gemeenschappelijke regelgeving ter bestrijding van corruptie met betrekking tot de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes' (Rec(2003)4) en, meer in het algemeen, op de naleving van het Leidend Principe 15 inzake financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes. Voor de volledige tekst van het evaluatierapport van de GRECO, zie CoE Doc. Greco Eval III Rep (2008) BE, goedgekeurd door de GRECO op de 42ste plenaire vergadering (Straatsburg, 11-15 mei 2009), zie: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_Two_NL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_Two_NL.pdf).

³ Advies 53.905/AV over een voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en tot wijziging van het Kieswetboek' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2972/1).

⁴ Wet van 4 juli 1989 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen'.

à l'article 14, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État".

Les décisions de la Commission de contrôle contre lesquelles un recours en annulation devant le Conseil d'État est ainsi rendu possible sont celles qui infligent une sanction si un parti omet de déposer ou dépose tardivement une déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds qui y ont été affectés (article 9, § 1^{er}, proposé, de la loi), et en cas de déclaration erronée ou incomplète (article 9, § 2, proposé). Les décisions infligeant une sanction en cas de dépassement des dépenses électorales autorisées (article 9, §§ 3 et 4, proposé) pourront également faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

La nature des sanctions pouvant être infligées par la Commission de contrôle est également diversifiée. Il peut ainsi s'agir d'un avertissement (article 9, § 2, 1^o, et § 4, premier tiret, proposé), d'une amende administrative (article 9, § 1^{er}, 1^o, § 2, 2^o, premier tiret, § 3, et § 4, deuxième tiret, proposé), ou d'une saisie temporaire de la dotation (article 9, § 1^{er}, 2^o, et § 2, 2^o, deuxième tiret, proposé).

3.2. En soumettant les décisions de la Commission de contrôle énumérées à l'article 9, proposé, de la première loi du 19 mai 1994, au pouvoir d'annulation du Conseil d'État, le législateur étend la protection juridique concernant le financement des partis⁶. Il appartient évidemment au législateur d'opter à cet égard pour l'extension du pouvoir d'annulation dont est investi le Conseil d'État dans le cadre du contentieux objectif visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il est vrai que, compte tenu des missions et de la composition de la Commission de contrôle ainsi que de l'objet de ses décisions, la nature

beroeep tot nietigverklaring wordt ingesteld bij de Raad van State "overeenkomstig artikel 14, § 1, 2^o van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State".

De beslissingen van de Controlecommissie waartegen aldus een vernietigingsberoep bij de Raad van State wordt mogelijk gemaakt zijn die waarbij een sanctie wordt opgelegd in geval van het ontbreken van een aangifte of in geval van een laattijdige aangifte van de verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed (voorgesteld artikel 9, § 1, van de wet), en in geval van een onjuiste of onvolledige aangifte (voorgesteld artikel 9, § 2). Ook tegen beslissingen waarbij een sanctie wordt opgelegd in geval van overschrijding van toegelaten verkiezingsuitgaven (voorgesteld artikel 9, §§ 3 en 4) zal bij de Raad van State een vernietigingsberoep kunnen worden ingesteld.

Ook de aard van de sancties die door de Controlecommissie kunnen worden opgelegd, is gediversifieerd. Zo kan het gaan om een waarschuwing (voorgesteld artikel 9, § 2, 1^o, en § 4, eerste streepje), een administratieve boete (voorgesteld artikel 9, § 1, 1^o, § 2, 2^o, eerste streepje, § 3, en § 4, tweede streepje), of een tijdelijke verbeurdverklaring van de dotatie (voorgesteld artikel 9, § 1, 2^o, en § 2, 2^o, tweede streepje).

3.2. Door de beslissingen van de Controlecommissie, opgesomd in het voorgestelde artikel 9 van de eerste wet van 19 mei 1994, aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State te onderwerpen, verruimt de wetgever de rechtsbescherming op het vlak van de partijfinanciering⁶. Het komt uiteraard aan de wetgever toe om daarbij te opteren voor een uitbreiding van de vernietigingsbevoegdheid waarover de Raad van State in het kader van het objectief contentieux, bedoeld in artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beschikt. Wel is het zo dat, gelet op de taken en de samenstelling van de Controlecommissie

⁵ Est visé le recours en annulation qui peut être introduit en application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

⁶ La jurisprudence du Conseil d'État a rappelé à maintes reprises par le passé l'imperfection de cette protection juridique. C'est ainsi que dans ses arrêts nos 97.254 (WECKX et crts) et 97.255 (KELCHTERMANS et crts) du 29 juin 2001, le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître des recours en annulation contre les décisions de la Commission de contrôle sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il avait été modifié par la loi du 25 mai 1999. L'ancienne Cour d'arbitrage avait reconnu plus tôt, en réponse à un certain nombre de questions préjudicielles concernant la compatibilité de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination dans la mesure où la disposition législative concernée excluait la compétence du Conseil d'État pour connaître des recours en annulation contre les décisions de la Commission de contrôle, prises en application de l'ancien article 4bis de la loi du 4 juillet 1989, que sans doute la catégorie de personnes visée par l'article 4bis était-elle privée de contrôle juridictionnel. Toutefois, dès lors que cette absence de contrôle juridictionnel visait à garantir l'indépendance des assemblées législatives par rapport aux autres pouvoirs, elle n'était pas manifestement dépourvue de justification et ne constituait pas, selon la Cour, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution (arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000, B.6.).

⁵ Bedoeld wordt het vernietigingsberoep dat met toepassing van "artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o" van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State kan worden ingesteld.

⁶ Aan de onvolkomenheid van die rechtsbescherming werd in het verleden bij herhaling uitdrukking gegeven in de rechtspraak van de Raad van State. Zo achtte de Raad van State zich in de arresten nrs. 97.254 (WECKX en cons.) en 97.255 (KELCHTERMANS en cons.) van 29 juni 2001 onbevoegd om van beroepen tot nietigverklaring tegen beslissingen van de Controlecommissie kennis te nemen op basis van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals die bepaling was gewijzigd bij de wet van 25 mei 1999. Eerder werd door het toenmalige Arbitragehof in antwoord op een aantal prejudiciële vragen in verband met de verenigbaarheid van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie in de mate de betrokken wetsbepaling de bevoegdheid van de Raad van State uitsloot om kennis te nemen van vernietigingsberoepen tegen beslissingen van de Controlecommissie genomen met toepassing van het vroegere artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989, erkend dat aan de in artikel 4bis bedoelde categorie van personen ongetwijfeld de mogelijkheid tot jurisdictioneel toezicht werd ontzegd. Doordat echter die afwezigheid van jurisdictioneel toezicht tot doel had de onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen in verhouding tot de andere machten te waarborgen, werd zij door het Hof klaarblijkelijk niet zonder verantwoording geacht en schond zij volgens het Hof niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (arrest nr. 20/2000 van 23 februari 2000, B.6.).

juridique des décisions de la Commission de contrôle n'a pas toujours été appréciée clairement par le passé, en ce sens que l'incertitude a subsisté quant à la question de savoir s'il fallait les considérer comme étant d'une nature plutôt administrative que juridictionnelle⁷. En inscrivant les décisions de la Commission de contrôle visées dans la proposition dans la compétence d'annulation appartenant au Conseil d'État dans le contentieux objectif, le législateur les considère plutôt comme des actes administratifs⁸ et non comme des actes de juridiction, avec tout ce que cela implique⁹.

3.3. Un avant-projet de loi 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État' a récemment été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État¹⁰ et vise à modifier notamment l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, afin d'habiliter la section du contentieux administratif à statuer par voie d'arrêt "sur les recours en matière d'amendes administratives, si leur contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction"¹¹. L'arrêt concerné pourra alors, comme ce sera le cas pour tous les recours énumérés à l'article 16 des lois coordonnées, "réformer la décision prise par l'autorité ou la juridiction administrative", "l'arrêt se substitu[ant] à cette décision"¹².

La compétence du Conseil d'État visée à l'article 16 des lois coordonnées est celle qui s'inscrit dans le cadre de la "pleine juridiction" et se distingue nettement de la compétence d'annulation dont il dispose en application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois précitées. La question de savoir laquelle des deux compétences précitées de la section du contentieux administratif est réputée la plus adéquate pour trancher les litiges visés dans la proposition de loi dépend notamment de la nature et des effets des décisions visées de la Commission de contrôle. On peut considérer que les auteurs de la proposition ont procédé à cette mise en balance. Si pas, ils devront encore le faire.

⁷ Dans l'arrêt précité du 23 février 2000, l'ancienne Cour d'arbitrage a répondu aux questions préjudicielles posées, "que les décisions de la Commission aient une nature juridictionnelle [...] ou administrative" (considérant B.7. de l'arrêt).

⁸ Même s'ils sont accomplis par un organe – la Commission de contrôle – qui est un organe rattaché au Parlement et non pas tant une autorité administrative.

⁹ La distinction entre les actes administratifs et les actes de juridiction implique des différences en ce qui concerne, entre autres, la composition de l'organe, les garanties offertes au justiciable lors de l'élaboration de l'acte et la manière dont il y est mis un terme.

¹⁰ Cet avant-projet de loi a fait l'objet de l'avis 53.317/AG, donné le 11 juin 2013 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État.

¹¹ Article 16, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, des lois coordonnées (article 5, 1^o, du projet 53.317/AG).

¹² Article 16, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées (article 5, 4^o, du projet 53.317/AG).

en het voorwerp van diens beslissingen, de juridische aard van de beslissingen van de Controlecommissie in het verleden niet eenduidig beoordeeld is geworden in die zin dat er onzekerheid is blijven bestaan over de vraag of de betrokken beslissingen veeleer van bestuurlijke, dan wel als zijnde van jurisdictionele aard moeten worden beschouwd⁷. Door de in het voorstel bedoelde beslissingen van de Controlecommissie in te passen in de vernietigingsbevoegdheid waarover de Raad van State in het objectief contentieux beschikt, worden die beslissingen door de wetgever impliciet veeleer als bestuurlijke⁸, en niet als rechtsprekende handelingen beschouwd, met alle gevolgen van dien⁹.

3.3. Recent werd een voorontwerp van wet 'houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State' om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd¹⁰, dat tot wijziging strekt van onder meer artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, teneinde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd te maken om zich bij wijze van arrest uit te spreken over "de beroepen inzake de administratieve geldboeten, indien de beslechting ervan bij de wet niet aan een ander rechtscollege is toegewezen"¹¹. Het betrokken arrest kan dan, zoals het geval zal zijn voor alle beroepen die worden opgesomd in artikel 16 van de gecoördineerde wetten, "de beslissing genomen door de overheid of het administratief rechtscollege hervormen [of] herzien", waarbij "het arrest in de plaats van die beslissing [treedt]"¹².

De in artikel 16 van de gecoördineerde wetten bedoelde bevoegdheid van de Raad van State is die in het kader van de zogeheten "volle rechtsmacht" en valt duidelijk te onderscheiden van de vernietigingsbevoegdheid waarover de Raad van State beschikt met toepassing van artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de voornoemde wetten. Welke van de twee voornoemde bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak het best passend wordt geacht voor de in het wetsvoorstel beoogde geschillenbeslechting hangt mede af van de aard en de gevolgen van de beoogde beslissingen van de Controlecommissie. Men mag ervan uitgaan dat de indieners van het voorstel dergelijke afweging hebben gemaakt, zonet dienen zij dit alsnog te doen.

⁷ Het toenmalige Arbitragehof is in het voornoemde arrest van 23 februari 2000 tot een antwoord op de gestelde prejudiciële vragen gekomen ongeacht "of de beslissingen van de Commissie nu van jurisdictionele [...] of van administratieve [...] aard zijn" (overweging B.7. van het arrest).

⁸ Zij het verricht door een orgaan – de Controlecommissie – dat een bij het parlement aanleunend orgaan en niet zozeer een administratieve overheid is.

⁹ Uit het onderscheid tussen bestuurlijke en rechtsprekende handelingen vloeien verschillen voort op het vlak van onder meer de samenstelling van het orgaan, de waarborgen voor de rechtzoekende bij het tot stand komen van de handeling en de wijze van beëindiging van het bestaan van de handeling.

¹⁰ Over dat voorontwerp van wet werd door de Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 11 juni 2013 advies 53.317/AV uitgebracht.

¹¹ Ontworpen artikel 16, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten (artikel 5, 1^o, van het ontwerp 53.317/AV).

¹² Ontworpen artikel 16, tweede lid, van de gecoördineerde wetten (artikel 5, 4^o, van het ontwerp 53.317/AV).

Les auteurs doivent également être conscients du fait que la disposition de la proposition permettant d'introduire un recours en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État contre les décisions de sanction prises par la Commission de contrôle, risque d'instaurer un régime d'exception pour ces décisions. En effet, si la modification susmentionnée que le projet 53.317/AG vise à apporter à l'article 16 des lois coordonnées habilitait le Conseil d'État à connaître au contentieux de pleine juridiction des recours contre les amendes administratives, il serait ainsi opéré une distinction entre les voies de recours concernant les amendes administratives et celles concernant les décisions de la Commission de contrôle infligeant une amende administrative¹³. Cette distinction devra évidemment s'appuyer sur une justification objective et raisonnable à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

La question est de savoir si les auteurs de la proposition ont tenu compte de la modification en projet susmentionnée de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et, dans l'affirmative, s'ils estiment pouvoir donner une justification adéquate à la lumière du principe d'égalité et de non-discrimination pour la différence de traitement qui peut en découler concernant les voies de recours contre les amendes administratives.

3.4. Les observations formulées aux points 3.2. et 3.3. sont de nature à amener les auteurs de la proposition à opérer un choix mûrement réfléchi et à choisir de soumettre les décisions de sanction concernées prises par la Commission de contrôle au recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État — à l'instar de ce qui est actuellement prévu dans la proposition —, ou bien au recours "de pleine juridiction" visé à l'article 16 de ces mêmes lois. Dans cette dernière hypothèse, la rédaction de l'article 9, § 5, proposé, de la première loi du 19 mai 1994 (article 10 de la proposition), devra être adapté en y insérant une référence à la compétence du Conseil d'État visée à l'article 16 des lois coordonnées. Il est également recommandé de modifier l'article 16 des lois coordonnées en y mentionnant expressément le recours contre les déci-

¹³ Cette distinction serait encore d'autant plus marquée si la compétence du Conseil d'État ne restait pas limitée aux "recours en matière d'amendes administratives," mais s'étendait aux sanctions administratives. Dans son avis 53.317/AG donné le 11 juin 2013, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs soulevé la question de savoir "s'il ne serait pas plus logique d'habiliter la section du contentieux administratif à statuer au contentieux de pleine juridiction sur toutes les sanctions administratives qui ne sont pas attribuées à une autre juridiction" et elle a recommandé "si le législateur estimait [toutefois] devoir maintenir la distinction précitée, [...] d'insérer dans l'exposé des motifs une justification suffisante pour ces différences de traitement."

De indieners dienen er zich tevens bewust van te zijn dat de bepaling van het voorstel krachtens dewelke tegen sanctiebeslissingen van de Controlecommissie een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan worden ingesteld, een uitzonderingsregeling voor die beslissingen dreigt tot stand te brengen. Indien immers de Raad van State, als gevolg van de zo-even vermelde ontworpen wijziging van artikel 16 van de gecoördineerde wetten in het ontwerp 53.317/AV, bevoegd zou worden om in volle rechtsmacht kennis te nemen van beroepen tegen administratieve geldboeten, zou op die wijze een onderscheid worden gemaakt op het vlak van de beroepsmogelijkheden inzake administratieve geldboeten en de beslissingen van de Controlecommissie waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd.¹³ Voor dergelijk onderscheid zal uiteraard een objectieve en redelijke verantwoording moeten bestaan in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Vraag is of de indieners van het voorstel met de zo-even vermelde ontworpen wijziging van artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State rekening hebben gehouden en, zo ja, of zij voor de ongelijke behandeling die daaruit op het vlak van beroepsmogelijkheden inzake administratieve boeten kan voortvloeien, menen een deugdelijke verantwoording in het licht van de gelijkheid en de niet-discriminatie te kunnen geven.

3.4. De opmerkingen *sub* 3.2. en 3.3. zijn van die aard dat de indieners van het voorstel een weloverwogen keuze dienen te maken en ervoor moeten opteren om de in het voorstel vermelde sanctiebeslissingen van de Controlecommissie het voorwerp te laten uitmaken van het beroep tot nietigverklaring, bedoeld in artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State – zoals nu in het voorstel het geval is –, ofwel van het beroep in "volle rechtsmacht", bedoeld in artikel 16 van de voornoemde wetten. In dat laatste geval zal de redactie van het voorgestelde artikel 9, § 5, van de eerste wet van 19 mei 1994 (artikel 10 van het voorstel), moeten worden aangepast doordat erin zal moeten worden verwezen naar de bevoegdheid van de Raad van State, bedoeld in artikel 16 van de gecoördineerde wetten. Tevens verdient het dan aanbeveling om ook artikel

¹³ Dat onderscheid zou nog aan belang winnen indien de bevoegdheid van de Raad van State niet beperkt zou blijven tot "beroepen inzake de administratieve geldboeten," maar zich zou uitstrekken tot beroepen tegen alle administratieve sancties. In haar advies 53.317/AV van 11 juni 2013 wierp de Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State trouwens de vraag op "of het niet logischer zou zijn om de afdeling Bestuursrecht-spraak bevoegd te maken om met volle rechtsmacht te oordelen over alle administratieve sancties die niet aan een ander rechtscollege zijn opgedragen" en beval zij aan om "[i]ndien de wetgever echter van oordeel zou zijn het voormelde onderscheid te moeten behouden [...] een afdoende verantwoording voor deze verschillende behandelingen op te nemen in de memorie van toelichting".

sions de sanction concernées, prises par la Commission de contrôle¹⁴.

Si les auteurs font par contre le choix de maintenir le dispositif élaboré dans la proposition et, partant, la compétence d'annulation du Conseil d'État visée à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées, ils doivent tenir compte du fait que ce régime pourra éventuellement s'écarter de celui concernant le recours contre les amendes administratives élaboré dans le projet de loi cité au point 3.3. qui a fait l'objet de l'avis 53.317/AG du Conseil d'État, une fois que celui-ci aura été adopté. Dans ce cas, la disposition législative proposée qui fait mention du recours en annulation devant le Conseil d'État, devra être modifiée si on veut l'aligner sur la compétence plus générale de pleine juridiction ainsi attribuée au Conseil d'État dans le projet 53.317/AG pour les décisions concernant des amendes administratives.

3.5. La proposition ne prévoyant pas une possibilité de recours devant le Conseil d'État pour toutes les sanctions pouvant être infligées par la Commission de contrôle en application des lois du 19 mai 1994 que la proposition vise à modifier¹⁵, il convient d'observer que, si cette différence de traitement ne correspond pas à l'intention des auteurs de la proposition, il serait préférable de prévoir d'une manière générale une voie de recours contre les différentes sanctions infligées par la Commission de contrôle en application des lois précitées. Par contre, si cette distinction est intentionnelle, il faudra lui trouver une justification objective et raisonnable au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

4. Les modifications prévues par les articles 11, 3^o, 12, 2^o, 22, 2^o, et 23, 2^o, de la proposition¹⁶, ont déjà été effectuées par l'article 2 de la loi du 26 juin 2000 'relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution' et doivent dès lors être omises.

5. Il est d'usage, en légistique, de chaque fois mentionner dans les dispositions modificatives les textes normatifs encore en vigueur qui, par le passé, ont apporté des modifications

16 van de gecoördineerde wetten te wijzigen door erin uitdrukkelijk melding te maken van het beroep tegen de betrokken sanctiebeslissingen van de Controlecommissie.¹⁴

Opteren de indieners integendeel voor het behoud van de in het voorstel uitgewerkte regeling en derhalve voor de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State, bedoeld in artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten, dan dienen zij er rekening mee te houden dat die regeling mogelijk zal afwijken van de regeling die op het vlak van het beroep tegen administratieve geldboeten is uitgewerkt in het *sub* 3.3. genoemde ontwerp van wet dat het voorwerp is geweest van advies 53.317/AV van de Raad van State, eenmaal die regeling zal zijn tot stand gekomen. In dat geval zou de voorgestelde wetsbepaling waarin wordt melding gemaakt van het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State moeten worden gewijzigd zo men deze zou willen afstemmen op de aldus aan de Raad van State in het ontwerp 53.317/AV opgedragen, meer algemene bevoegdheid in volle rechtsmacht met betrekking tot beslissingen inzake administratieve geldboeten.

3.5. In de mate het voorstel niet in een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State voorziet voor alle sancties die door de Controlecommissie kunnen worden opgelegd met toepassing van de wetten van 19 mei 1994 die het voorstel beoogt te wijzigen¹⁵, moet worden opgemerkt dat, indien deze onderscheiden behandeling niet overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het voorstel, best op een algemene wijze in een rechtsmiddel wordt voorzien tegen de verschillende sancties die door de Controlecommissie met toepassing van de voornoemde wetten worden opgelegd. Indien daarentegen het onderscheid gewild is, zal voor dergelijke verschillende behandeling een objectieve en redelijke verantwoording moeten bestaan in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

4. De wijzigingen waarin de artikelen 11, 3^o, 12, 2^o, 22, 2^o, en 23, 2^o, van het voorstel voorzien¹⁶, werden reeds doorgevoerd bij artikel 2 van de wet van 26 juni 2000 'betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet' en moeten dan ook vervallen.

5. Het is vanuit legistiek oogpunt gebruikelijk dat in wijzigingsbepalingen telkens melding wordt gemaakt van de nog van kracht zijnde normatieve teksten die in het verleden

¹⁴ Dans ce cas, cette modification devra être opérée de façon coordonnée avec la modification de l'article 16 des lois coordonnées qui est également suggérée dans l'avis 53.905/AG que le Conseil d'État donne en même temps que le présent avis (avis 53.905/AG sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2972/1).

¹⁵ Voir par exemple l'article 8 de la première loi du 19 mai 1994.

¹⁶ Il s'agit chaque fois du remplacement du mot "franc" par le mot "euro".

¹⁴ Die wijziging dient dan wel op een gecoördineerde wijze te gebeuren met de wijziging van artikel 16 van de gecoördineerde wetten die eveneens wordt gesuggereerd in advies 53.905/AV dat de Raad van State gelijktijdig met het voorliggende advies uitbrengt (advies 53.905/AV over een voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en tot wijziging van het Kieswetboek', *Parl. St. Kamer* 2012-13, nr. 2972/1).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 8 van de eerste wet van 19 mei 1994.

¹⁶ Het betreft telkens de vervanging van het woord "frank" door het woord "euro".

à la disposition à modifier¹⁷. Lorsque les textes modificatifs devant ainsi être mentionnés sont particulièrement nombreux, il est permis d'en mentionner uniquement le dernier¹⁸. La proposition ne mentionne aucun texte modificatif antérieur.

Il s'impose dès lors, en ce qui concerne les modifications proposées des dispositions de la loi du 19 mai 1994 visée dans le chapitre 1^{er} de la proposition, de mentionner comme suit les textes modificatifs antérieurs: l'article 1^{er} (article 2 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 mars 2009; l'article 4*bis* (article 5 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 27 mars 2006; l'article 5, § 1^{er} (article 6 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 mars 2009; l'article 6 (article 7 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 27 mars 2006; l'article 7, alinéa 2, 1^o (article 8 de la proposition) a été modifié par la loi du 25 avril 2004; l'article 8, § 3 (article 9 de la proposition) a été remplacé par la loi du 25 avril 2004; l'article 9 (article 10 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 mars 2009; l'article 10 (article 11 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 mars 2009; l'article 11 (article 12 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2004, et l'article 11*bis* (article 14 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2004.

En ce qui concerne les modifications proposées des dispositions de la loi du 19 mai 1994 visée dans le chapitre 2 de la proposition, il convient de mentionner comme suit les textes modificatifs antérieurs: l'article 1^{er} (article 15 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 27 mars 2006; l'article 2, § 7 (article 16 de la proposition), a été renuméroté par la loi du 2 mars 2004; l'article 4*bis* (article 18 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 27 mars 2006; l'article 5, § 1^{er} (article 19 de la proposition), a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 mars 2009; l'article 6 (article 20 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 27 mars 2006; l'article 7, alinéa 2, 4^o (article 21 de la proposition), a été inséré par la loi du 25 avril 2004; l'article 10 (article 22 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 12 mars 2009, et l'article 11 (article 23 de la proposition) a été modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2004.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6. Selon son article 1^{er}, la proposition règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

L'article 9, § 5, proposé de la loi du 19 mai 1994 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen' (article 10 de la proposition) vise toutefois à régler la compétence du Conseil

¹⁷ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 113, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), dénommé ci-après *Guide de légistique*.

¹⁸ *Ibid*, recommandation n° 114.

wijzigingen hebben aangebracht in de te wijzigen bepaling¹⁷. Ingeval het aantal aldus te vermelden wijzigende teksten talrijk is, kan worden gebillijkt dat enkel van de laatste wijziging melding wordt gemaakt¹⁸. In het voorstel worden evenwel geen vroegere wijzigende teksten vermeld.

Derhalve dient, wat de voorgestelde wijzigingen aan bepalingen van de in hoofdstuk 1 van het voorstel beoogde wet van 19 mei 1994 betreft, als volgt melding te worden gemaakt van vroegere wijzigende teksten: artikel 1 (artikel 2 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 12 maart 2009; artikel 4*bis* (artikel 5 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 27 maart 2006; artikel 5, § 1 (artikel 6 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 12 maart 2009; artikel 6 (artikel 7 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 27 maart 2006; artikel 7, tweede lid, 1^o (artikel 8 van het voorstel) werd gewijzigd bij de wet van 25 april 2004; artikel 8, § 3 (artikel 9 van het voorstel) werd vervangen bij de wet van 25 april 2004; artikel 9 (artikel 10 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 12 maart 2009; artikel 10 (artikel 11 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 12 maart 2009; artikel 11 (artikel 12 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 25 april 2004, en artikel 11*bis* (artikel 14 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 25 april 2004.

Wat de voorgestelde wijzigingen aan bepalingen van de in hoofdstuk 2 van het voorstel beoogde wet van 19 mei 1994 betreft, dient als volgt melding te worden gemaakt van vroegere wijzigende teksten: artikel 1 (artikel 15 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 27 maart 2006; artikel 2, § 7 (artikel 16 van het voorstel), werd vernummerd bij de wet van 2 maart 2004; artikel 4*bis* (artikel 18 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 27 maart 2006; artikel 5, § 1 (artikel 19 van het voorstel), werd laatst gewijzigd bij de wet van 12 maart 2009; artikel 6 (artikel 20 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 27 maart 2006; artikel 7, tweede lid, 4^o (artikel 21 van het voorstel), werd ingevoegd bij de wet van 25 april 2004; artikel 10 (artikel 22 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 12 maart 2009, en artikel 11 (artikel 23 van het voorstel) werd laatst gewijzigd bij de wet van 25 april 2004.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Luidens artikel 1 van het voorstel regelt dit een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Het voorgestelde artikel 9, § 5, van de wet van 19 mei 1994 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement' (artikel 10 van het voorstel) strekt evenwel tot het regelen van

¹⁷ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna *Handleiding wetgevingstechniek* genoemd.

¹⁸ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 114.

d'État, ce qui constitue une matière visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 8^o, de la Constitution. En ce qui concerne l'article 9, § 5, proposé de la première loi du 19 mai 1994, la procédure législative en rapport avec cette disposition constitutionnelle doit dès lors être suivie.

Article 2

7. La rédaction du texte français de l'article 2, 2^o, de la proposition doit être adaptée comme suit:

“2^o au troisième alinéa, les mots ‘des chambres fédérales’ sont remplacés par les mots ‘de la Chambre des représentants’.”

Article 3

8. Les textes français et néerlandais de l'article 3 de la proposition ne correspondent pas. Alors que le texte néerlandais se limite à abroger l'article 2, § 4, de la première loi du 19 mai 1994, le texte français porte en outre “3^o la disposition de transition est abrogée;”. Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

Article 5

9. À la fin du texte néerlandais de l'article 5 de la proposition, il convient d'écrire “remplacer par les mots ‘de l'article 4bis’”. Dans le texte français, on écrira “les mots ‘de l'article 4bis’ sont remplacés par les mots ‘des articles 14/2 à 14/4’”.

Articles 6 et 19

10.1. Les articles 6, 2^o, et 19, 2^o, de la proposition suppriment, aux articles 5, § 1^{er}, 5^o, des lois respectives du 19 mai 1994, la mention des “messages payants sur Internet” comme un des moyens de propagande dont l'utilisation est interdite durant les quatre mois précédant les élections.

En ce qui concerne la suppression de cette interdiction, le commentaire de la disposition analogue figurant dans la proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 précise que “[d]ans le contexte technologique actuel, la distinction ne peut être justifiée”.

10.2. S'alignant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹, la Cour constitutionnelle a constaté que l'interdiction de faire de la publicité en faveur de partis politiques par la diffusion de spots publicitaires commerciaux à la radio et à la télévision, qui a une portée absolue et permanente et ne se limite pas à la campagne électorale, n'est pas raisonnablement justifiée et viole l'article 19 de la Constitution, combiné avec l'article 10 de la Convention

¹⁹ Cour eur. D.H., 11 décembre 2008, TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège.

de bevoegdheid van de Raad van State, hetgeen een aanpak uitmaakt als bedoeld in artikel 77, eerste lid, 8^o, van de Grondwet. Met betrekking tot het voorgestelde artikel 9, § 5, van de eerste wet van 19 mei 1994 moet derhalve de met die grondwetsbepaling samenhangende wetgevingsprocedure worden doorlopen.

Artikel 2

7. De redactie van de Franse tekst van artikel 2, 2^o, van het voorstel moet worden aangepast als volgt:

“2^o au troisième alinéa, les mots ‘des chambres fédérales’ sont remplacés par les mots ‘de la Chambre des représentants’.”

Artikel 3

8. Er is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 3 van het voorstel. Waar de Nederlandse tekst zich beperkt tot de opheffing van artikel 2, § 4, van de eerste wet van 19 mei 1994, wordt in de Franse tekst tevens geschreven “3^o la disposition de transition est abrogée;”. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 5

9. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 5 van het voorstel moet worden geschreven “remplacer par les mots ‘de l'article 4bis’”. In de Franse tekst dient te worden geschreven “les mots ‘de l'article 4bis’ sont remplacés par les mots ‘des articles 14/2 à 14/4’”.

Artikelen 6 en 19

10.1. Bij de artikelen 6, 2^o, en 19, 2^o, van het voorstel wordt in de artikelen 5, § 1, 5^o, van de respectieve wetten van 19 mei 1994 de vermelding geschrapt van “betalende boodschappen op internet” als een van de propagandamiddelen waarvan de aanwending verboden is tijdens de vier maanden voorafgaand aan de verkiezingen.

In de toelichting bij de analoge bepaling in het voorstel van wet tot wijziging van de wet van 4 juli 1989, wordt inzake de opheffing van dat verbod gewag gemaakt van een “onderscheid [dat] in de huidige technologische context niet [kan] worden verantwoord”.

10.2. Het Grondwettelijk Hof heeft, in navolging van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁹, vastgesteld dat verbod op reclame voor politieke partijen via commerciële radiospots op radio en televisie, dat een algemene en permanente draagwijdte heeft, en niet beperkt is tot de verkiezingscampagne, niet redelijk verantwoord is, en een schending vormt van artikel 19 van de Grondwet, in samenhang met artikel 10 van het Europees Verdrag tot be-

¹⁹ EHRM, 11 december 2008, TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti t. Noorwegen.

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰.

L'interdiction d'utiliser certains moyens de propagande pendant une période limitée dans le temps pour les élections doit en principe être également confrontée à l'article 19 précité de la Constitution et à l'article 10 de la Convention européenne. L'obligation qui incombe à l'autorité de respecter les conditions prescrites par l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la même Convention, à savoir l'organisation d'élections libres et régulières, doit également être prise en compte.

Lorsqu'il apprécie la nécessité d'imposer des restrictions à la liberté d'expression, le législateur doit notamment tenir compte des objectifs légitimes que constituent l'assurance d'un traitement non discriminatoire entre les tendances politiques et de l'accès des citoyens à une information politique équilibrée²¹, ainsi que la garantie du déroulement régulier des élections.

10.3. Il doit en outre tenir compte du principe d'égalité. Lorsqu'il souhaite interdire différentes formes de moyens de propagande, et d'autres pas, la différence de traitement devra s'appuyer sur un critère objectif raisonnablement justifié. L'existence d'une telle justification devra s'apprécier au regard de l'objectif et des conséquences de l'interdiction. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

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 cinéma²². Afin d'indiquer que l'interdiction n'exclut toutefois pas que les partis et les candidats puissent faire de la propagande électorale sur leurs 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 amendement²³.

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.

²⁰ C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.10.

²¹ Voir C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.7.

²² *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2996/1, 6 et 10.

²³ *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2996/2, 5.

scherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.²⁰

Een verbod op het gebruik van bepaalde propagandamiddelen in een in de tijd beperkte periode voor de verkiezingen moet in beginsel eveneens getoetst worden aan het genoemde artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag. De verplichting voor de overheid om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 3 van het Eerste Protocol bij hetzelfde verdrag, met name de organisatie van vrije en eerlijke verkiezingen, moet daarbij in rekening worden gebracht.

Wanneer hij oordeelt over de noodzakelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting moet de wetgever onder meer rekening houden met de legitieme doelstellingen van het waarborgen van een niet-discriminerende behandeling tussen de politieke strekkingen, van het waarborgen van de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie²¹, alsook van het waarborgen van een eerlijk verloop van de verkiezingen.

10.3. Daarenboven moet hij rekening houden met het gelijkheidsbeginsel. Wanneer hij verschillende vormen van propagandamiddelen wenst te verbieden, en andere niet, zal het verschil in behandeling moeten berusten op een objectief criterium dat redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van het verbod. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

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 bioscopen²². 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, werd in een amendement de huidige formulering van artikel 5, § 1, 5^o, van de wet bepaald.²³

Door het schrappen van het verbod van "betalende boodschappen op internet" maakt het om advies voorgedragen voorstel alle boodschappen en vormen van politieke propaganda van politieke partijen in de sperperiode op het internet mogelijk.

²⁰ GwH, 22 december 2010, nr. 161/2010, B.10.

²¹ Vgl. GwH, 22 december 2010, nr. 161/2010, B.7.

²² *Parl. St. Kamer* 2006-07, nr. 2996/1, 6 en 10.

²³ *Parl. St. Kamer* 2006-07, nr. 2996/2, 5.

10.4. 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. Pour ce faire, ils doivent tenir compte de l'évolution technologique qui incite les auteurs de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État', sur lequel le Conseil d'État donne ce jour l'avis 53.932/AG, à remplacer la compétence des communautés en matière de "radiodiffusion et [de] télévision" par la compétence en matière de "services de médias audiovisuels et sonores"²⁴.

11. Le texte néerlandais de l'article 5, § 1^{er}, 6^o, des lois respectives du 19 mai 1994 à insérer (articles 6, 3^o, et 19, 3^o, de la proposition), comme les autres subdivisions de l'énumération qui est ainsi complétée, ne doit pas commencer par une majuscule.

Articles 7 et 20

12.1. Dans le texte français de l'article 6, alinéa 3, proposé, de la première loi du 19 mai 1994 (article 7, 2^o, de la proposition), on remplacera les mots "ont fait des dons de 125 euro[s] et plus, et à la communiquer," par les mots "ont fait un sponsoring de 125 euros et plus et à les communiquer".

La rédaction du texte français de l'article 6, alinéa 3, proposé, de la deuxième loi du 19 mai 1994, visé à l'article 20 de la proposition, doit être adaptée dans le même sens.

12.2. Toujours en ce qui concerne le texte français, on rédigera l'article 7, 3^o, de la proposition comme suit:

"3^o au troisième alinéa, qui devient le quatrième alinéa, les mots 'à l'alinéa 2' sont remplacés par les mots 'aux alinéas 2 et 3'".

La même observation s'applique au texte français de l'article 20, 3^o, de la proposition.

13. À la fin du texte néerlandais de l'article 6, alinéa 3, proposé, de la première loi du 19 mai 1994 (article 7, 2^o, de la proposition), on écrira "aan te geven overeenkomstig de procedure bepaald in het eerste lid, 2^o" au lieu de "aan te geven zoals de procedure bepaald in het eerste lid, 2^o".

14. L'article 6, alinéa 3, proposé, des deux lois du 19 mai 1994, prescrit la communication d'une déclaration au président du bureau principal de la circonscription pour le sponsoring à partir de 125 euros, alors que l'article 6, alinéa 2, existant, des lois précitées prévoit respectivement une déclaration à "la Commission de contrôle chargée de veiller au respect de cette obligation conformément à l'article 11" et une déclaration "au Parlement de communauté ou de région ou à l'organe désigné par celui-ci, chargé de veiller au respect

²⁴ Voir l'article 2 de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat 2012-2013, n^o 5-2232/1, 201, et le commentaire figurant pp. 20-22.

10.4. 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. Ze moeten hierbij de technologische evolutie voor ogen houden, die de stellers van het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de zesde staats hervorming', waarover de Raad van State advies 53.932/AV uitbrengt, ertoe aanzet de gemeenschapsbevoegdheid inzake 'de radio-omroep en de televisie' te vervangen door de bevoegdheid inzake "de audiovisuele en de auditieve mediadiensten"²⁴.

11. De Nederlandse tekst van het in te voegen artikel 5, § 1, 6^o, van de respectieve wetten van 19 mei 1994 (artikelen 6, 3^o, en 19, 3^o, van het voorstel) behoort, zoals de overige onderdelen van de opsomming die ermee wordt aangevuld, aan te vangen zonder hoofdletter.

Artikelen 7 en 20

12.1. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de eerste wet van 19 mei 1994 (artikel 7, 2^o, van het voorstel), vervange men de woorden "ont fait des dons de 125 euro[s] et plus, et à la communiquer," door de woorden "ont fait un sponsoring de 125 euros et plus et à les communiquer".

De redactie van de Franse tekst van het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de tweede wet van 19 mei 1994, bedoeld in artikel 20 van het voorstel, moet op dezelfde wijze worden aangepast.

12.2. Nog in de Franse tekst redigere men artikel 7, 3^o, van het voorstel als volgt:

"3^o au troisième alinéa, qui devient le quatrième alinéa, les mots 'à l'alinéa 2' sont remplacés par les mots 'aux alinéas 2 et 3'".

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de Franse tekst van artikel 20, 3^o, van het voorstel.

13. Aan het einde van de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de eerste wet van 19 mei 1994 (artikel 7, 2^o, van het voorstel), schrijf men "aan te geven overeenkomstig de procedure bepaald in het eerste lid, 2^o" in plaats van "aan te geven zoals de procedure bepaald in het eerste lid, 2^o".

14. In het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de beide wetten van 19 mei 1994 wordt voor sponsoring vanaf 125 euro de aangifte bij de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring voorgeschreven, terwijl in het bestaande artikel 6, tweede lid, van voornoemde wetten voor giften vanaf 125 euro is voorzien in de aangifte "bij de Controlecommissie die toeziet op de naleving van deze verplichting overeenkomstig artikel 11" respectievelijk in de aangifte "bij het Gemeenschaps-of Gewestparlement of het door dat Parlement aangewezen

²⁴ Artikel 2 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staats hervorming, *Parl.St.* Senaat 201213, nr. 5-2231/1, 201, en de toelichting hierbij op de p. 20-22.

de cette obligation conformément à l'article 11" pour les dons de 125 euros et plus.

Dès lors qu'il est prescrit de communiquer la déclaration au président du bureau principal de la circonscription, cette déclaration est soumise au droit de consultation visé à l'article 94ter, § 2, alinéa 2, du Code électoral²⁵. Par conséquent, la déclaration est indirectement publique, de sorte qu'à la lumière de la protection de la vie privée, il est utile de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur cette réglementation²⁶.

Article 9

15. L'alinéa 2 de l'article 8, § 3, de la première loi du 19 mai 1994 doit être adapté et ne plus faire référence qu'à un seul président.

L'article 7bis de cette même loi doit également être adapté dans le même sens.

Article 10

16. Afin de ne laisser subsister aucun doute à ce sujet, l'article 9 proposé de la première loi du 19 mai 1994 doit disposer expressément que la Commission de contrôle peut uniquement infliger une sanction "dans le respect des droits de la défense" (comme c'est le cas dans l'actuel article 8 de la même loi).

17. Dans le texte néerlandais de l'article 9, § 2, 1°, proposé de la première loi du 19 mai 1994, le mot "kalenderdagen" doit être remplacé par le mot "dagen"²⁷. Dans le texte néerlandais de l'article 9, § 2, 2°, proposé, il y a lieu de supprimer dans la phrase introductive le mot "kalenderdagen". Dans le texte français de l'article 9, § 2, 1° et 2°, proposé, phrase introductive, on remplacera le mot "jours calendriers" par le mot "jours".

Il est en outre recommandé d'appliquer, en ce qui concerne le nombre de jours, une orthographe uniforme, et ce tant dans le texte néerlandais que dans le texte français de l'article 9 proposé²⁸.

18. Le texte néerlandais de l'article 9, § 3, proposé, de la première loi du 19 mai 1994 doit commencer par les mots "Bij overschrijding", compte tenu de la suite du texte et par souci

²⁵ Voir les articles 6, alinéa 1^{er}, 2°, et 7 de la première loi du 19 mai 1994 et l'article 7 de la deuxième loi du 19 mai 1994.

²⁶ Voir l'observation formulée pour l'article 22 de la proposition de loi "modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral" (Doc. parl. Chambre 2012-2013, n° 2972/1), dans l'avis 53.905/AG du Conseil d'État.

²⁷ Guide légistique, recommandation n° 95, a.

²⁸ Comp. par exemple l'article 9, § 2, 1° proposé ("quinze jours calendriers"; "vijftien kalenderdagen") et l'article 9, § 2, 2°, proposé, phrase introductive ("15 jours calendriers"; "15 [...] kalenderdagen").

orgaan, [dat] toeziet op de naleving van deze verplichting overeenkomstig artikel 11".

Door het voorschrijven van de aangifte bij de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring, is op deze aangifte het inzagerecht, bedoeld in artikel 94ter, § 2, tweede lid, van het Kieswetboek van toepassing²⁵. De aangifte is bijgevolg indirect openbaar, zodat het, in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nuttig is over deze regeling het advies in te winnen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer²⁶.

Artikel 9

15. Het tweede lid van artikel 8, § 3, van de eerste wet van 19 mei 1994 moet aangepast worden en enkel nog verwijzen naar één enkele voorzitter.

Artikel 7bis van dezelfde wet dient eveneens in die zin te worden aangepast.

Artikel 10

16. Teneinde hierover geen enkele twijfel te laten bestaan, moet in het voorgestelde artikel 9 van de eerste wet van 19 mei 1994 uitdrukkelijk bepaald worden dat de Controlecommissie maar "met inachtneming van de rechten van verdediging" een sanctie kan opleggen (zoals het geval is in het huidige artikel 8 van dezelfde wet).

17. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 9, § 2, 1°, van de eerste wet van 19 mei 1994 moet het woord "kalenderdagen" worden vervangen door het woord "dagen".²⁷ In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 9, § 2, 2°, moet in de inleidende zin het woord "kalenderdagen" worden geschrapt. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 9, § 2, 1° en 2°, inleidende zin, vervange men de woorden "jours calendriers" door het woord "jours".

Tevens verdient het aanbeveling om in zowel de Nederlandse als de Franse tekst van het voorgestelde artikel 9 een eenvormige schrijfwijze van het aantal dagen te hanteren²⁸.

18. De Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 9, § 3, van de eerste wet van 19 mei 1994 moet aanvangen met de woorden "Bij overschrijding", rekening houdend met

²⁵ Zie de artikelen 6, eerste lid, 2°, en 7 van de eerste wet van 19 mei 1994 en artikel 7 van de tweede wet van 19 mei 1994.

²⁶ Zie de opmerking bij artikel 22 van het voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en tot wijziging van het Kieswetboek' (Parl. St. Kamer 2012-13, nr. 2972/1), in het advies 53.905/AV van de Raad van State.

²⁷ Handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 95, a.

²⁸ Vgl. bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 9, § 2, 1° ("vijftien kalenderdagen"; "quinze jours calendriers"), met het voorgestelde artikel 9, § 2, 2°, inleidende zin ("15 [...] kalenderdagen"; "15 jours calendriers").

de concordance avec le texte français. Dans le texte français, le mot “infligera” doit être remplacé par le mot “inflige”.

19. Le but de la norme, visé par l'article 9, § 4, proposé, de la première loi du 19 mai 1994 apparaîtrait plus clairement si la phrase introductive de ce paragraphe était rédigée comme suit:

“En cas de violation de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3 ou 4, ou de toute subdivision de l'article 5, § 1^{er}, la Commission de contrôle peut infliger au parti politique concerné une des sanctions suivantes:”.

20. Dans le texte français de l'article 9 proposé de la loi du 19 mai 1994, le mot “confiscation” doit à chaque fois être remplacé par le mot “saisie”.

Articles 11 et 22

21. Le texte néerlandais des articles 11, 1^o, et 22, 1^o de la proposition, ne concorde pas avec le texte français.

Il ressort du commentaire de la proposition (53.905/AG) susvisée que les dispositions ont pour but d'ajouter l'hypothèse d'une “déclaration délibérément incomplète ou erronée” à l'hypothèse de l'“absence de déclaration”. Il se déduit en outre du texte français que l'intention est d'ajouter la qualification “délibérément” à l'hypothèse de l'“absence de déclaration”.

En conséquence, on rédigera les articles 11, 1^o et 22, 1^o, comme suit:

“le § 1^{er}, 3^o, est remplacé par ce qui suit: ‘quiconque aura omis délibérément de déclarer ses dépenses électorales et/ou l'origine des fonds dans le délai fixé à l'article 116, § 6, du Code électoral, ou aura fait une déclaration délibérément incomplète ou erronée’;”

Article 12

22. Dans le texte français de l'article 12, 1^o, de la proposition, le mot “sera” doit être remplacé par le mot “est”.

Articles 13 et 24

23. La possibilité de parrainage est limitée aux personnes physiques qui sont commerçants ou commerçantes au sens du Code de Commerce. Le critère concernant la qualité de commerçant est certes objectif, mais la question se pose de

de la verdere inhoud van die tekst en ter wille van de overeenstemming met de Franse tekst. In de Franse tekst moet het woord “*infligera*” vervangen worden door het woord “*inflige*”.

19. Het normdoel dat wordt beoogd met het voorgestelde artikel 9, § 4, van de eerste wet van 19 mei 1994 wordt beter tot uitdrukking gebracht door de inleidende zin van die paragraaf te redigeren als volgt:

“Bij schending van artikel 2, § 1, derde of vierde lid, of enig onderdeel van artikel 5, § 1, kan de Controlecommissie de betrokken politieke partij een van de hiernavolgende sancties opleggen:”.

20. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 9 van de wet van 19 mei 1994 moet telkens het woord “*confiscation*” vervangen worden door het woord “*saisie*”.

Artikelen 11 en 22

21. De Nederlandse tekst van de artikelen 11, 1^o, en 22, 1^o van het voorstel is niet in overeenstemming met de Franse tekst.

Uit de toelichting bij het reeds genoemde voorstel 53.905/AV blijkt dat de bedoeling van de bepalingen erin bestaat om de hypothese van “een opzettelijk onvolledige of onjuiste aangifte” toe te voegen aan de hypothese van “geen aangifte”. Uit de Franse tekst valt bovendien af te leiden dat de bedoeling voorligt om de kwalificatie “opzettelijk” toe te voegen aan de hypothese van “geen aangifte”.

In het licht hiervan dienen de artikelen 11, 1^o en 22, 1^o, als volgt te worden geformuleerd:

“§ 1, 3^o, wordt vervangen als volgt: ‘een ieder die opzettelijk geen aangifte doet van zijn verkiezingsuitgaven en/of van de herkomst van de geldmiddelen binnen de termijn bepaald in artikel 116, § 6, van het Kieswetboek, of die opzettelijk een onvolledige of onjuiste aangifte doet’;”.

Artikel 12

22. In de Franse tekst van artikel 12, 1^o, van het voorstel moet het woord “*sera*” vervangen worden door het woord “*est*”.

Artikelen 13 en 24

23. De mogelijkheid van sponsoring wordt beperkt tot natuurlijke personen die koopman of koopvrouw zijn in de zin van het Wetboek van Koophandel. Het criterium met betrekking tot de hoedanigheid van koopman is weliswaar objectief, maar de vraag rijst of het wel relevant is ten opzichte van het nage-

savoir s'il est bien pertinent eu égard à l'objectif poursuivi²⁹. La question se pose par ailleurs de savoir si ce critère est suffisamment contraignant en droit, étant donné qu'en cas de litige il revient en définitive au juge de considérer ou non une personne comme commerçant ou commerçante.

Si aucune justification particulière ne peut être donnée sous cette perspective pour limiter les possibilités de parrainage aux personnes physiques ayant la qualité de commerçant ou de commerçante au sens du Code de commerce, cette restriction aux commerçants doit être omise et le champ d'application doit être étendu aux autres personnes physiques susceptibles d'avoir un quelconque intérêt au parrainage³⁰. Dans ce cas, on adaptera également en conséquence la formulation des dispositions proposées aux articles 7, 2°, et 20, 2°, de la proposition.

24. Dans le texte néerlandais des articles 11/1, et 11*bis* proposés, des lois respectives du 19 mai 1994, on écrira: "De identiteit van natuurlijke personen [...] wordt jaarlijks geregistreerd" (et non: "worden").

25. Dans la version française du texte de ces mêmes articles 11/1 et 11*bis* proposés, il convient de remplacer les mots "qui ont fait don de 125 euro et plus" par les mots "qui ont fait un sponsoring de 125 euros et plus".

26. La deuxième loi du 19 mai 1994 contient déjà un article 11*bis*. Dès lors, il vaudrait mieux que l'article 24 de la proposition insère un article 11/1, par analogie avec l'article 13 de la proposition, qui prévoit d'insérer, dans la première loi du 19 mai 1994, une disposition identique numérotée de la sorte.

27. Il est recommandé d'apporter, par un article distinct, dans la première phrase de l'article 11*bis* de la deuxième loi du 19 mai 1994, les mêmes modifications que celles prévues pour la phrase correspondante de l'article 11*bis* de la première loi du 19 mai 1994, dans l'article 14 de la proposition soumise pour avis. La deuxième phrase de l'article 11*bis* de la deuxième loi du 19 mai 1994 doit également être adaptée

streefde doel²⁹. Voorts rijst de vraag of dit criterium voldoende in rechte kan worden afgedwongen daar het uiteindelijk bij betwisting aan de rechter toekomt een persoon al dan niet als koopman of koopvrouw te beschouwen.

Indien in dit licht geen bijzondere verantwoording kan worden gegeven voor de beperking van de mogelijkheid van sponsoring tot natuurlijke personen die koopman of koopvrouw zijn in de zin van het Wetboek van Koophandel, dient deze beperking tot kooplui te vervallen, en dient het toepassingsgebied te worden verruimd tot andere natuurlijke personen die enig belang kunnen hebben bij sponsoring³⁰. In dat geval dient ook de redactie van de voorgestelde bepalingen onder de artikelen 7, 2°, en 20, 2°, van het voorstel in het licht daarvan te worden aangepast.

24. In de Nederlandse tekst van de voorgestelde artikelen 11/1, en 11*bis* van de respectieve wetten van 19 mei 1994 moet worden geschreven: "De identiteit van natuurlijke personen [...] wordt jaarlijks geregistreerd" (niet: "worden").

25. In de Franse tekst van dezelfde voorgestelde artikelen 11/1 en 11*bis* vervange men de woorden "qui ont fait don de 125 euro et plus" door de woorden "qui ont fait un sponsoring de 125 euros et plus".

26. De tweede wet van 19 mei 1994 bevat reeds een artikel 11*bis*. Er wordt met artikel 24 van het voorstel derhalve best een artikel 11/1 ingevoegd, naar analogie van artikel 13 van het voorstel, dat voorziet in de invoeging van een aldus genummerde gelijkkluidende bepaling in de eerste wet van 19 mei 1994.

27. Het verdient aanbeveling om, met een afzonderlijk artikel, in de eerste zin van artikel 11*bis* van de tweede wet van 19 mei 1994 dezelfde wijzigingen aan te brengen als degene die voor de tegenhanger van die zin in artikel 11*bis* van de eerste wet van 19 mei 1994 zijn bepaald in artikel 14 van het om advies voorgelegde voorstel. Eveneens moet de tweede zin van artikel 11*bis* van de tweede wet van 19 mei 1994 wor-

²⁹ Il convient de noter à cet égard que, d'une part, tout un éventail d'activités économiques exercées par des personnes physiques n'entrent pas dans la définition des "actes de commerce". Voir, par exemple, certaines activités agricoles (art. 2, alinéa 4, Code de commerce (Cass. 12 juni 1987, *Pas.* 1987, 1263), les professions libérales, les entreprises purement artisanales n'impliquant pas la livraison de marchandises (art. 2, alinéa 2, dernière phrase), l'industrie extractive pure et simple, n'impliquant pas la transformation des matières premières extraites. Par ailleurs, il appartient au juge de déterminer si des personnes physiques qui, objectivement, accomplissent des actes de commerce, ont effectivement la qualité de commerçant. Si, aux termes de l'article 2 du Code de commerce, certains actes sont réputés actes de commerces, c'est parce que le législateur présume que ceux-ci sont accomplis dans un esprit de lucre. Cette présomption est susceptible de preuve contraire (Cass. 19 janvier 1973, *Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation.* 1973, 492).

³⁰ On peut se référer, à cet égard, à la définition de "l'entreprise" à l'article I.1.1°, en projet, du Titre 1^{er} ("Définitions générales") du Livre 1^{er} ("Définitions") du Code de droit économique (*Doc.parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2836/001): "toute personne physique ou personne morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations"

²⁹ In dit verband moet worden opgemerkt dat enerzijds een ganse waaier van economische activiteiten uitgeoefend door natuurlijke personen, niet onder de omschrijving van "daden van koophandel" vallen. Zie bij wege van voorbeeld bepaalde landbouwactiviteiten (art. 2, vierde lid W.Kh. (Cass. 12 juni 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1403), vrije beroepen, de zuivere ambachtsbedrijven waarbij geen levering van koopwaar plaatsvindt (art. 2, tweede lid, laatste zin), de zuivere delfstoffennijverheid wanneer er geen bewerking van de gewonnen grondstof plaatsvindt. Anderzijds komt het aan de rechter toe te bepalen of natuurlijke personen die objectief gezien daden van koophandel uitoefenen, wel de hoedanigheid van koopman hebben. Indien, volgens artikel 2 W. Kh. bepaalde handelingen als daden van koophandel worden aangemerkt, komt dit immers omdat de wetgever vermoedt dat deze daden met winstoogmerk worden verricht. Dit vermoeden is vatbaar voor tegenbewijs (Cass. 19 januari 1973, *Arr. Cass.* 1973, 515).

³⁰ In dit verband kan verwezen worden naar de definitie van "onderneming" in het ontworpen artikel I.1.1°, van Titel 1 ("Algemene definities") van boek 1 ("Definities") van het Wetboek van economisch recht (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2836/1): "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen"

puisqu'il n'y est actuellement fait référence qu'aux enregistrements visés à l'article 11.

28. À l'inverse de ce qui a été prévu pour les dons (voyez l'article 11, alinéas 4 et 5, des deux lois du 19 mai 1994), aucune sanction n'est instaurée en cas de non-respect des dispositions de l'article 11/1 proposé, de la loi du 19 mai 1994 visée à l'article 13 de la proposition ou des dispositions faisant l'objet de l'article 11*bis* proposé de la loi du 19 mai 1994 visée à l'article 24. Les auteurs de la proposition examineront s'il ne convient pas de compléter la proposition sur ce point.

Article 14

29. Dans le texte français de l'article 14 de la proposition, on écrira "et les mots 'alinéa 2' sont remplacés par les mots 'alinéas 2 et 3'".

Article 15

30. À l'article 15 de la proposition, on précisera qu'une modification est ainsi apportée à l'article 1^{er}, 1°, de la loi du 19 mai 1994 en question.

Article 20

31. Dans le texte français de l'article 20, 3° de la proposition, on écrira "les mots 'à alinéa 2' sont remplacés par les mots 'aux alinéas 2 et 3'".

LE GREFFIER,

Michel FAUCONIER

LE PRÉSIDENT,

Marnix VAN DAMME

den aangepast, aangezien er thans enkel in verwezen wordt naar de in artikel 11 bedoelde registraties.

28. In tegenstelling tot wat bepaald is voor giften (vgl. met artikel 11, vierde en vijfde lid, van de beide wetten van 19 mei 1994), wordt niet in een sanctionering voorzien voor de schending van de bepalingen van het voorgestelde artikel 11/1, van de in artikel 13 van het voorstel bedoelde wet van 19 mei 1994 of van de bepalingen opgenomen in het voorgestelde artikel 11*bis* van de in artikel 24 bedoelde wet van 19 mei 1994. De indieners van het voorstel dienen zich erover te beraden of het voorstel op dat punt niet best wordt aangevuld.

Artikel 14

29. In de Franse tekst van artikel 14 van het voorstel schrijve men "et les mots 'alinéa 2' sont remplacés par les mots 'alinéas 2 et 3'".

Artikel 15

30. In artikel 15 van het voorstel dient te worden gepreciseerd dat daarmee een wijziging wordt aangebracht in artikel 1, 1°, van de betrokken wet van 19 mei 1994.

Artikel 20

31. In de Franse tekst van artikel 20, 3° van het voorstel schrijve men "*les mots 'à alinéa 2' sont remplacés par les mots 'aux alinéas 2 et 3'*".

DE GRIFFIER,

Michel FAUCONIER

DE VOORZITTER,

Marnix VAN DAMME