

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

31 maart 2017

**WETSVOORSTEL**

ertoe strekkende de regels voor sommige  
verbodsbepalingen die in verkiezingsperiodes  
gelden inzake propaganda voor de politieke  
partijen en hun kandidaten, ook toepasselijk  
te maken op de ziekenfondsen  
en de landsbonden van ziekenfondsen

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 60.484/1 VAN 22 MAART 2017

---

*Zie:*

Doc 54 **0395/ (B.Z. 2014):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine c.s.  
002: Toevoeging indiener.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

31 mars 2017

**PROPOSITION DE LOI**

visant à étendre aux mutualités  
et aux unions nationales de mutualités  
les règles relatives à certaines interdictions  
de propagande applicables aux partis  
politiques et à leurs candidats  
en période électorale

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 60.484/1 DU 22 MARS 2017

---

*Voir:*

Doc 54 **0395/ (S.E. 2014):**

- 001: Proposition de loi de M. Bacquelaine et consorts.  
002: Ajout auteur.

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

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

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

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

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

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

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

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 18 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over wetsvoorstel “ertoe strekkende de regels voor sommige verbodsbepalingen die in verkiezingsperiodes gelden inzake propaganda voor de politieke partijen en hun kandidaten, ook toepasselijk te maken op de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen” (*Parl. St. Kamer*, nr. 54-0395/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marx Van Damme, kamervoorzitter, Wilfried Van Vaerenbergh en Wouter Pas, staatsraden, Marc Rigaux en Michel Tison, assessoren, en Wim Geurts, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht Steen, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter Pas, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2017.

\*

#### STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen<sup>1</sup> te verbieden om tijdens de zogenaamde sperperiode vóór de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers bepaalde activiteiten te ondernemen, zoals onder meer het gebruik van commerciële reclameborden en affiches, het verkopen of uitdelen van gadgets, het voeren van commerciële telefooncampagnes en het laten verspreiden van commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen.

Daartoe wordt de inleidende zin van artikel 5, § 1, 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” gewijzigd.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. De voorgestelde bepaling heeft tot gevolg dat het verbod voor de ziekenfondsen betrekking heeft op alle in (de toekomstige tekst van) artikel 5, § 1, tweede lid, van de wet van 4 juli 1989 genoemde activiteiten tijdens de sperperiode.<sup>2</sup> Dit verbod geldt ongeacht het feit of die activiteiten worden ondernomen om propaganda te maken voor politieke partijen of voor kandidaten van politieke partijen.

<sup>1</sup> Verder in dit advies wordt verwezen naar “de ziekenfondsen” waarmee dus de door het voorstel beoogde “ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen” worden bedoeld.

<sup>2</sup> Krachtens artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989 bedraagt deze sperperiode in beginsel vier maanden.

Le 18 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi “visant à étendre aux mutualités et aux unions nationales de mutualités les règles relatives à certaines interdictions de propagande applicables aux partis politiques et à leurs candidats en période électorale” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0395/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 8 décembre 2016. La chambre était composée de Marx Van Damme, président de chambre, Wilfried Van Vaerenbergh et Wouter Pas, conseillers d'État, Marc Rigaux et Michel Tison, assesseurs, et Wim Geurts, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht Steen, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wouter Pas, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mars 2017.

\*

#### PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'interdire aux mutualités et aux unions nationales de mutualités<sup>1</sup> de mener certaines activités pendant la période dite d'attente précédant l'élection de la Chambre des représentants, comme utiliser des panneaux et affiches publicitaires commerciaux, vendre ou distribuer des gadgets, organiser des campagnes commerciales par téléphone et faire diffuser des spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma.

La phrase introductive de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 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” est modifiée à cet effet.

#### EXAMEN DU TEXTE

2. La disposition proposée a pour effet d'étendre l'interdiction faites aux mutualités à toutes les activités citées dans (le texte futur de) l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989 pendant la période d'attente<sup>2</sup>. Cette interdiction s'applique indépendamment du fait que ces activités soient menées dans un but de propagande pour des partis politiques ou pour des candidats de partis politiques.

<sup>1</sup> Dans la suite du présent avis, le terme “mutualités” est donc utilisé pour désigner les “mutualités et unions nationales de mutualités” visées par la proposition.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 juillet 1989, cette période d'attente dure en principe quatre mois.

Deze draagwijdte volgt uit de voorgestelde tekst van artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 4 juli 1989. Ze wordt bevestigd door het feit dat uit het voorgestelde artikel 5, § 1, eerste lid, 1) en 2) van de wet van 4 juli 1989 volgt dat de kandidaten en de politieke partijen de betrokken activiteiten niet mogen verrichten ongeacht de bedoeling van die activiteiten, terwijl uit het voorgestelde artikel 5, § 1, eerste lid, 4) voortvloeit dat het verbod enkel geldt voor zover derden “propaganda wensen te maken voor de in de voorafgaande punten bedoelde personen”.

Een overtreding van het verbod wordt krachtens artikel 14, § 1, van de wet van 4 juli 1989 gestraft met de strafsancties gesteld in artikel 181 van het Kieswetboek.

3.1. Het voorstel bevat aldus formeel een wijziging van de in de wet van 4 juli 1989 opgenomen regeling inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De *sub* 2 beschreven draagwijdte van het voorstel brengt evenwel met zich mee dat het inhoudelijk niet beschouwd kan worden als een regeling van de verkiezingsuitgaven. Het voorstel regelt integendeel de grenzen waarbinnen de ziekenfondsen reclame mogen voeren. Meer bepaald wordt hen verboden in de sperperiode gebruik te maken van een aantal vormen van informatievervalsing en reclame.

Het feit dat de stellers van het voorstel er, volgens de toelichting, van uitgaan dat “het buiten kijf [staat] dat, wanneer tijdens verkiezingscampagneperiodes (...) reclameboodschappen [door ziekenfondsen] worden verspreid, die manifest bedoeld zijn om het resultaat van een politieke partij en haar kandidaten gunstig te beïnvloeden”, verandert hieraan niets. De tekst van het voorstel beperkt het verbod immers niet tot reclame die gericht is op de ondersteuning van politieke partijen of kandidaten.

Aldus bevat het voorstel regelgeving inzake de ziekenfondsen, en kan het geacht worden te passen binnen de federale bevoegdheid inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering.<sup>3</sup>

3.2. Onder de vormen van reclame die verboden worden, vallen ook de “commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen”.

Sinds de opheffing, door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, van de uitzondering m.b.t. de handelspubliciteit, zijn de gemeenschappen bevoegd voor dat aspect van de aangelegenheid “radio-omroep en televisie”. De gemeenschappen zijn dus bevoegd om de reclame in de ruime zin op radio en televisie te regelen.<sup>4</sup> Deze bevoegdheid inzake handelsreclame op radio en televisie laat evenwel de federale bevoegdheid onverlet om regelend op te treden ten aanzien

Cette portée découle du texte proposé de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 juillet 1989. Elle est confirmée par le fait qu'il résulte de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1) et 2), proposé, de la loi du 4 juillet 1989 que les candidats et les partis politiques ne peuvent pas mener les activités concernées, quelle que soit l'intention qui les sous-tend, tandis qu'il découle de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 4), proposé que l'interdiction ne s'applique que pour autant que des tiers “souhaitent faire de la propagande pour l'une des personnes visées aux points précédents”.

Aux termes de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 juillet 1989, une infraction à l'interdiction sera punie des sanctions pénales prévues à l'article 181 du Code électoral.

3.1. La proposition contient donc formellement une modification du régime inscrit dans la loi du 4 juillet 1989 relatif à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants. La portée de la proposition, décrite au point 2, implique cependant que cette dernière ne peut pas être considérée, sur le fond, comme une réglementation des dépenses électorales. Au contraire, la proposition règle les limites dans lesquelles les mutualités peuvent faire de la publicité. Il leur est plus précisément interdit, durant la période d'attente, d'utiliser certaines formes de publicité et de fourniture d'informations.

La circonstance que, selon les développements, les auteurs de la proposition considèrent qu'“il ne fait aucun doute que, lorsqu'ils sont diffusés en période électorale [par des mutualités], les messages publicitaires sont manifestement destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats” n'y change rien. En effet, le texte de la proposition ne limite pas l'interdiction à la publicité visant à soutenir des partis politiques ou des candidats.

Ainsi, la proposition contient des règles relatives aux mutualités et peut être réputée s'inscrire dans le cadre de la compétence fédérale en matière d'assurance maladie-invalidité<sup>3</sup>.

3.2. Les formes de publicité interdites comprennent également les “spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma”.

Depuis l'abrogation, par la loi spéciale du 8 août 1988, de l'exception relative à la publicité commerciale, les communautés sont compétentes pour cet aspect de la matière “radiodiffusion et télévision”. Les communautés sont dès lors compétentes pour régler la publicité au sens large à la radio et à la télévision<sup>4</sup>. Cette compétence en matière de publicité commerciale à la radio et à la télévision ne porte toutefois pas atteinte à la compétence fédérale de légiférer en ce qui

<sup>3</sup> Deze bevoegdheid wordt vermeld in artikel 5, § 1, I, tweede lid, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen”.

<sup>4</sup> Adv.RvS 27.048/3 van 18 november 1997 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 april 1998 “tot wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995”, *Parl. St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 876/1, 84. .

<sup>3</sup> Cette compétence est mentionnée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 “de réformes institutionnelles”.

<sup>4</sup> Avis C.E. 27.048/3 du 18 novembre 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 28 avril 1998 “modifiant certaines dispositions des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995”, *Doc. Parl., Parl. fl.*, 1997-98, n° 876/1, p. 84. .

van reclameboodschappen die als onderwerp producten of diensten hebben die behoren tot een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is.<sup>5</sup>

3.3. Het voorstel past aldus binnen de bevoegdheden van de federale wetgever.

4. Het beperken en *a fortiori* het verbieden van bepaalde vormen van reclame of propaganda vormen een beperking van de vrijheid van meningsuiting, zoals die beschermd wordt door artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).<sup>6</sup> Deze artikelen beschermen niet enkel de inhoud van de meningsuiting, maar ook de keuze van de vorm, de verspreidingstechniek of het medium.

5. Op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM kan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting evenwel worden beperkt, wanneer dit “bij wet [is] voorzien” en wanneer een legitieme doelstelling wordt nagestreefd, meer bepaald wanneer de beperking “in het belang [is] van ‘s lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen”. Daarbij moet de beperking nodig zijn in een democratische samenleving wat onder meer impliceert dat er pertinente en voldoende redenen zijn voor de beperking, die inhouden dat er een “dwingende maatschappelijke behoefte” bestaat aan de beperking en dat deze evenredig is met het nagestreefte doel.<sup>7</sup>

6.1. Het verbod om bepaalde propaganda- en reclameactiviteiten te verrichten wordt in de wet ingeschreven, zodat aan de eerste voorwaarde van artikel 10, tweede lid, EVRM is voldaan.

6.2.1. In de toelichting bij het voorstel wordt de doelstelling van de voorgestelde regeling in het algemeen als volgt omschreven:

“[D]it wetsvoorstel [komt] tegemoet aan het streven de democratische aard te waarborgen van het kiessysteem,

concerne les messages publicitaires qui ont pour objet des produits ou services relevant d’une matière pour laquelle l’autorité fédérale est compétente<sup>5</sup>.

3.3. La proposition relève par conséquent des compétences du législateur fédéral.

4. La limitation et *a fortiori* l’interdiction de certaines formes de publicité ou de propaganda constituent une restriction à la liberté d’expression, protégée par l’article 19 de la Constitution et par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH)<sup>6</sup>. Ces articles protègent non seulement le contenu de l’expression, mais aussi le choix de la forme, de la technique de diffusion ou du média.

5. En vertu de l’article 10, paragraphe 2, de la CEDH, l’exercice de la liberté d’expression peut toutefois être restreint lorsque les restrictions [sont] “prévues par la loi” et lorsqu’un but légitime est poursuivi, plus précisément lorsque la restriction est “nécessaire à la sécurité nationale, (...), à la défense de l’ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d’autrui, pour empêcher la divulgation d’informations confidentielles ou pour garantir l’autorité et l’impartialité du pouvoir judiciaire”. En outre, la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique notamment qu’il existe des motifs pertinents et suffisants pour la justifier, signifiant qu’elle correspond à un “besoin social impérieux” et qu’elle est proportionnée à l’objectif poursuivi<sup>7</sup>.

6.1. L’interdiction de mener certaines activités de propaganda et de publicité est inscrite dans la loi, de sorte qu’il est satisfait à la première condition de l’article 10, paragraphe 2, CEDH.

6.2.1. Les développements de la proposition définissent l’objectif du régime proposé d’une manière générale en ces termes:

“[L]a présente proposition de loi répond à la volonté de garantir le caractère démocratique du système électoral, la

<sup>5</sup> GwH 31 oktober 2000, nr. 109/2000, B.12.2. Zie ook GwH 22 mei 2013, nr. 70/2013, B.5 en Adv.RvS 44.986/1/V van 10 september 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 2009 “betreffende radio-omroep en televisie”, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2014/1, 159-160.

<sup>6</sup> Zie EHRM 23 september 1994, *Jersild t. Denemarken*, § 31, en bijvoorbeeld ook EHRM 28 juni 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken t. Zwitserland*; EHRM 11 december 2008, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti t. Noorwegen*; EHRM (Grote Kamer), 22 april 2013, *Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk*, § 100. Zie ook GwH 22 december 2010, nr. 161/2010 en Adv.RvS 53.500/1-2 van 10 juli 2013, over een voorontwerp van wet “houdende diverse bepalingen met betrekking tot medische hulpmiddelen”, *Parl. St.* Kamer, 2013-2014, nr. 53-3058/1, 109.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM (Grote Kamer), 22 april 2013, *Animal Defenders International*, § 100-105, met verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM.

<sup>5</sup> C.C., 31 octobre 2000, n° 109/2000, B.12.2. Voir également C.C., 22 mai 2013, n° 70/2013, B.5 et l’avis C.E. 44.986/1/V du 10 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 “relatif à la radiodiffusion et à la télévision”, *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2008-09, n° 2014/1, pp. 159-160.

<sup>6</sup> Voir Cour eur. D.H., 23 septembre 1994, *Jersild c. Danemark*, § 31, et par exemple également Cour eur. D.H., 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*; Cour eur. D.H., 11 décembre 2008, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*; Cour eur. D.H. (Grande chambre), 22 avril 2013, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, § 100. Voir aussi C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010 et l’avis C.E. 53.500/1-2 du 10 juillet 2013 sur un avant-projet de loi “portant des dispositions diverses en matière de dispositifs médicaux”, *Doc. Parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3058/1, p. 109.

<sup>7</sup> Voir par exemple Cour eur. D.H. (Grande chambre), 22 avril 2013, *Animal Defenders International*, § § 100-105, faisant référence à la jurisprudence de la Cour eur. D.H.

alsmede de transparantie van de tijdens de campagnes ondernomen stappen en verrichte handelingen.”

Meer concreet beogen de indieners van het voorstel tegen te gaan dat politieke partijen een grote bekendheid verwerven die niets te maken heeft met de kwaliteiten en de inhoud van hun programma door “specifieke reclamecampagnes” te verbieden “die manifest bedoeld zijn om het resultaat van een politieke partij en haar kandidaten gunstig te beïnvloeden” en die gevoerd worden door “een met een politieke partij gelieerde organisatie zoals een ziekenfonds”.

6.2.2. Bij de beoordeling van een verbod voor zowel politieke partijen als representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties om televisie- en radioreclame uit te zenden, oordeelde het Grondwettelijk Hof als volgt:

“B.7. Die wil om, enerzijds, een niet-discriminerende behandeling tussen de politieke strekkingen en, anderzijds, de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie te waarborgen, vormt een legitieme doelstelling die een inmeniging kan verantwoorden in de vrijheid van meningsuiting die is gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet en in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 28 juni 2001, VgT Verein gegen Tierfabriken t. Zwitserland, § 62; EHRM, 11 december 2008, TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti t. Noorwegen, § 70). Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor het verbod om reclame uit te zenden voor de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties.”<sup>8</sup>

Deze rechtspraak bevestigt dat de door de indieners van het voorstel nagestreefde doelstelling, die gericht is op het waarborgen van een eerlijk verloop van de verkiezingen, op zich een legitieme doelstelling vormt in de zin van artikel 10, tweede lid, EVRM<sup>9</sup>, die onder de noemer van de bescherming van de rechten van anderen kan worden geplaatst.

<sup>8</sup> GwH 22 december 2010, nr. 161/2010, B.7.

<sup>9</sup> Zie adv.RvS 53.905/AV van 13 augustus 2013, over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2014 “tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, van het Kieswetboek, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement en van de wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid”, *Parl.St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2972/1. In dezelfde zin adv. RvS 53.906/AV van 13 augustus 2013, over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2014 “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”, *Parl.St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2973/1.

transparence des actions menées et des actes posés pendant les campagnes”.

Plus concrètement, les auteurs de la proposition entendent éviter que des partis politiques acquièrent une grande notoriété à laquelle les qualités et le contenu de leur programme est étranger en interdisant les “campagne[s] publicitaire[s] spécifique[s]” “manifestement destiné[e]s à influencer favorablement le résultat d’un parti politique et de ses candidats” et menées par “une organisation apparentée à un parti politique, comme une mutualité”.

6.2.2. Dans l’appréciation d’une interdiction aussi bien pour les partis politiques que pour les organisations représentatives d’employeurs et de travailleurs de diffuser des publicités à la télévision et à la radio, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit:

“B.7. Cette volonté d’assurer, d’une part, un traitement non discriminatoire entre les tendances politiques et, d’autre part, l’accès des citoyens à une information politique équilibrée constitue un objectif légitime qui permet de justifier une ingérence dans la liberté d’expression garantie par l’article 19 de la Constitution et par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH, 28 juin 2001, VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse, § 62; CEDH, 11 décembre 2008, TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège, § 70). Il en va de même, *mutatis mutandis*, pour l’interdiction de diffuser de la publicité en faveur des organisations représentatives d’employeurs ou de travailleurs”<sup>8</sup>.

Cette jurisprudence confirme que le but poursuivi par les auteurs de la proposition, qui est de garantir un déroulement régulier des élections, constitue en soi un but légitime au sens de l’article 10, paragraphe 2, CEDH<sup>9</sup>, qui peut s’inscrire dans le cadre de la protection des droits d’autrui.

<sup>8</sup> C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.7.

<sup>9</sup> Voir l’avis C.E. 53.905/AG du 13 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 “modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu’au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l’élection du Parlement européen et la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques”, *Doc. Parl., Chambre*, 2012-13, n° 53-2972/1. Dans le même sens, voir l’avis C.E. 53.906/AG du 13 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 “modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées 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 wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques”, *Doc. Parl., Chambre*, 2012-13, n° 53-2973/1.

6.3.1. Ten slotte moet onderzocht worden of de voorgestelde regeling “[nodig is] in een democratische samenleving”, hetgeen onder meer impliceert dat er pertinente en voldoende redenen zijn voor de beperking, die inhouden dat er een “dwingende maatschappelijke behoefte” bestaat aan de beperking en dat deze evenredig is met het nagestreefde doel. Dit laatste betekent onder meer dat de beperking redelijk verantwoord is ten opzichte van de legitieme doelstelling.

Het Grondwettelijk Hof heeft in dit verband benadrukt dat “(...) de wetgever [in dat opzicht], in principe, [beschikt] over een beperkte beoordelingsmarge wanneer hij de vrijheid belemmert om meningen uit te drukken die, zoals die van de werkgevers- of werknemersorganisaties, behoren bij een debat dat betrekking heeft op het algemeen belang, zelfs wanneer zij in de vorm van reclame worden geuit”.<sup>10</sup> Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bevestigd dat artikel 10, tweede lid, EVRM weinig ruimte laat voor beperkingen van de vrijheid van meningsuiting op het vlak van het debat over kwesties van algemeen belang.<sup>11</sup>

6.3.2. Zoals blijkt uit de toelichting bij het voorstel, beogen de stellers te vermijden dat door het voeren van een reclamecampagne in de sperperiode een “met een politieke partij gelieerde organisatie zoals een ziekenfonds” op indirecte wijze reclame zou voeren voor een politieke partij, en aldus het door artikel 5 van de wet van 4 juli 1989 opgelegde verbod in hoofde van die politieke partij, zou omzeilen.

De doelstelling van het verbod is aldus verbonden aan het waarborgen van de naleving van het verbod van artikel 5 van de wet van 4 juli 1989.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat een algemene beperking van de mogelijkheid om via radio en televisie politieke boodschappen te verspreiden, onder bepaalde omstandigheden verenigbaar kan zijn met artikel 10 EVRM.<sup>12</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft echter, voor wat België betreft, geoordeeld dat een verbod op radio- en televisiereclame voor politieke partijen en representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, dat een absolute en permanente draagwijdte heeft en niet beperkt is tot de verkiezingscampagne, niet redelijk verantwoord is.<sup>13</sup> Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt, moet ook het verbod in de sperperiode op het gebruik van bepaalde propagandamiddelen voor de politieke partijen, in beginsel getoetst worden aan het recht op vrije meningsuiting.<sup>14</sup>

6.3.3. De voorgestelde maatregel is, zoals hoger vermeld *sub* 2, evenwel niet beperkt tot het verbieden van politieke reclame.

6.3.1. Enfin, il y a lieu d'examiner si le régime proposé “[est nécessaire] dans une société démocratique”, ce qui implique notamment qu'il existe des motifs pertinents et suffisants justifiant la restriction, signifiant qu'elle correspond à un “besoin social impérieux” et qu'elle est proportionnée à l'objectif poursuivi. Il faut donc, notamment, que la restriction soit raisonnablement justifiée au regard du but légitime.

À ce sujet, la Cour constitutionnelle a souligné qu’ “[à] cet égard, le législateur dispose, en principe, d'une marge d'appréciation restreinte lorsqu'il entrave la liberté d'exprimer des opinions qui, comme celles des organisations d'employeurs ou de travailleurs, relèvent d'un débat touchant à l'intérêt général, même lorsqu'elles se matérialisent sous une forme publicitaire”<sup>10</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) a elle aussi confirmé que l'article 10, paragraphe 2, CEDH ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du débat sur des questions d'intérêt public<sup>11</sup>.

6.3.2. Ainsi qu'il ressort des développements de la proposition, les auteurs veulent éviter qu'en menant une campagne publicitaire dans la période d'attente, une “organisation apparentée à un parti politique, comme une mutualité” fasse indirectement de la publicité pour un parti politique, contournant ainsi l'interdiction imposée à ce dernier par l'article 5 de la loi du 4 juillet 1989.

L'objectif de l'interdiction est donc lié à la garantie du respect de l'interdiction visée à l'article 5 de la loi du 4 juillet 1989.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. qu'une limitation générale de la possibilité de diffuser des messages politiques par le biais de la radio et de la télévision peut-être compatible, sous certaines conditions, avec l'article 10 de la CEDH<sup>12</sup>. Toutefois, en ce qui concerne la Belgique, la Cour constitutionnelle a estimé qu'une interdiction, pour les partis politiques et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, de faire de la publicité 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<sup>13</sup>. Comme l'a observé le Conseil d'État, section de législation, l'interdiction, frappant les partis politiques, d'utiliser certains moyens de propagande en période d'attente doit en principe elle aussi être appréciée au regard du droit à la liberté d'expression<sup>14</sup>.

6.3.3. Comme il a été mentionné au point 2 ci-dessus, la mesure proposée ne se limite toutefois pas à interdire la publicité politique.

<sup>10</sup> GwH 22 december 2010, nr. 161/2010, B.8.

<sup>11</sup> EHRM 25 november 1996, *Wingrove t. Verenigd Koninkrijk*, § 58 en EHRM (Grote Kamer), 22 april 2013, *Animal Defenders International*, § 102.

<sup>12</sup> EHRM (Grote Kamer), 22 april 2013, *Animal Defenders International*.

<sup>13</sup> GwH 22 december 2010, nr. 161/2010, B.10.

<sup>14</sup> Zie voetnoot 9.

<sup>10</sup> C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.8.

<sup>11</sup> Cour eur. D.H., 25 novembre 1996, *Wingrove c. Royaume-Uni*, § 58 et Cour eur. D.H. (Grande chambre), 22 avril 2013, *Animal Defenders International*, § 102.

<sup>12</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), 22 avril 2013, *Animal Defenders International*.

<sup>13</sup> C.C., 22 décembre 2010, n° 161/2010, B.10.

<sup>14</sup> Voir la note de bas de page 9.

Om het *sub* 6.3.2 vermelde doel te bereiken wordt voor welbepaalde organisaties een verbod ingevoerd om tijdens de sperperiode bepaalde vormen van reclame te voeren. Het voorstel leidt er dus niet alleen toe dat de ziekenfondsen tijdens de sperperiode geen expliciete of impliciete reclame kunnen maken voor politieke partijen op de in artikel 5, § 1, tweede lid, verboden manieren, maar ook dat zij tijdens die periode geen reclame mogen maken voor hun eigen standpunten en zelfs voor elke maatregel of mening die ze wensen te promoten of te verdedigen en die geen enkele samenhang vertoont met een politieke partij of met de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

In de toelichting bij het voorstel wordt dit als volgt toegelicht:

“De indieners zijn zich er evenwel van bewust dat de Controlemismissie met werk zou worden overstelpt en grote technische moeilijkheden zou ondervinden wanneer ze talloze reclameboodschappen moet gaan analyseren om uit te maken of de bewuste reclamecampagne al dan niet tot doel heeft op een verdoken wijze de politieke partij te steunen waarmee de organisatie gelieerd is.

Ter wille van de vereenvoudiging stellen de indieners dan ook voor de regels betreffende sommige op de politieke partijen en hun kandidaten tijdens de verkiezingsperiode toepasselijke verbodsbepalingen om propaganda te maken, uit te breiden tot de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, tijdens de periode van drie maanden voor de verkiezingen georganiseerd met toepassing van artikel 105 van het Kieswetboek of, in het geval van buitengewone verkiezingen tijdens de periode die aanvangt op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het koninklijk besluit houdende bijeenroeping van de kiescolleges voor de federale Kamers en eindigt op de dag van de verkiezingen.”

Weliswaar heeft het EHRM aanvaard dat een algemene maatregel een praktisch middel kan zijn om een legitieme doelstelling te verwezenlijken dan een regeling die een onderzoek geval per geval inhoudt, omdat dit laatste een risico op onzekerheid, betwistingen of willekeur kan inhouden.<sup>15</sup>

Het wetsvoorstel bevat *in casu* geen verbod op algemene wijze van politieke boodschappen in de sperperiode. Evenmin regelt het voorstel op algemene wijze publicitaire boodschappen van de ziekenfondsen via bepaalde kanalen (zoals radio en televisie), aangezien het verbod beperkt blijft tot de sperperiode voor de verkiezingen (verkiezingen, waarmee, zoals gezegd, de publicitaire boodschappen niet noodzakelijk samenhangen).

Het streven naar een eenvoudige en efficiënte toepassing van het bestaande reclameverbod vormt geen redelijke verantwoording voor het globaal verbieden van alle reclame in één van de in artikel 5 vermelde vormen, zonder enige inhoudelijke beperking. Ook de reclame die geen uitstaans heeft met het doel van de regeling, met name het verbieden van onrechtstreekse propaganda voor politieke partijen en

En vue d'atteindre l'objectif mentionné au point 6.3.2, certaines organisations se voient interdire de faire de la publicité sous certaines formes pendant la période d'attente. La proposition n'a donc pas uniquement pour effet que, pendant la période d'attente, les mutualités ne peuvent pas faire de publicité explicite ou implicite pour des partis politiques en utilisant les moyens interdits par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, mais également que, pendant cette période, elles ne peuvent pas non plus faire de la publicité pour leur propres points de vue, ni même pour toute mesure ou opinion qu'elles souhaitent promouvoir ou défendre et qui ne présente aucun lien de connexité avec un parti politique ou avec l'élection de la Chambre des représentants.

À cet égard, les développements de la proposition précisent ce qui suit:

“Les auteurs sont cependant conscients de la charge de travail qui incomberait à la Commission de contrôle et de la difficulté technique que lui poserait l'analyse des nombreux messages publicitaires afin de déterminer si, oui ou non, la campagne publicitaire en question a pour but caché de promouvoir le parti politique auquel l'organisation est apparentée.

Dans un souci de simplification, les auteurs proposent dès lors [d'] 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, soit dans les trois mois précédant les élections organisées en application de l'article 105 du Code électoral ou, dans le cas d'élections extraordinaires, pendant la période qui prend cours le jour de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal portant convocation des collèges électoraux des Chambres fédérales et se termine le jour des élections”.

Certes, la Cour eur. D.H a admis qu'une mesure générale pouvait être un moyen plus pratique pour parvenir à l'objectif légitime visé qu'une disposition permettant un examen au cas par cas, pareil système étant de nature à engendrer un risque non négligeable d'incertitude, de litiges ou d'arbitraire<sup>15</sup>.

En l'espèce, la proposition de loi ne comporte pas d'interdiction générale des messages politiques pendant la période d'attente. Elle ne règle pas davantage d'une manière générale les messages publicitaires des mutualités via certains canaux (tels que la radio et la télévision), dès lors que l'interdiction reste limitée à la période d'attente précédant les élections (auxquelles, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, les messages publicitaires ne sont pas nécessairement liés).

La recherche d'une application simple et efficace de l'interdiction de publicité existante ne constitue pas une justification raisonnable de l'interdiction générale de toute publicité sous une des formes mentionnées à l'article 5, sans aucune limitation quant au contenu. En effet, même la publicité sans rapport avec l'objectif du dispositif, à savoir interdire la propagande indirecte pour des partis politiques

<sup>15</sup> EHRM (Grote Kamer), 22 april 2013, *Animal Defenders International*, § 108.

<sup>15</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), 22 avril 2013, *Animal Defenders International*, § 108.

kandidaten, wordt immers verboden. Bovendien geldt de voorgestelde regeling voor alle ziekenfondsen, ongeacht het feit of ze al dan niet daadwerkelijk als gelieerd aan een politieke partij kunnen worden beschouwd.

Bij het beoordelen van de evenredigheid van de voorgestelde beperking van de vrijheid van meningsuiting, moet bovendien rekening gehouden worden met het feit dat de beoogde doelstelling bereikt kan worden op een wijze die een minder verregaande beperking van de vrijheid inhoudt.<sup>16</sup> De huidige wetgeving, met de verwijzing naar derden die propaganda wensen te maken voor politieke partijen of kandidaten, bevat immers reeds de mogelijkheid om ook de ziekenfondsen in voorkomend geval aan het verbod van bepaalde reclame te onderwerpen.

Het door het voorstel ingevoerde reclameverbod voor de ziekenfondsen, ook al geldt het slechts voor een bepaalde periode en voor de in artikel 5, § 1, aangehaalde methodes, vormt aldus een onevenredige aantasting van de vrijheid van meningsuiting.

7. Ook indien men zou aannemen, zoals de indieners doen, en zou kunnen aantonen dat alle ziekenfondsen aan een politieke partij gelieerde organisaties zijn, is het wetsvoorstel moeilijk te verenigen met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Door de ziekenfondsen op algemene wijze te verbieden in de sperperiode bepaalde vormen van reclame of propaganda te maken, zonder dat vereist is dat deze activiteiten verricht worden voor de politieke partijen en de kandidaten, brengt het voorstel een verschil in behandeling tot stand. Dit verschil in behandeling bestaat tussen de ziekenfondsen en andere derden die geacht zouden kunnen worden op een of andere wijze een band te hebben met een politieke partij. Die derden worden slechts onderworpen aan het verbod wanneer ze propaganda wensen te maken voor de politieke partijen of kandidaten.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet zich overigens ertegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel

<sup>16</sup> Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan afgeleid worden dat ook al kan de legitieme doelstelling om bepaalde misbruiken te bestrijden bepaalde maatregelen rechtvaardigen, een dergelijke doelstelling niet kan verantwoorden dat een abstract gedefinieerde categorie van personen aan die maatregel wordt onderworpen, wanneer het reeds mogelijk is om onder de bestaande regelgeving *in concreto* het misbruik te beteugelen. Een dergelijke maatregel is onevenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen (GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.9.4. (i.v.m. recht op maatschappelijke dienstverlening)).

et des candidats, est interdite. En outre, le régime proposé s'applique à toutes les mutualités, indépendamment du fait qu'elles puissent réellement être considérées comme apparentées ou non à un parti politique.

Pour apprécier la proportionnalité de la restriction proposée à la liberté d'expression, il convient par ailleurs de tenir compte du fait que le but poursuivi peut être atteint d'une manière qui restreint moins radicalement cette liberté<sup>16</sup>. En effet, la législation actuelle, en se référant à des tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats, offre déjà la possibilité d'également soumettre les mutualités, le cas échéant, à l'interdiction de certaines publicités.

Bien qu'elle ne s'applique qu'à une période déterminée et aux méthodes citées à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, l'interdiction de publicité pour les mutualités, instaurée par la proposition constitue donc une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression.

7. Même en admettant, à l'instar des auteurs, et en démontrant que toutes les mutualités sont des organisations apparentées à un parti politique, la proposition de loi est difficilement conciliable avec le principe constitutionnel d'égalité.

En interdisant d'une manière générale aux mutualités de faire de la publicité ou de la propagande sous certaines formes pendant la période d'attente, sans requérir que ces activités soient menées pour les partis politiques et les candidats, la proposition crée une discrimination. Cette différence de traitement se situe entre les mutualités et d'autres tiers qui pourraient être considérés comme étant apparentés d'une manière ou d'une autre à un parti politique. Ces tiers sont uniquement soumis à l'interdiction lorsqu'ils souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi

<sup>16</sup> Il peut se déduire de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, si l'objectif légitime de lutter contre certains abus peut justifier certaines mesures, il ne saurait justifier qu'une catégorie abstraitement définie de personnes soient soumises à cette mesure alors qu'il est déjà possible de réprimer concrètement l'abus dans le cadre de la réglementation existante. Pareille mesure est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis (C.C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015, B.9.4. (concernant le droit à l'aide sociale)).

van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.<sup>17</sup>

In de toelichting bij het voorstel worden de ziekenfondsen uitdrukkelijk als een “voorbeeld” van een aan politieke partijen gelieerde organisatie aangemerkt. In die toelichting wordt evenwel op geen enkele manier aangegeven waarom het nodig is om ziekenfondsen op een andere wijze te behandelen dan andere gelieerde organisaties. De Raad van State ziet trouwens niet hoe kan worden verantwoord ziekenfondsen strenger te behandelen dan andere derden die als aan een politieke partij gelieerde organisaties zouden kunnen worden beschouwd.

8. Gelet op wat vooraf gaat, is de conclusie dat het voorstel van wet geen doorgang kan vinden.<sup>18</sup>

*De griffier,*

Wim GEURTS

*De voorzitter,*

Marnix VAN DAMME

qu’il n’existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé <sup>17</sup>.

Dans les développements de la proposition, les mutualités sont considérées expressément comme un “exemple” d’organisation apparentée à un parti politique. Il n’est toutefois nullement précisé pourquoi il est nécessaire de traiter les mutualités différemment par rapport à d’autres organisations apparentées. Le Conseil d’État, section de législation, n’aperçoit du reste pas ce qui justifie de traiter les mutualités plus sévèrement que d’autres tiers qui pourraient être considérés comme des organisations apparentées à un parti politique.

8. Eu égard à ce qui précède, force est de conclure que la proposition de loi ne peut se concrétiser <sup>18</sup>.

*Le greffier,*

Wim GEURTS

*Le président,*

Marnix VAN DAMME

<sup>17</sup> Zie o.m. GwH 1 december 2016, nr. 151/2016, B.14.

<sup>18</sup> De Raad van State, afdeling Wetgeving hoeft dan ook niet te onderzoeken of verantwoord kan worden dat de voorgestelde wijziging enkel wordt aangebracht in artikel 5 van de wet van 4 juli 1989, en niet in de gelijklopende wetgeving inzake de verkiezingen van de deelstaatsparlementen en van het Europees parlement (wet van 19 mei 1994 “betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement”, en wet van 19 mei 1994 “tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven 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”).

<sup>17</sup> Voir notamment C.C., 1<sup>er</sup> décembre 2016, n° 151/2016, B.14.

<sup>18</sup> En conséquence, le Conseil d’État, section de législation, ne doit pas examiner s’il peut se justifier que la modification proposée soit uniquement apportée à l’article 5 de la loi du 4 juillet 1989, et non à la législation parallèle en matière d’élection des parlements des entités fédérées et du Parlement européen (loi du 19 mai 1994 “relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l’élection du Parlement européen”, et loi du 19 mai 1994 “réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques”).