

- 1805/1 - 94/95 (Kamer)  
1391-1 (1994-1995) (Senaat)

---

**Belgische Senaat  
en Kamer van  
volksvertegenwoordigers**

---

ZITTING 1994-1995

4 APRIL 1995

---

**CONTROLECOMMISSIE BETREFFENDE  
DE VERKIEZINGSUITGAVEN  
EN DE BOEKHOUDING  
VAN DE POLITIEKE PARTIJEN**

---

**Beslissing over de eventuele aanrekening  
van de kostprijs van de door een minister  
gevoerde voorlichtingscampagne  
op het maximumbedrag dat hij voor  
verkiezingspropaganda mag uitgeven  
bij de eerstvolgende verkiezingen  
waaraan hij deelneemt**

---

**Samenstelling van de Controlecommissie:**

Voorzitters: de heren Swaelen en Nothomb.

Leden:

C.V.P.: de heren Ansoms (K), Cauwenberghs (K), De Roo (S) en Martens (S).

P.S.: de heren Eerdeken (K), M. Harmegnies (K) en Lallemand (S).

S.P.: de heren Bartholomeeussen (S), Landuyt (K) en Moens (S).

V.L.D.: de heren De Backer (S), Goovaerts (S) en Versnick (K).

P.R.L.: de heren Michel (K) en van Weddingen (S).

P.S.C.: de heren Ph. Charlier (K) en Wintgens (S).

Ecolo-Agalev: de heren Daras (S) en Geysels (K).

Vlaams Blok: de heer Van Hauthem (K).

**Plaatsvervangers:**

C.V.P.: de heer Cooreman (S), mevr. Creyf (S), de heren Tant (K) en Van Hecke (K).

P.S.: de heren Flahaut (K), Minet (K), Mouton (S).

S.P.: de heren De Loor (S), Pinoie (S), N.

V.L.D.: de heren Beysen (K), Pede (S) en Van Aperen (S).

P.R.L.: de heren Kubla (K) en Vandenhautte (S).

P.S.C.: de heren Gehlen (K) en Lefevre (S).

Ecolo-Agalev: de heren Lozie (S) en Viseur (K).

Vlaams Blok: de heer Annemans (K).

- 1805/1 - 94/95 (Chambre)  
1391-1 (1994-1995) (Sénat)

---

**Sénat et Chambre  
des représentants  
de Belgique**

---

SESSION DE 1994-1995

4 AVRIL 1995

---

**COMMISSION DE CONTRÔLE  
DES DÉPENSES ÉLECTORALES  
ET DE LA COMPTABILITÉ  
DES PARTIS POLITIQUES**

---

**Décision sur l'imputation éventuelle  
du coût de la campagne d'information  
effectuée par un ministre  
sur le montant maximum qu'il peut engager  
en matière de propagande électorale  
lors des prochaines élections  
auxquelles il participe**

---

**Composition de la Commission de contrôle:**

Présidents: MM. Swaelen et Nothomb.

Membres:

C.V.P.: MM. Ansoms (Ch), Cauwenberghs (Ch), De Roo (S) et Martens (S).

P.S.: MM. Eerdeken (Ch), M. Harmegnies (Ch) et Lallemand (S).

S.P.: MM. Bartholomeeussen (S), Landuyt (Ch) et Moens (S).

V.L.D.: MM. De Backer (S), Goovaerts (S) et Versnick (Ch).

P.R.L.: MM. Michel (Ch) et van Weddingen (S).

P.S.C.: MM. Ph. Charlier (Ch) et Wintgens (S).

Ecolo-Agalev: MM. Daras (S) et Geysels (Ch).

Vlaams Blok: M. Van Hauthem (Ch).

**Suppléants:**

C.V.P.: M. Cooreman (S), Mme Creyf (S), MM. Tant (Ch) et Van Hecke (Ch).

P.S.: MM. Flahaut (Ch.), Minet (Ch), Mouton (S).

S.P.: MM. De Loor (S), Pinoie (S), N.

V.L.D.: MM. Beysen (Ch), Pede (S) et Van Aperen (S).

P.R.L.: MM. Kubla (Ch) et Vandenhautte (S).

P.S.C.: MM. Gehlen (Ch) et Lefevre (S).

Ecolo-Agalev: MM. Lozie (S) et Viseur (Ch).

Vlaams Blok: M. Annemans (Ch).

## I. INLEIDING

Krachtens artikel 4bis, §§ 1 en 2, 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 zijn onder meer de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen of een of meer van hun leden, die een mededeling of een voorlichtingscampagne wensen te verspreiden dan wel te voeren, waartoe ze niet op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht zijn en die direct of indirect met overheids-geld wordt gefinancierd, ertoe gehouden vooraf een synthesenota bij de Controlecommissie in te dienen.

In die nota worden de inhoud, de redenen, de gebruikte middelen, de totale kostprijs en de voor de mededeling of de voorlichtingscampagne geraadpleegde firma's vermeld.

Uiterlijk vijftien dagen na de indiening van de synthesenota brengt de Controlecommissie een niet-bindend advies uit.

Het advies is ongunstig als de mededeling of de campagne er geheel of ten dele toe strekt het persoonlijke imago van een of meer leden van de in § 1 bedoelde instellingen of het imago van een politieke partij te verbeteren.

Spreekt de Commissie zich niet uit binnen de voorgescreven termijn van vijftien dagen, dan wordt zij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

Paragraaf 4 van het voormelde artikel bepaalt inzonderheid het volgende:

*« Als de mededeling of de voorlichtingscampagne ertoe strekt het persoonlijke imago te verbeteren van een of meer leden van de federale Regering, van een of meer leden van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen (...) of het imago van een politieke partij, rekent de Commissie de kosten van die mededeling of campagne aan op de uitgaven van de betrokkenen voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan zij deelnemen.*

*Ingeval het in dit artikel bedoelde advies van de Controlecommissie niet is gevraagd, wordt de kostprijs van de mededeling of van de campagne van rechtswege aangerekend op de uitgaven van de betrokkenen voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan zij deelnemen. Daartoe neemt de Controlecommissie de zaak ambsthalf in behandeling.*

*De Commissie moet uiterlijk een maand nadat de zaak bij haar aanhangig is gemaakt, een met redenen omklede beslissing nemen, met inachtneming van de rechten van de verdediging.*

*De Controlecommissie beslist bij gewone meerderheid van stemmen in elke taalgroep.*

## I. INTRODUCTION

En vertu de l'article 4bis, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de 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, sont tenus de déposer, préalablement à la diffusion, une note de synthèse auprès de la Commission de contrôle, notamment, le Gouvernement fédéral, les gouvernements de communauté ou de région ou un ou plusieurs de leurs membres qui souhaitent lancer une communication ou une campagne d'information auxquelles ils ne sont pas tenus en vertu d'une disposition légale ou administrative et qui sont financées directement ou indirectement par des fonds publics.

Cette note reprend le contenu et les motifs de la communication ou de la campagne d'information, les moyens utilisés, le coût total et les firmes consultées.

Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la note de synthèse, la Commission de contrôle rend un avis non contraignant.

L'avis est négatif dans le cas où la communication ou la campagne vise, en tout ou en partie, la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres des institutions figurant au § 1<sup>er</sup> ou de l'image d'un parti politique.

Dans le cas où la Commission n'a pas rendu son avis dans le délai prescrit de quinze jours, l'avis est réputé être positif.

Le § 4 de l'article précité dispose notamment ce qui suit:

*« Dans le cas où la communication ou la campagne d'information vise à promouvoir l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement fédéral, d'un ou de plusieurs membres des gouvernements de communauté ou de région ou l'image d'un parti politique, la commission impute les frais de cette communication ou campagne sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent.*

*Dans le cas où l'avis de la Commission de contrôle tel que prévu par le présent article n'aura pas été demandé, le coût de la communication ou de la campagne est de plein droit imputé sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquels ils se présentent. Pour ce faire, la Commission de contrôle se saisit d'office.*

*La décision motivée de la Commission est rendue dans le mois qui suit la saisine, dans le respect des droits de la défense.*

*La décision de la Commission de contrôle est prise à la majorité simple dans chaque groupe linguistique.*

*De beslissing wordt binnen zeven dagen ter kennis gebracht van de betrokkenen.*

*Ze wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.»*

Luidens artikel 4, § 3, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad is artikel 4bis van de bovenvermelde wet van 4 juli 1989 van toepassing voor de uitgaven voor verkiezingspropaganda voor de verkiezing van de drie voormelde Raden.

## II. FEITEN

Bij brief van 9 maart 1995 heeft de heer Jean-Pierre Grafé, Waals Gewestminister van Openbare werken, wiens kabinet gelegen is in de Wetstraat 38 te 1040 Brussel, de Controlecommissie een synthesenota voorgelegd betreffende een informatiecampaagne omtrent de grote infrastructuurwerken in het Waalse Gewest.

Op 14 maart 1995 heeft de Controlecommissie deze synthesenota met het oog op het uitbrengen van een advies onderzocht.

Aangezien er volgens de Commissie aanwijzingen waren dat de voormelde campagne reeds was gestart vooraleer haar advies was gevraagd, besliste zij de minister uit te nodigen om hierover nadere uitleg te verstrekken.

Daartoe werd de minister bij brief van 17 maart 1995 uitgenodigd op de eerstvolgende vergadering van de Controlecommissie.

Tijdens deze vergadering d.d. 21 maart 1995 heeft de minister zijn informatiebeleid toegelicht. Tevens antwoordde hij op vragen inzake de voormelde campagne.

Uit de door een lid verzamelde gegevens, te weten de bijlage «*Référence*» bij *La Libre Belgique-Gazette de Liège*, *La Dernière Heure* en *Les Sports (Édition Liège)* van 3 maart 1995, het economische maandblad «*Gagnez*» van maart 1995 en de programmabrochure van l'Opéra royal de Wallonie voor het seizoen 1994-1995, is gebleken dat de informatiecampaagne betreffende de grote infrastructuurwerken in het Waalse Gewest reeds vóór 9 maart 1995 een aanvang had genomen.

## III. PROCEDURE

Gelet op de hierboven gedane vaststelling besliste de Controlecommissie op 21 maart 1995 de procedure vervat in artikel 4bis, § 4, tweede tot en met zesde lid, van de wet van 4 juli 1989 toe te passen.

*Cette décision est communiquée aux intéressés dans les sept jours qui suivent.*

*Elle est publiée au Moniteur belge.»*

En vertu de l'article 4, § 3, de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour les élections du Conseil de la Région wallonne et du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 4bis de la loi susmentionnée du 4 juillet 1989 s'applique aux dépenses de propagande électorale pour les élections des trois conseils précités.

## II. LES FAITS

Par lettre du 9 mars 1995, M. Jean-Pierre Grafé, ministre des Travaux publics de la Région wallonne, dont le cabinet est situé rue de la Loi n° 38, à 1040 Bruxelles, a présenté à la Commission de contrôle une note de synthèse relative à une campagne d'information concernant les grands travaux d'infrastructure en Région wallonne.

Le 14 mars 1995, la Commission de contrôle a examiné cette note de synthèse en vue d'émettre un avis.

Étant donné que, selon la commission, il existait des indices selon lesquels la campagne en question avait été lancée avant que son avis ne soit demandé, elle a décidé d'inviter le ministre à fournir de plus amples explications à ce sujet.

À cet effet, le ministre a été invité, par lettre du 17 mars 1995, à la plus proche réunion de la Commission de contrôle.

Au cours de cette réunion, le 21 mars 1995, le ministre a commenté sa politique d'information. Il a également répondu à des questions relatives à la campagne précitée.

Au vu d'éléments réunis par un membre, à savoir l'annexe «*Référence*» de *La Libre Belgique-Gazette de Liège*, *La Dernière Heure* et *Les Sports (Édition Liège)* du 3 mars 1995, du mensuel économique «*Gagnez*» de mars 1995 et de la brochure programme de l'Opéra royal de Wallonie pour la saison 1994-1995, il est apparu que la campagne d'information relative aux grands travaux d'infrastructure en Région wallonne avait débuté dès avant le 9 mars 1995.

## III. PROCÉDURE

Vu la constatation faite ci-dessus, la Commission de contrôle a décidé, le 21 mars 1995, d'appliquer la procédure prévue à l'article 4bis, § 4, deuxième à sixième alinéas, de la loi du 4 juillet 1989.

Teneinde de rechten van de verdediging te respecteren, werd de minister bij ter post aangetekende brief van 29 maart 1995 uitgenodigd op de vergadering van 4 april 1995.

Tevens werd hem meegedeeld dat hij zich door een raadsman kon laten bijstaan.

Op 4 april 1995 heeft de Commissie de minister gehoord, alsook zijn raadslieden, de heren Eric Gillet en Marc Nihoul, advocaten bij de balie van Brussel, kantoor houdende te 1180 Brussel, Defrélaan 19.

Op dezelfde datum heeft de Controlecommissie, na de heer Marc Harmegnies, volksvertegenwoordiger, als rapporteur te hebben aangewezen, over deze zaak beraadslaagd en een beslissing genomen.

#### IV. IN RECHTE

##### 1. Verzoek tot wraking

a) Bij ter post aangetekende brief van 31 maart 1995 heeft minister Grafé een verzoek tot wraking ingediend van twee leden van de Controlecommissie, te weten de heren L. Michel en J. Daras.

Het verzoek luidt als volgt:

*« Gelet op de gevolgen die verbonden zijn aan de beslissingen van de Controlecommissie, is het noodzakelijk dat deze laatste zich in alle onafhankelijkheid kan uitspreken en dat de debatten in deze commissie op serene wijze gevoerd kunnen worden.*

*Dit beginsel brengt met zich mee dat in deze Commissie geen zitting kan worden genomen door leden die een openlijk geschil hebben met de minister die een dossier voor onderzoek aan de Commissie voorlegt.*

*Artikel 828 van het Gerechtelijk Wetboek volgt diezelfde redenering en somt verschillende wrakingsgronden van rechters op, met name indien de rechter een geschil heeft over een gelijksoortige aangelegenheid als die waarover de partijen in geschil zijn, indien hij geschreven heeft over het geschil, indien hij een persoonlijk belang bij het geschil heeft of, meer in het algemeen, indien er tussen hem en een van de partijen een hoge graad van vijandschap bestaat.*

*Anderzijds bestaat naast deze mogelijkheid tot wraking, zo schrijft Rusen Ergéc, het recht op een onpartijdige rechter, een fundamenteel onderdeel van het recht op een billijk proces, zoals gewaarborgd wordt door artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag van de Rechten van de mens. Deze bepaling heeft rechtstreekse uitwerking in de Belgische rechtsorde en heeft voorrang op de interne wet. (Rusen Ergéc, Journal des procès, nr. 250, 10 december 1993, blz. 29).*

Afin de respecter les droits de la défense, le ministre a été invité, par lettre recommandée à la poste datée du 29 mars 1995, à la réunion du 4 avril 1995.

Il lui a également été communiqué qu'il pouvait se faire assister d'un conseil.

Le 4 avril 1995, la commission a entendu le ministre, ainsi que ses conseils, MM. Eric Gillet et Marc Nihoul, avocats au barreau de Bruxelles, dont le cabinet est sis avenue Defré n° 19, à 1180 Bruxelles.

À la même date, la Commission de contrôle, après avoir désigné M. Marc Harmegnies, député, en qualité de rapporteur, a délibéré de l'affaire et pris une décision.

#### IV. EN DROIT

##### 1. Requête en récusation

a) Par lettre recommandée du 31 mars 1995, M. le ministre Grafé a introduit une requête en récusation de deux membres de la Commission de contrôle, à savoir MM. L. Michel et J. Darras.

Cette requête est libellé comme suit:

*« Compte tenu des conséquences liées aux décisions de la Commission de contrôle, il est indispensable que cette dernière puisse se prononcer, en toute indépendance, et que les débats au sein de cette Commission puissent être menés sereinement.*

*Ce principe entraîne que ne peuvent siéger au sein de cette Commission des membres qui seraient en conflit déclaré avec le ministre appelé à soumettre un dossier à l'examen de la Commission.*

*S'inscrivant dans cette logique, le Code judiciaire prévoit en son article 828, différents motifs de récusation des juges, notamment, lorsque le juge a un différend sur une question pareille à celle dont il s'agit entre les parties, s'il a écrit sur le différend, s'il a un intérêt personnel à la contestation ou, plus généralement, lorsqu'existe entre lui et l'une des parties une inimitié affirmée.*

*D'autre part, « à cette faculté de récusation, se superpose le droit à un tribunal impartial, composante essentielle du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition déploie des effets directs dans l'ordre juridique belge et prévaut sur la loi interne » (Rusen Ergéc, Journal des procès, n° 250, 10 décembre 1993, p. 29).*

In een arrest van 26 november 1993 wees het Hof van Assisen van Brabant op het volgende:

« Attendu que la primauté unanimement reconnue au droit international directement applicable en Belgique sur les règles du droit positif belge justifie que les dispositions de l'article 828, 1<sup>o</sup> et 11<sup>o</sup>, du Code judiciaire soient interprétées en fonction de celles de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. »

Deze jurisprudentie afgeleid van het Europese Hof voor de Rechten van de mens van Straatsburg maakt een onderscheid tussen enerzijds de subjectieve onpartijdigheid en anderzijds de objectieve onpartijdigheid van de rechter.

De eerste kan gemeten worden « selon ce que tel juge pensait dans son for intérieur en telle circonstance... » (Europees Hof voor de Rechten van de mens, Arrest Piersack van 1 oktober 1982, serie A, nr. 53, § 30).

Wat de beoordeling van de objectieve onpartijdigheid betreft, is de kwestie niet, volgens procureur-generaal Krings, of de gewraakte rechter al dan niet bekwaam is om de zaak op onpartijdige wijze te beoordelen. Hetgeen van doorslaggevend belang is, zijn de aanwijzingen die bij de rechtzoekende een gewettigde twijfel kunnen doen ontstaan met betrekking tot de bekwaamheid van de magistraat om zijn zaak op onpartijdige wijze te berechten. Van overheersende betekenis is de uiterlijke indruk, de indruk dat de rechter bevooroordeeld is. Zoals de procureur-generaal terecht heeft opgemerkt, mag het vooroordeel niet gelijkgesteld worden met partijdigheid. De rechter die de indruk kan wekken dat hij een vooroordeel heeft, zou zich beter onthouden bij de berechting van de zaak maar volgens de regels begaat hij geen deontologische fout (E. KRINGS, « Considérations critiques pour un anniversaire », J.T., 1987, blz. 548).

In dezelfde gedachtengang verklaarde het Hof van Assisen van Brabant in zijn voornoemd arrest van 26 november 1993 het volgende: « (...) pareil sentiment, même éprouvé à tort dans le chef des récusants, peut, — sauf à être dépourvu de toute apparence de fondement —, troubler la sérénité des débats ultérieurs et constitue, dès lors, une raison suffisante d'écartier le président Wezel de leur suite ».

In de noot bij dit arrest schrijft de heer Rusen ERGEC het volgende:

« C'est dans ce contexte que doit être placé l'arrêt du 26 novembre qui admet la récusation du président de la Cour d'assises du Brabant.

Vainement cherche-t-on dans l'arrêt un quelconque reproche de partialité. L'arrêt est tout imprégné de la démarche objective. Il était loisible au président de refuser l'audition des journalistes au motif qu'elle

Dans un arrêt du 26 novembre 1993, la Cour d'assises du Brabant rappelait à cet égard:

« Attendu que la primauté unanimement reconnue au droit international directement applicable en Belgique sur les règles du droit positif belge justifie que les dispositions de l'article 828, 1<sup>o</sup> et 11<sup>o</sup>, du Code judiciaire soient interprétées en fonction de celles de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. »

Cette jurisprudence dérivée de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg établit une distinction entre, d'une part, l'impartialité subjective et, d'autre part, l'impartialité objective du juge.

La première s'apprécie selon « ce que tel juge pensait dans son for intérieur en telle circonstance... » (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Piersack du 1<sup>er</sup> octobre 1982, série A, n<sup>o</sup> 53, § 30).

En ce qui concerne l'appréciation de l'impartialité objective, on ne se préoccupe pas de savoir si le juge récusé est ou non apte à juger la cause de manière impartiale. Ce qui est déterminant, ce sont les indices dont il peut résulter, dans l'esprit du justiciable, un doute légitime quant à l'aptitude du magistrat à juger sa cause de manière impartiale. Ce sont les apparences qui prédominent: celles d'avoir un préjugé. Comme l'a si bien relevé M. le procureur général Krings, le préjugé ne doit pas être assimilé à la partialité. Le juge qui donnerait l'apparence d'avoir un préjugé ferait bien de s'abstenir au jugement de la cause mais, en règle, il ne commet pas une faute déontologique (E. KRINGS, « Considérations critiques pour un anniversaire » J.T., 1987, p. 548).

Dans la même optique, la Cour d'assises du Brabant énonçait, dans son arrêt du 26 novembre 1993 précité, « que pareil sentiment, même éprouvé à tort dans le chef des récusants peut, — sauf à être dépourvu de toute apparence de fondement —, troubler la sérénité des débats ultérieurs et constitue, dès lors, une raison suffisante d'écartier le président Wezel de leur suite ».

Dans la note commentant cet arrêt, M. Rusen ERGEC écrit:

« C'est dans ce contexte que doit être placé l'arrêt du 26 novembre qui admet la récusation du président de la Cour d'assises du Brabant.

Vainement cherche-t-on dans l'arrêt un quelconque reproche de partialité. L'arrêt est tout imprégné de la démarche objective. Il était loisible au président de refuser l'audition des journalistes au motif qu'elle

était étrangère au jugement de la cause. Mais, dès ce moment, les récusants pouvaient légitimement éprouver le sentiment, fût-ce à tort, que le président nourrissait des préjugés à leur égard. On observera aussi que la sérénité des débats ultérieurs, présumé essentiel d'un procès équitable (cons. Cass., 2 juin 1982, Pas., 1982, I, 1144), se trouvait également compromise, ainsi que le fait remarquer l'arrêt.

La récusation est admise. La personne du magistrat n'est pas en cause, ni sa dignité. Ce sont les apparences qui appellent son effacement. Tel est le prix « de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent aux justiciables, à commencer au pénal... » (arrêt De Cubber du 26 octobre 1986, série A, n° 86, § 26) ».

De Commissie moet dit verzoek tot wraking dan ook onderzoeken in het licht van de hierboven uiteengezette beschouwingen en bijgevolg nagaan of de argumenten aangedragen door de minister van Openbare Werken bij hem een gewettigde twijfel kunnen doen ontstaan met betrekking tot de afwezigheid van vooroordelen ten aanzien van zijn persoon bij de leden van de Commissie, tegen wie dit verzoek tot wraking gericht is.

Gelet op het voorgaande, is het verzoek tot wraking ontvankelijk en gegrond rekening houdend met de gewettigde twijfel van de minister van Openbare Werken betreffende de onpartijdigheid:

**van de heer Daras:**

\* Deze laatste heeft klaarblijkelijk een persoonlijk belang bij het geschil aangezien hij kandidaat is in dezelfde kiesomschrijving als de minister van Openbare Werken (deze grond van wraking wordt uitdrukkelijk vermeld in artikel 828, 1<sup>o</sup>, van het Gerechtelijk Wetboek).

\* Bovendien heeft de heer Daras vijandige en agressieve verklaringen afgelegd over de minister van Openbare Werken in het kader van de recente overstromingen. In « La Wallonie » van 8 februari 1995 verklaarde hij met name als volgt:

« Pour tout vous dire, je commence à en avoir marre de l'attitude de Grafé. Cela commence à devenir pénible. Son discours m'énerve. Il est agaçant et agressif... ».

Hij was eveneens medeondertekenaar van een perscommuniqué onder de titel « Les crues de mauvaise foi de M. Grafé ».

Het feit dat hij dergelijke verklaringen heeft afgelegd, rechtvaardigt tevens het verzoek tot wraking op grond van artikel 828, 11<sup>o</sup>, van het Gerechtelijk Wetboek, dat hoge graad van vijandschap vermeldt als wrakingsgrond.

était étrangère au jugement de la cause. Mais, dès ce moment, les récusants pouvaient légitimement éprouver le sentiment, fût-ce à tort, que le président nourrissait des préjugés à leur égard. On observera aussi que la sérénité des débats ultérieurs, présumé essentiel d'un procès équitable (cons. cass., 2 juin 1982, Pas., 1982, I, 1144), se trouvait également compromise, ainsi que le fait remarquer l'arrêt.

La récusation est admise. La personne du magistrat n'est pas en cause, ni sa dignité. Ce sont les apparences qui appellent son effacement. Tel est le prix « de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent aux justiciables, à commencer au pénal... » (arrêt De Cubber du 26 octobre 1986, série A, n° 86, § 26) ».

La Commission doit, dès lors, examiner la présente requête de récusation à la lumière des considérations exprimées supra et, conséquemment, examiner si les arguments développés par le ministre des Travaux publics sont susceptibles de provoquer, dans son esprit, un doute légitime quant à l'absence de préjugé à son encontre dans le chef des membres de la Commission faisant l'objet de la demande en récusation.

Au vu de ce qui précède, la demande de récusation est recevable et fondée, compte tenu du doute légitime du ministre des Travaux publics quant à l'impartialité:

**de M. Daras:**

\* Ce dernier a évidemment un intérêt personnel à la contestation dans la mesure où il est candidat dans la même circonscription électorale que le ministre des Travaux publics (cette cause de récusation est expressément visée par l'article 828, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire).

\* De plus, M. Daras a tenu des déclarations hostiles et agressives à l'encontre du ministre des Travaux publics dans le cadre des récentes inondations. Notamment, il déclarait dans La Wallonie du 8 février 1995:

« Pour tout vous dire, je commence à en avoir marre de l'attitude de Grafé. Cela commence à devenir pénible. Son discours m'énerve. Il est agaçant et agressif... ».

Il a également cosigné un communiqué de presse intitulé « Les crues de mauvaise foi de M. Grafé. »

Le fait d'avoir tenu de telles déclarations justifie également la demande de récusation sur base de l'article 828, 11<sup>o</sup>, du Code judiciaire qui énonce comme cause de récusation l'inimitié capitale.

**van de heer Michel:**

De aanwezigheid als lid van de Commissie van de heer L. Michel kan evenmin aanvaard worden, rekening houdend met de verklaringen die deze laatste heeft afgelegd naar aanleiding van de voorstelling aan de pers van een vademecum over de verkiezingsuitgaven, waar hij persoonlijk en ongenueanceerd een standpunt heeft ingenomen tegen de informatiecampagnes van de minister van Openbare Werken en waarbij hij zich beriep op «de schending van een wet» ... op een ogenblik dat deze wet nog niet van toepassing was!

In geval van betwisting kan de cassette bekeken worden.

Bovendien heeft de heer Michel tijdens een voorgaande zitting van de Controlecommissie te verstaan gegeven «dat hij minder zachtzinnig zou zijn voor minister Jean-Pierre Grafé dan voor zijn collega Albert Liénard».

Deze standpunten getuigen genoegzaam van een vooringenomenheid ten aanzien van de minister van Openbare Werken. Bovendien legde de heer Michel in *Le Soir* van 29 maart 1995 de volgende verklaring af:

«Nous ne nous laisserons pas entraîner dans des discussions annexes sur la constitutionnalité ou la composition de la Commission.»

Door deze verklaring is het duidelijk dat de heer Michel reeds partij heeft gekozen tegen de argumenten die aangevoerd kunnen worden door de minister van Openbare Werken, nog vóór hij ze gehoord heeft (hetgeen in strijd is met art. 828, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek).

De hierboven aangehaalde feiten kunnen bij de minister van Openbare Werken gewettigde twijfels doen ontstaan over de onpartijdigheid van de heer Michel en over het noodzakelijke serene verloop van de debatten (aangezien de verweermiddelen van de minister van Openbare Werken nu reeds door de heer Michel verworpen zijn, nog vóór de minister van Openbare Werken ze heeft kunnen voordragen).

**Om deze redenen:**

«Behage het de leden van de Controlecommissie het verzoek tot wraking van de heren Michel en Daras ontvankelijk en gegrond te verklaren.»

\*  
\* \*

De minister vestigt tevens de aandacht op het voorschrift van artikel 831 van het Gerechtelijk Wetboek luidens hetwelk iedere rechter die weet dat er een reden van wraking tegen hem bestaat, zich van de zaak moet onthouden.

**De M. Michel:**

De même, la présence, en tant que membre de la Commission, de M. L. Michel ne peut être acceptée compte tenu des déclarations que ce dernier a faites à l'occasion de la présentation à la presse d'un vademecum sur les dépenses électorales, où il a, personnellement et sans nuance, pris position à l'encontre des campagnes d'information menées par le ministre des Travaux publics en invoquant «la violation d'une législation» ... au moment où elle n'était pas encore d'application!

Si cela est contesté, la cassette peut être visionnée.

Cette position se justifie d'autant plus que M. Michel aurait laissé entendre, lors d'une précédente séance de la Commission de contrôle, qu'il «serait moins tendre envers le ministre Jean-Pierre Grafé qu'envers son collègue Albert Liénard».

Ces prises de position témoignent, à suffisance, d'un parti pris à l'encontre du ministre des Travaux publics. De plus, M. Michel a déclaré à la presse (*Le Soir* du 29 mars 1995):

«Nous ne nous laisserons pas entraîner dans des discussions annexes sur la constitutionnalité ou la composition de la Commission.»

Par cette déclaration, il est clair que M. Michel a déjà pris parti contre les arguments qui pourraient être développés par le ministre des Travaux publics avant même de les avoir entendus (ce qui est contraire à l'article 828, 8°, du Code judiciaire).

Les faits énoncés ci-dessus peuvent légitimement faire douter le ministre des Travaux publics de l'impartialité de M. Michel et de la nécessaire sérénité des débats (puisque les moyens de défense du ministre des Travaux publics ont d'ores et déjà été rejetés par M. Michel avant même que le ministre des Travaux publics n'ait pu les développer).

**Par ces motifs:**

«Plaise à MM. les membres de la Commission de contrôle de déclarer la requête en récusation de MM. Michel et Daras recevable et fondée.»

\*  
\* \*

Le ministre attire également l'attention sur le prescrit de l'article 831 du Code judiciaire, qui dispose que tout juge qui sait cause de récusation en sa personne est tenu de s'abstenir.

Bovendien bepaalt artikel 28 van het huishoudelijk reglement van de Controlecommissie expliciet dat:

« Over de wraking wordt zonder verwijl uitspraak gedaan, nadat de wrakende partij en het gewraakte lid zijn gehoord. »

Artikel 25 van hetzelfde reglement verwijst trouwens rechtstreeks naar de wraking zoals geregeld in het Gerechtelijk Wetboek, waarvan het suppletoir karakter in ieder geval vaststaat.

Conform het vereiste van onpartijdigheid van de Controlecommissie, is het van belang dat rechters niet mogen deelnemen aan een beslissing over de wraking van een van hun collega's indien zijzelf het voorwerp van een dergelijke verzaking uitmaken (zie P. Lambert, observations sous Cour européenne des Droits de l'Homme, 22 september 1994, *J.T.*, 1994, blz. 755 en 756).

De twee voormelde artikelen beletten de heren Michel en Daras derhalve deel te nemen aan de beraadslagingen van de Commissie over het verzoek tot wraking.

#### b) De Controlecommissie

Overwegende dat krachtens artikel 4bis, § 4, derde lid, van de wet van 4 juli 1989 de Controlecommissie de rechten van de verdediging dient te respecteren;

Overwegende dat zulks niet impliceert dat de artikelen 828 en 831 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de wraking van rechters *ipso facto* van toepassing zijn op de door de Controlecommissie *in casu* toegepaste procedure;

Overwegende dat de Controlecommissie in deze inderdaad niet als rechtscollege zitting houdt. De eventuele miskennis van de beslissing van de Controlecommissie tot aanrekening van de kostprijs van de informatiecampaignede op de verkiezingsuitgaven, wordt immers niet door deze Commissie bestraft, maar pas na afloop van de verkiezingen door de bevoegde strafrechtbank op klacht van de daartoe in de wetten betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven bedoelde personen of instanties. Bovendien het feit dat de Controlecommissie krachtens artikel 14, § 2, van de wet van 4 juli 1989 en artikel 10, § 2, van de wet van 19 mei 1994, niet over het monopolie van het klachtrecht beschikt, kan zij overeenkomstig artikel 13, tweede lid, van haar statuten haar klachtrecht in de bij de wet bepaalde gevallen slechts uitoefenen met inachtneming van een bijzondere meerderheid. De beslissing moet namelijk ten minste twee derden van de stemmen hebben verkregen, op voorwaarde dat ten minste twee derden van de commissieleden aanwezig zijn;

Overwegende dat artikel 28 van het huishoudelijk reglement van de Controlecommissie evenmin

En outre, l'article 28 du règlement d'ordre intérieur de la Commission de contrôle prévoit expressément sur ce point que:

« Il est statué sans délai sur la récusation, le récusant et le membre récusé entendus. »

Par ailleurs, l'article 25 du même règlement se réfère directement à la récusation telle que réglée par le Code judiciaire dont la valeur supplétive est de toute manière établie.

Conformément à l'exigence d'impartialité de la Commission, il importe que la participation de juges à une décision concernant la récusation de l'un de leurs collègues soit écartée s'ils font eux-mêmes l'objet de pareille récusation (voy. P. Lambert, observations sous Cour européenne des droits de l'homme, 22 septembre 1994, *J.T.*, 1994, pp. 755 et 756).

Les deux articles précités interdisent donc à MM. Michel et Daras de participer à la délibération de la Commission sur la demande en récusation.

#### b) La Commission de contrôle

Considérant qu'en vertu de l'article 4bis, § 4, troisième alinéa, de la loi du 4 juillet 1989, la Commission de contrôle est tenue de respecter les droits de la défense;

Considérant que cela n'implique pas que les articles 828 et 831 du Code judiciaire relatifs à la récusation des juges soient applicables *ipso facto* à la procédure appliquée en l'occurrence par la Commission de contrôle;

Considérant, en effet, qu'en l'espèce, la Commission de contrôle ne siège pas en tant que juridiction. La méconnaissance éventuelle de la décision de la Commission de contrôle d'imputer le coût de la campagne d'information sur les dépenses électorales, n'est pas sanctionnée, en effet, par la Commission de contrôle, mais seulement, après les élections, par le tribunal répressif compétent, sur réclamation des personnes ou instances visées à cette fin dans les lois relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales. Outre le fait qu'en vertu de l'article 14, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 et de l'article 10, § 2, de la loi du 19 mai 1994, la Commission de contrôle ne dispose pas du monopole du droit de réclamation, elle ne peut, conformément à l'article 13, deuxième alinéa, de ses statuts, exercer son droit de réclamation que dans les cas prévus par la loi, en respectant une majorité spéciale. La décision doit avoir recueilli deux tiers au moins des suffrages, à condition que deux tiers au moins des membres de la commission soient présents;

Considérant que l'article 28 du règlement d'ordre intérieur de la Commission de contrôle ne trouve pas

toepassing vindt, aangezien dit artikel uitsluitend de rechtspleging betreft inzake bezwaren tegen de verkiezing van een lijstaanvoerder of van een kandidaat voor de provincieraad;

Overwegende, ten overvloede, dat de Controlecommissie in deze zaak alleen dient na te gaan of een informatiecampagne werd gelanceerd zonder dat haar hierover vooraf om advies werd gevraagd;

Overwegende dat dit enkel een feitelijke en objectieve vaststelling impliceert, die geen ruimte laat voor een subjectieve beoordeling;

*Om deze redenen,*

Verklaart de Controlecommissie in afwezigheid van de heer Michel, doch met inachtneming van het vereiste aanwezigheidsquorum, het verzoek tot wraking onontvankelijk.

## 2. Niet-inachtneming van de rechten van de verdediging

a) In zijn nota van 4 april 1995, overgelegd aan de leden van de Controlecommissie, voert de minister aan dat de rechten van de verdediging niet werden geëerbiedigd.

Hij doet het volgende gelden:

*« Twee procedures kunnen worden onderscheiden bij de Controlecommissie: de eerste na voorafgaand advies, de tweede is de ambtshalve behandeling. De twee procedures worden achtereenvolgens behandeld want zij zijn in dit geval beide van toepassing. Bij een ambtshalve behandeling moet de Commissie bijzondere aandacht schenken aan de inachtneming van de rechten van de verdediging.*

### 1. Voorafgaand advies

*De betrokken minister vraagt, vóór de verspreiding, het advies van de Controlecommissie over een voorgenomen mededeling of voorlichtingscampagne.*

*Artikel 4bis, § 2, van de wet van 4 juli 1989 bepaalt dat de minister dan bij de Controlecommissie een synthesenota moet indienen waarin vermeld staan de inhoud en de redenen van de mededeling of de voorlichtingscampagne, de gebruikte middelen, de totale kostprijs en de geraadpleegde firma's.*

*Uiterlijk vijftien dagen na de indiening van de synthesenota, brengt de Controlecommissie een niet-bindend advies uit. Spreekt de Commissie zich niet uit binnen de voorgeschreven termijn van vijftien dagen, dan wordt zij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht. In het onderhavige geval heeft de minister van Openbare Werken vooraf op 9 en 13 maart 1995 drie voorlichtingscampagnes voorgesteld die moeten worden gevoerd in de periode vóór de verkiezingen.*

davantage à s'appliquer, puisque cet article concerne exclusivement la procédure relative aux réclamations contre l'élection d'un candidat placé en tête de liste ou d'un candidat au conseil provincial;

Considérant au surplus qu'en la présente affaire, la Commission de contrôle doit se borner à vérifier si une campagne d'information a été lancée sans que son avis ait été préalablement demandé;

Considérant que cela implique seulement une constatation de fait et objective, qui ne laisse aucune place à une appréciation subjective;

*Par ces motifs,*

La Commission de contrôle, en l'absence de M. Michel, mais dans le respect du quorum de présence requis, déclare irrecevable la demande de récusation.

## 2. Non-respect des droits de la défense

a) Dans sa note du 4 avril 1995, remise aux membres de la Commission de contrôle, le ministre allègue que les droits de la défense n'ont pas été respectés.

Il fait valoir ce qui suit:

*« Deux procédures sont à distinguer devant la Commission de contrôle, la première sur avis préalable, la seconde par saisine d'office. Les deux procédures sont envisagées successivement, car elles trouvent toutes les deux à s'appliquer en l'espèce. La saisine d'office doit appeler de la part de la Commission un souci particulier du respect des droits de la défense.*

### 1. Avis préalable

*Le ministre concerné demande, préalablement à la diffusion, l'avis de la Commission de contrôle sur une communication ou une campagne d'information qu'il a l'intention de réaliser.*

*L'article 4bis, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 prévoit que le ministre doit, dès lors, déposer une note de synthèse auprès de la Commission de contrôle reprenant le contenu et les motifs de la communication ou campagne d'information, les moyens utilisés, le coût total et les firmes consultées.*

*Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la note, la Commission de contrôle rend un avis non contraignant. Dans le cas où la Commission n'a pas rendu son avis dans le délai de quinze jours, l'avis est réputé positif. Dans le cas d'espèce, le ministre des Travaux publics a soumis, préalablement, les 9 et 13 mars 1995, trois campagnes d'information qui doivent se dérouler dans la période préélectorale.*

De Commissie heeft op haar vergadering van 21 maart de minister van Openbare Werken gehoord in verband met de campagnes waarvoor een voorafgaand advies was gevraagd.

Bij brief van 24 maart hebben de voorzitters van de Controlemissie de minister van Openbare Werken medegedeeld dat de commissie op 14 maart 1995 een gunstig advies had uitgebracht over de campagnes inzake verkeersveiligheid.

Tot op heden werd geen advies uitgebracht betreffende twee andere aanvragen, namelijk het deelnemen aan beurzen en tentoonstellingen van algemeen belang en het opnemen van mededelingen met een informatief karakter in diverse kranten.

Overeenkomstig artikel 4bis, § 2, in fine, wordt het advies dat niet binnen vijftien dagen is uitgebracht, geacht gunstig te zijn.

De procedure van het niet-bindend voorafgaand advies betreffende de drie aanvragen van de minister van Openbare Werken, d.d. 9 en 13 maart 1995, kan dus als definitief afgesloten worden beschouwd. De Controlemissie is het uitdrukkelijk eens met het bovenstaande en beslist een nieuwe procedure te beginnen op basis van artikel 4bis, § 4.

## 2. Ambtshalve behandeling

De procedure van de ambtshalve behandeling vindt toepassing wanneer een mededeling wordt gedaan of een voorlichtingscampagne gevoerd zonder dat het advies van de Commissie werd gevraagd.

Anders dan bij de eerste procedure, wordt het ambtshalve in behandeling nemen niet voorafgegaan door het overleggen van stukken, waarover de betrokken minister kan worden gehoord.

Bijgevolg is de Commissie verplicht de betrokkene mede te delen wat hem wordt verweten teneinde de rechten van de verdediging in acht te nemen zoals bepaald in § 4 van artikel 4bis van de wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid.

In dit geval werden de rechten van de verdediging niet in acht genomen aangezien niet werd medegedeeld wat de minister wordt verweten, zoals blijkt uit de oproeping van 29 maart 1995.

Bijgevolg vraagt de minister dat hem een voldoende termijn wordt toegekend om zijn verdediging in alle sereniteit te kunnen voorbereiden, nadat hem met nauwkeurigheid is meegedeeld wat hem wordt verweten.»

La Commission a entendu le ministre des Travaux publics en sa séance du 21 mars à propos des campagnes pour lesquelles un avis préalable a été sollicité.

Par courrier du 24 mars, les présidents de la Commission de contrôle ont informé le ministre des Travaux publics de ce que la Commission avait rendu un avis positif, en sa séance du 14 mars 1995, sur les campagnes de sécurité routière.

À ce jour, aucun avis n'a été rendu concernant les deux autres demandes, à savoir la participation à des foires et expositions d'intérêt général et les insertions à caractère informatif publiées dans différents journaux.

Conformément à l'article 4bis, § 2 in fine, l'avis n'ayant pas été rendu dans le délai de quinze jours, celui-ci est réputé être positif.

La procédure d'avis préalable non contraignante concernant les trois demandes introduites par le ministre des Travaux publics, en date des 9 et 13 mars 1995, peut donc être considérée comme définitivement clôturée. La Commission de contrôle se rallie explicitement à ce qui précède en décidant d'entamer une nouvelle procédure sur la base de l'article 4bis, § 4.

## 2. Saisine d'office

La procédure de saisine d'office trouve à s'appliquer quand une communication ou une campagne d'information est menée alors que l'avis de la Commission n'a pas été sollicité.

Contrairement à la première procédure, la saisine d'office n'est pas précédée de la remise de documents à propos desquels il est loisible d'entendre le ministre concerné.

Par conséquent, il est impératif pour la Commission de communiquer à l'intéressé les griefs qui lui sont reprochés afin de respecter les droits de la défense comme il est précisé au paragraphe 4 de l'article 4bis de la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques.

En l'espèce, les droits de la défense n'ont pas été respectés par défaut de communication des griefs reprochés, comme en atteste la convocation du 29 mars 1995.

Par conséquent, le ministre demande à ce qu'un délai suffisant lui soit imparti, destiné à lui permettre de préparer sa défense en toute sérénité après que les griefs qui lui sont reprochés lui aient été notifiés avec précision.»

*b) De Controlecommissie***1. Inzake het voorafgaand advies**

Overwegende dat de door de Commissie op grond van artikel 4bis, § 4, tweede lid, van de wet van 4 juli 1989 ingeleide procedure uitsluitend betrekking heeft op de voorlichtingscampagne over de grote infrastructuurwerken in het Waalse Gewest, waarvoor de minister op 9 maart 1995 het advies van de Commissie heeft gevraagd;

Overwegende dat de synthesenota in tegenstelling tot het voorschrift vervat in artikel 4bis, § 2, van dezelfde wet, niet vooraf bij de Controlecommissie werd ingediend aangezien de kwestieuze campagne reeds op 3 maart 1995 een aanvang had genomen;

Overwegende dat de Controlecommissie geoordeeld heeft dat het in artikel 4bis van de voormelde wet bedoelde voorafgaand advies derhalve niet werd gevraagd;

Overwegende dat de Commissie op grond hiervan op 21 maart 1995 beslist heeft de in artikel 4bis, § 4, tweede tot en met zesde lid, van de voormelde wet bepaalde procedure toe te passen;

Overwegende dat de Commissie alsdan over een termijn van een maand beschikt om een beslissing te nemen;

*Gelet op het voorgaande,*

Verklaart de Controlecommissie het middel dat het advies van de commissie over de kwestieuze voorlichtingscampagne geacht moet worden gunstig te zijn bij gebreke van een advies binnen 15 dagen na de indiening van de synthesenota, ongegrond.

**2. Inzake de ambtshalve behandeling**

Overwegende dat tijdens het eerste onderhoud van de Controlecommissie met de minister op 21 maart 1995 deze laatste erop werd gewezen dat er aanwijzingen waren dat zijn voorlichtingscampagne betreffende de grote infrastructuurwerken in het Waalse Gewest vóór 9 maart 1995 was gestart, zijnde de datum waarop hij de Commissie hierover om advies heeft gevraagd;

Overwegende dat in de ter post aangetekende brief van 29 maart 1995 uitdrukkelijk aan de minister werd meegedeeld dat hij over de voormelde campagne zou worden gehoord en dat de procedure bepaald in artikel 4bis, § 4, van de wet van 4 juli 1989 zou worden toegepast;

Overwegende dat de minister derhalve niet onwetend kon zijn van de voormelde procedure;

*Om deze redenen,*

Verwerpt de Controlecommissie het verzoek om verdaging.

*b) La Commission de contrôle***1. En ce qui concerne l'avis préalable**

Considérant que la procédure intentée par la commission sur la base de l'article 4bis, § 4, deuxième alinéa, de la loi du 4 juillet 1989 concerne exclusivement la campagne d'information relative aux grands travaux d'infrastructure en Région wallonne, pour laquelle le ministre a demandé l'avis de la commission le 9 mars 1995;

Considérant que la note de synthèse, contrairement aux dispositions de l'article 4bis, § 2, de la même loi, n'a pas été soumise préalablement à la Commission de contrôle, puisque la campagne en question avait déjà débuté le 3 mars 1995;

Considérant que la Commission de contrôle a estimé que l'avis préalable prévu à l'article 4bis de la loi précitée n'a, dès lors, pas été demandé;

Considérant qu'eu égard à cela, la commission a décidé, le 21 mars 1995, d'appliquer la procédure prévue à l'article 4bis, § 4, deuxième à sixième alinéas, de la loi précitée;

Considérant que la commission dispose dès lors d'un délai d'un mois pour prendre une décision;

*Eu égard à ce qui précède,*

La Commission de contrôle déclare non fondé le moyen selon lequel l'avis de la commission relatif à la campagne d'information en question doit être considéré comme favorable à défaut d'avis donné dans les quinze jours du dépôt de la note de synthèse.

**2. En ce qui concerne la saisine d'office**

Considérant que lors du premier entretien de la Commission de contrôle avec le ministre, le 21 mars 1995, il a été dit à ce dernier qu'il y avait des indices que sa campagne d'information relative aux grands travaux d'infrastructure en Région wallonne avait été lancée avant le 9 mars 1995, date à laquelle il a demandé à la commission un avis à ce sujet;

Considérant que, dans la lettre recommandée à la poste datée du 29 mars 1995, il a été communiqué expressément au ministre qu'il serait entendu sur la campagne précitée et que la procédure prévue à l'article 4bis, § 4, de la loi du 4 juillet 1989 serait appliquée;

Considérant que, par conséquent, le ministre ne pouvait ignorer la procédure susvisée;

*Par ces motifs,*

La Commission de contrôle rejette la demande d'ajournement.

**3. Bevoegdheid van de Commissie om tijdelijk toezicht uit te oefenen op de officiële mededelingen van de overheid**

a) In zijn nota van 4 april 1995 voert de minister het volgende aan:

**1. Periode gedurende welke de Commissie toezicht kan uitoefenen**

*De periode gedurende welke de Commissie toezicht kan uitoefenen op de mededelingen en voorlichtingscampagnes van een regeringslid, dient te worden onderzocht.*

Op 29 juli 1994, datum van inwerkingtreding van de wet van 12 juli 1994, zag het ernaar uit dat het toezicht door de Commissie een tijdelijk karakter had. Dat blijkt zowel uit de opzet van de wet (1), de parlementaire stukken (2) als het advies dat de Raad van State heeft uitgebracht over het betreffende wetsvoorstel (3).

**a) Opzet van de wet van 12 juli 1994 (plaats en bedoeling van art. 4bis)**

Uit de opzet van de wet blijkt dat het toezicht door de Commissie een tijdelijk karakter heeft, dat wil zeggen dat het noch permanent, noch continu is en geschiedt gedurende een periode van drie maanden vóór de datum van de betreffende verkiezingen.

Artikel 2 van de wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid stelt dat «in 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 partijen een artikel 4bis (...) wordt ingevoegd (...).» Dat artikel 4bis wordt dus ingevoegd in een wet betreffende de verkiezingsuitgaven (uitgaven die dienen voor verkiezingspropaganda). Bovendien wordt het ingevoegd in hoofdstuk 2 van die wet betreffende «de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de parlements- en provincieraadsverkiezingen».

Volgens artikel 4 in datzelfde hoofdstuk, gewijzigd bij de wet van 19 mei 1994, is de verkiezingsperiode bedoeld door de bepalingen van het hoofdstuk, de periode van drie maanden vóór de datum van de verkiezingen.

De plaats van artikel 4bis in hoofdstuk 2 van de wet van 4 juli 1989 zorgt ervoor dat het een beperkte toepassing heeft op de verkiezingsuitgaven en de uitgaven voor verkiezingspropaganda, waarop het toezicht beperkt is door de referentietermijn van drie maanden. Daarvan getuigt ook de naam van de Commissie belast met de controle: «Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen».

**3. La compétence de la Commission à exercer un contrôle temporaire des communications officielles des autorités publiques**

a) Dans sa note du 4 avril 1995, le ministre allègue ce qui suit:

**1. Période durant laquelle la Commission peut exercer son contrôle**

*Il convient d'examiner la période pendant laquelle la Commission peut exercer son contrôle sur les communications et campagnes d'information menées par un membre d'un gouvernement.*

Au 29 juillet 1994, date d'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1994, tout porte à croire que le contrôle exercé par la Commission est temporaire. C'est ce qui ressort tant de l'économie de la loi (1), des documents parlementaires (2), que de l'avis du Conseil d'État rendu à propos de la proposition de loi (3).

**a) L'économie de la loi du 12 juillet 1994 (place et esprit de l'art. 4bis)**

Il ressort de l'économie de la loi que le contrôle de la Commission est temporaire, c'est-à-dire qu'il n'est ni permanent, ni continu et qu'il se déroule durant la période de trois mois précédant la date des élections concernées.

En effet, l'article 2 de la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques énonce qu'un «article 4bis (...) est inséré dans 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 (...)». L'article 4bis précité est donc inséré dans une loi relative aux dépenses électorales (des dépenses liées à la propagande électorale). De surcroît, il est inséré dans le chapitre 2 de cette loi relatif à «la limitation et (au) contrôle des dépenses électorales pour les élections législatives et provinciales».

Selon l'article 4 qui figure dans le même chapitre, modifié par la loi du 19 mai 1994, la période électorale visée par les dispositions du chapitre est le délai de trois mois précédant la date des élections.

La situation de l'article 4bis au sein du chapitre 2 de la loi du 4 juillet 1989 lui confère donc une application limitée aux dépenses électorales et aux dépenses de propagande électorale dont le contrôle est conditionné par le délai de référence de trois mois. En témoigne également la dénomination de la Commission chargée du contrôle: la «Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques».

Artikel 4bis van de wet van 12 juli 1994 werd toepasselijk gemaakt in het kader van de onderscheiden wetten betreffende de verkiezingsuitgaven voor diverse verkiezingen.

Meer specifiek vervangt de wet van 12 juli 1994 artikel 4, § 3, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Waalse Gewestraad, de Vlaamse Raad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad door de volgende bepaling:

« § 3. Artikel 4 bis 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 is van toepassing voor de uitgaven voor verkiezingspropaganda voor de verkiezing van de in artikel 1, 1<sup>o</sup>, bedoelde Raden. »

Een soortgelijke bepaling is ingevoegd in de wetgeving betreffende de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden en voor de verkiezing van het Europees Parlement.

Het valt dus moeilijk te begrijpen waarom deze bepaling, bij een bijzondere bepaling, van toepassing zou moeten worden gemaakt op elk van die gevallen, indien de Commissie permanent toezicht kon uitoefenen. De door de wetgever gekozen weg toont voldoende aan dat alleen de verkiezingsperiodes kunnen leiden tot het toezicht door de Commissie maar dat die alle verkiezingen betreffen, te weten die voor alle verkozen organen.

#### **b) Parlementaire voorbereiding van de wet van 12 juli 1994**

Dat het toezicht van de Commissie beperkt wordt tot de periode van drie maanden die aan de verkiezingen voorafgaan, valt af te leiden niet alleen uit het feit dat artikel 4bis gesitueerd is in de context van de verkiezingsuitgaven, maar ook uit de ratio legis van de wet van 12 juli 1994, zoals die uit de parlementaire voorbereiding blijkt.

De doelstelling is (immers) « het gebruik van overheidsmededelingen als een instrument voor verkiezingspropaganda te verijdelen... » (Gedr. St., Senaat, 1993-1994, 1124-2, blz. 2).

Verkiezingspropaganda wordt uiteraard gevoerd tijdens de periode die aan de verkiezingen voorafgaat. Ook al bepaalt artikel 4bis deze periode niet rechtstreeks, toch dient dat logischerwijze te gebeuren onder verwijzing naar het hoofdstuk waarin het artikel thuishoort. De bedoelde periode is dus opnieuw die van drie maanden waarop artikel 4 van hetzelfde hoofdstuk van de wet doelt.

Andere uittreksels uit de parlementaire stukken over deze wet bevestigen dat ten overvloede. Dat geldt

L'article 4bis de la loi du 12 juillet 1994 a été rendu applicable dans le cadre des différentes lois relatives aux dépenses électorales engagées dans la perspective des diverses élections.

Plus spécifiquement, la loi du 12 juillet 1994 remplace l'article 4, § 3, de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, par la disposition suivante:

« § 3. L'article 4bis de 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 est applicable dans le cadre des dépenses de propagande électorale engagées pour les élections des conseils visés à l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>. »

Une disposition similaire est intégrée dans la législation concernant les dépenses de propagande électorale engagées pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection du Parlement européen.

On comprend mal pourquoi il aurait fallu rendre cette disposition applicable, par une disposition spéciale, dans chacune de ces hypothèses, si la Commission pouvait exercer son contrôle en permanence. La voie choisie par le législateur démontre à suffisance que seules les périodes électorales donnent lieu à un contrôle de la Commission, mais que celles-ci concernent toutes les élections, à savoir celles de toutes les collectivités politiques.

#### **b) Les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1994**

La limitation du contrôle de la Commission à la période des trois mois qui précèdent les élections se déduit non seulement de la situation de l'article 4bis dans le contexte des dépenses électorales, mais aussi de l'objectif de la loi du 12 juillet 1994 que relatent les travaux préparatoires.

L'objectif est « de prévenir l'utilisation des communications des autorités à des fins de propagande électorale » (Doc. parl., Sénat, session ordinaire 1993-1994, 1124-2, p. 2).

La propagande électorale se déroule nécessairement durant une période qui précède les élections, période qui, si elle n'est pas déterminée directement par l'article 4bis, doit l'être en toute logique par référence au chapitre dans lequel il s'inscrit. La période visée est donc une nouvelle fois celle de trois mois visée à l'article 4 du même chapitre de la loi.

D'autres extraits des documents parlementaires relatifs à la loi précitée abondent en ce sens. Ainsi en

onder meer voor het amendement nr. 18 van de heren Viseur en Cheron (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, 1384/4, blz. 7).

Het amendement beoogde de woorden « twee maanden » te vervangen door de woorden « drie maanden » in de bepaling die regeringsmededelingen voor de radio verbiedt.

In dat verband is het interessant te wijzen op de verantwoording van het amendement :

« Dit amendement strekt ertoe de periode waarin regeringsmededelingen (behoudens uitzonderingen) zijn verboden, in overeenstemming te brengen met de referentieperiode die is bepaald in de recent goedgekeurde wetsvoorstellen betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de Gewestraden, het Europees Parlement alsmede de provincieraden en gemeenteraden. »

Nu is het evenwel zo dat artikel 4bis « recentelijk » ingevoegd werd in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven! Daaruit volgt dat de termijn van toezicht door de Commissie wel degelijk drie maanden vóór de verkiezingen is en niet doorlopend kan zijn.

Op een vraag over de eventuele verruiming van de taak van de Controlecommissie tot de provincie- en gemeenteraden heeft de minister van Binnenlandse Zaken tijdens de parlementaire voorbereiding het volgende geantwoord :

« Indien een college van burgemeester en schepenen tijdens de drie maanden die aan de gemeenteraadsverkiezingen voorafgaan, een campagne zou voeren ter promotie van de gemeenteschool, staan er verschillende wegen open om zich te verzetten wanneer deze campagne al te sterk partijpolitiek gekleurd is of erop gericht is het imago van een politicus te verbeteren. In de eerste plaats is het voeren van een dergelijke campagne op een lokale zender een dure aangelegenheid waarvan het budgettair aspect in de gemeenteraad moet worden besproken. Indien de meerderheid haar wil doordrukt, kan nog altijd klacht worden ingediend bij de toezienende overheid. Treedt deze laatste niet op, dan kan de bevoegde minister in de Vlaamse Raad worden geïnterpelleerd.

Er zijn dus verschillende juridische instrumenten beschikbaar om misbruiken te bestrijden. Het heeft derhalve geen zin om ook voor de gemeenten bij wet een specifieke procedure in te voeren voor het toezicht op de mededelingen van haar uitvoerende organen. » (Gedr. St., Senaat, 1993-1994, 1124-2, blz. 5).

Voor de minister van Binnenlandse Zaken staat het dus vast dat de Controlecommissie haar toezicht moet uitoefenen tijdens de drie maanden die aan de verkiezingen voorafgaan.

va-t-il de l'amendement n° 18 de MM. Viseur et Cheron (Doc. parl., Chambre, session ordinaire 1993-1994, 1384/4, p. 7).

L'amendement tendait au remplacement des mots « deux mois » par « trois mois » dans la disposition relative à l'interdiction des communications gouvernementales radiodiffusées.

Il est intéressant de souligner la justification de cet amendement :

« Le présent amendement vise à uniformiser la durée de la période pendant laquelle les communications gouvernementales sont interdites, sur la période de référence prévue par les propositions de loi récemment adoptées relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, des conseils régionaux, du Parlement européen et des conseils communaux et provinciaux. »

Or, « récemment », cet article 4bis a été inséré précisément dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales! Il en résulte que le délai de contrôle de la Commission est bien de trois mois précédant les élections et ne pouvait pas être constant.

D'autre part, on peut également relever que le ministre de l'Intérieur a précisé ce qui suit, lors des travaux préparatoires, étant interrogé sur une extension éventuelle du rôle de la Commission de contrôle aux exécutifs provinciaux et communaux :

« S'il s'avère, au cours des trois mois précédant les élections communales, qu'un collège de bourgmestre et échevins mène une campagne en faveur de l'école communale, on peut s'opposer de diverses manières à cette campagne lorsque celle-ci a des colorations trop partisans ou vise à améliorer l'image d'un politique. Il faut surtout savoir qu'une campagne de ce type, menée par l'intermédiaire d'une télévision locale, coûte cher et que le conseil communal doit en discuter l'aspect budgétaire. Si la majorité impose sa volonté, une plainte sera déposée auprès de l'autorité de tutelle. Si celle-ci n'intervient pas, on peut toujours interpellier les ministres compétents du gouvernement régional.

Il existe donc différents instruments juridiques pour combattre les abus. Il est donc inutile de prévoir, dans la loi, une procédure spécifique en ce qui concerne le contrôle des communications des organes exécutifs communaux. » (Doc. parl., Sénat, 1993-1994, 1124-2, p. 5).

Il est donc clair, dans l'esprit du ministre de l'Intérieur, que le contrôle que doit effectuer la Commission de contrôle doit avoir lieu dans les trois mois précédant les élections.

**c) Advies van de Raad van State over de wet van 12 juli 1994**

Het advies van de Raad van State van 15 april 1994 over de wet van 12 juli 1994 brengt een mogelijk grondwettigheidsprobleem aan het licht voor de wet van 12 juli 1994 in zoverre die door de federale Kamers werd goedgekeurd maar ook handelt over de verkiezingen van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, 1384/2).

Volgens de Raad van State kan de bevoegdheid van de federale Kamers, met uitsluiting van de overheden van de deelgebieden, om de wet van 12 juli 1994 goed te keuren, immers worden verantwoord met het argument dat een aangelegenheid wordt geregeld die tot hun bevoegdheid behoort, te weten « de kiesrechtzaken ». Die aangelegenheid omvat namelijk de controle op de verkiezingsuitgaven maar er wordt aan herinnerd dat het regelen ervan niet de bevoegdheid verleent zich te mengen in het handelen van de gemeenschaps- en gewestregeringen.

Indien de regeling van de verkiezingsuitgaven op het handelen van de gemeenschaps- en gewestregeringen niet meer dan een « zijdelingse, bijkomstige en tijdelijke » invloed heeft, kan de Raad van State de federale bevoegdheid ter zake gedogen. Daar staat tegenover dat het regelen buiten de verkiezingsperiode van mededelingen en voorlichtingscampagnes die ertoe strekken het persoonlijke imago te verbeteren van een of meer leden van instellingen, waaronder de gemeenschaps- en gewestregeringen, kennelijk buiten de bevoegdheid van de federale overheid valt en tot de bevoegdheid behoort van de gewesten en de gemeenschappen, elk wat hem of haar betreft.

Het regelen van de mededelingen van de gemeenschaps- en gewestregeringen door de federale Kamers moet derhalve « zijdelings, bijkomstig en tijdelijk » zijn. De vereiste van een « loyale kiesstrijd » lijkt te verantwoorden dat er tijdens de verkiezingsperiode een bijzonder toezicht wordt uitgeoefend op de mededelingen van alle regeringen van het land. Alleen zo lijkt een dergelijke controle afgestemd op het nagestreefde oogmerk.

Er zij op gewezen dat als gevolg van het advies van de Raad van State het wetsontwerp dat de wet van 12 juli 1994 geworden is, geamendeerd is om niet alleen de mededelingen van de federale Regering te regelen, maar ook die van de deelgebieden, hoewel de indieners van het oorspronkelijk voorstel a priori geoordeeld hadden dat dit laatste aspect buiten hun bevoegdheid viel. In de toelichting bij hun voorstel stond immers te lezen dat bij de gewest- en gemeenschapsraden voorstellen van decreet of van ordonnantie zouden worden ingediend teneinde ook voor die bevoegdheidsniveaus dezelfde procedure in te voeren (Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1384/1, blz. 3).

**c) L'avis du Conseil d'État relatif à la loi du 12 juillet 1994**

L'avis du Conseil d'État du 15 avril 1994, rendu à propos de la loi du 12 juillet 1994, laisse apparaître un éventuel problème de constitutionnalité de la loi du 12 juillet 1994, en ce que celle-ci a été votée par les Chambres fédérales mais concerne également les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, 1993-1994, 1384/2).

En effet, selon le Conseil d'État, la compétence des Chambres fédérales, à l'exclusion des autorités fédérées, pour adopter la loi du 12 juillet 1994, se justifie par l'argument selon lequel est réglée une matière relevant de ses compétences, à savoir la « matière électorale ». La matière comprend, notamment, les dépenses électorales, mais il est rappelé que leur réglementation n'emporte pas le pouvoir de s'immiscer dans l'action des gouvernements communautaires et régionaux.

Si la réglementation des dépenses électorales n'a qu'une influence indirecte, marginale et temporaire sur l'action des gouvernements communautaires et régionaux, le Conseil d'État tolère la compétence fédérale en la matière. Par contre, la réglementation en dehors d'une période électorale des communications et des campagnes susceptibles de viser la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres des institutions parmi lesquelles figurent les gouvernements de communauté et de région, se situe clairement en dehors du champ de compétence fédérale et ressort à la compétence des régions et des communautés, chacune en ce qui la concerne.

Aussi la réglementation des communications gouvernementales régionales et communautaires par les Chambres fédérales doit-elle nécessairement être « indirecte, marginale et temporaire ». La loyauté dans les compétitions électorales semble justifier qu'en période électorale, un contrôle particulier soit exercé sur les communications de tous les gouvernements du pays. Dans cette mesure seulement, pareil contrôle paraît proportionné à l'objectif poursuivi.

Il importe de préciser que c'est à la suite de l'avis du Conseil d'État que le projet de loi, à l'origine de la loi du 12 juillet 1994, a été modifié par la voie d'amendements en vue de réglementer non seulement les communications gouvernementales fédérales, mais également celles des entités fédérées, ce que les auteurs de la proposition initiale avaient considéré a priori comme débordant du cadre de leurs compétences. Ils ont en effet préconisé le dépôt de propositions de décret ou d'ordonnance au niveau régional et communautaire afin d'instaurer la même procédure à ces niveaux de pouvoir (Doc. parl. Chambre, s.o., 1993-1994, n° 1384/1, p. 3).

Na die wijzigingen werd de Raad van State niet meer om advies gevraagd.

Dat het toezicht van de Commissie tijdelijk is en beperkt tot de periode van drie maanden voorafgaand aan de verkiezingen, lijkt bijgevolg de enige mogelijke interpretatie om ieder grondwettigheidsprobleem te voorkomen en het optreden van de federale wetgever op dat stuk te legitimeren.

Los van het probleem van de bevoegdheid van de federale wetgever zijn er immers andere factoren die pleiten voor een beperkende interpretatie van het toezicht op de mededelingen van de regeringen, dat in essentie beperkt moet zijn.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 juli 1994 werd de aandacht gevestigd op het feit dat buiten de verkiezingsperiode, waarin draconische maatregelen voor regeringsmededelingen verantwoord blijken, de vrijheid van meningsuiting alsook de drukpersvrijheid de regel moeten zijn, waarop geen enkele uitzondering kan worden toegestaan. Dit argument versterkt nog de geloofwaardigheid van een tijdelijk door de Controlecommissie uitgeoefend toezicht.

Hetzelfde geldt als men de overdracht van bevoegdheden door de federale wetgever aan de Controlecommissie van naderbij bekijkt. Volgens artikel 33 van de Grondwet gaan alle machten uit van de Natie en worden zij uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Uit dat artikel blijkt dat het principieel verboden is bevoegdheden over te dragen. Wordt dat toch gedoogd, dan behoort dat op beperkte schaal te gebeuren. De overdracht van bevoegdheden aan de Controlecommissie, zoals bepaald in de wet van 12 juli 1994, is nagenoeg onbeperkt of althans te vaag wat zeker pleit voor een tijdelijk toezicht van de Commissie in het licht van de voorafgaande argumenten.

#### **d) Een onvoorziene hypothese: vervroegde verkiezingen**

Na eerst te hebben aangetoond dat de bevoegdheid van de Controlecommissie beperkt is tot de periode van drie maanden voorafgaand aan de verkiezingen, dient deze periode nog bepaald te worden wanneer er vervroegde verkiezingen plaatshebben.

In dat opzicht bepaalt artikel 4, § 1, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wat volgt:

« Voor de toepassing van deze wet worden als uitgaven voor verkiezingspropaganda beschouwd, alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele bood-

À la suite de ces modifications, le Conseil d'État n'a plus été consulté.

Par conséquent, interpréter le contrôle de la commission comme étant temporaire et limité à la période de trois mois précédant les élections, semble être la seule interprétation permettant d'éviter tout problème de constitutionnalité et rendant légitime l'intervention du législateur fédéral en la matière.

En effet, indépendamment du problème de la compétence du législateur fédéral, d'autres éléments plaident en faveur d'une interprétation restrictive du contrôle des communications gouvernementales dont l'essence est d'être limité.

Durant les discussions parlementaires à l'origine de la loi du 12 juillet 1994, l'attention a été attirée sur le fait qu'en dehors de la période électorale justifiant des mesures draconiennes à propos des communications gouvernementales, la liberté d'expression, tout comme la liberté de presse, doivent être la règle à laquelle aucune autre dérogation ne saurait être permise. L'argument conforte encore la crédibilité d'un contrôle temporaire exercé par la Commission de contrôle.

Il en va de même à considérer de plus près la délégation de pouvoirs réalisée par le législateur fédéral en faveur de la Commission de contrôle. Selon l'article 33 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent de la Nation et ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. Il ressort de cet article que la délégation de pouvoirs est, en principe, interdite. Lorsqu'elle est tolérée, elle doit nécessairement être limitée. En l'espèce, la délégation à laquelle il a été procédé dans le chef de la Commission de contrôle par la loi du 12 juillet 1994 est quasi illimitée ou, en tout cas, fortement imprécise, ce qui plaide pour le moins en faveur d'un contrôle temporaire de la Commission compte tenu des arguments qui précèdent.

#### **d) Une hypothèse imprévue: les élections anticipées**

Après avoir démontré que la compétence de la Commission de contrôle est circonscrite à la période de trois mois précédant les élections, encore convient-il de déterminer cette période, dans l'hypothèse d'élections anticipées.

À cet égard, l'article 4 de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale spécifie dans son § 1<sup>er</sup> que:

« Sont considérés comme dépenses de propagande électorale pour l'application de la présente loi, toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et

*schappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij en haar kandidaten gunstig te beïnvloeden en die verricht worden tijdens een periode van drie maanden voor de verkiezingen.»*

*De termijn van drie maanden die erin vermeld staat, houdt geen rekening met de mogelijkheid van vervroegde verkiezingen. Dat valt te verklaren door het feit dat de Gewestraden voortaan rechtstreeks worden verkozen voor een periode van vijf jaar («legislatuurparlement»).*

*Dat neemt echter niet weg dat de huidige toestand sterk afwijkt van die welke zich in de toekomst zal voordoen wanneer de verkiezing van de Gewestraden op een vaste datum zal plaatshebben.*

*Alles wijst er immers op dat een verklaring tot herziening van de Grondwet zal worden goedgekeurd, die zal leiden tot de automatische ontbinding van de Kamers en de vervroegde oproeping van de kiezers op een tijdstip dat thans nog niet te bepalen is.*

*In die veronderstelling moet er dus een parallel getrokken worden tussen het genoemde artikel 4, § 1, en artikel 4, § 1, van de wet van 19 mei 1994 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en tot wijziging van het Kieswetboek. Dat laatste artikel luidt:*

*« Artikel 4, § 1*

*Voor de toepassing van deze wet worden als uitgaven voor verkiezingspropaganda beschouwd, alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij en haar kandidaten gunstig te beïnvloeden en die verricht worden tijdens een periode van drie maanden vóór de verkiezingen georganiseerd in toepassing van artikel 105 van het Kieswetboek of tijdens de periode die aanvangt op de dag van de bekendmaking van het ontbindingsbesluit in het Belgisch Staatsblad bij toepassing van artikel 106 van het Kieswetboek wanneer de bekendmaking geschiedt vóór de aanvang van de voormelde periode van drie maanden.»*

*Om de periode te bepalen tijdens welke een aantal uitgaven als verkiezingsuitgaven kunnen worden beschouwd, heeft de wetgever dus een onderscheid willen invoeren tussen het geval waarin verkiezingen worden gehouden na het verstrijken van de normale duur van de zittingsperiode en het geval waarin er vervroegde verkiezingen plaatshebben.*

*Deze bezorgdheid is gewettigd omdat de vereiste rechtszekerheid in het gedrang zou kunnen komen indien men de «verkiezingsperiode» zou laten ingaan nog vóór er een vaste datum voor de verkiezingen is*

*visuels, destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats et émis dans les trois mois précédant les élections.»*

*Le délai de trois mois mentionné n'appréhende pas la possibilité d'élections anticipées. Ceci peut s'expliquer par le fait que, dorénavant, les conseils régionaux seront élus directement et pour une période de cinq ans (Parlement de législature).*

*Il demeure toutefois que la situation actuelle est très différente de celles qui se présenteront à l'avenir, où les élections régionales auront lieu à date fixe.*

*En effet, tout porte à croire que nous nous dirigeons vers l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution entraînant la dissolution automatique des Chambres et la convocation anticipée du corps électoral à une date qui, à l'heure actuelle, ne peut être que présumée.*

*Compte tenu de cette hypothèse, un parallèle doit donc être fait entre cet article 4, § 1<sup>er</sup> et l'article 4, § 1<sup>er</sup> de la loi du 19 mai 1994 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral, qui énonce:*

*« Article 4, § 1<sup>er</sup>*

*Sont considérés comme dépenses de propagande électorale pour l'application de la présente loi, toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels, destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats et émis dans les trois mois précédant les élections organisées en application de l'article 105 du Code électoral ou à dater de la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal portant dissolution en application de l'article 106 du même code, lorsque la publication a lieu avant la période précitée de trois mois.»*

*La volonté du législateur est donc d'établir une distinction, pour la fixation de la période pendant laquelle certaines dépenses peuvent être considérées comme des dépenses électorales, entre l'hypothèse d'élections faisant suite à l'expiration du terme normal de la législature et l'hypothèse des élections anticipées.*

*Ce souci est légitime eu égard à la nécessaire sécurité juridique qui serait mise à mal si l'on acceptait de faire débiter la «période électorale» avant même que ne soit fixée de manière certaine la date des élections.*

bepaald. Niemand zou dan nog ooit kunnen weten wanneer men zich al dan niet in die «verkiezingsperiode» bevindt.

Daar komt nog bij dat deze interpretatie volledig overeenstemt met het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk rechtsregels niet kunnen terugwerken. Op dat beginsel kan geen enkele uitzondering worden toegestaan tenzij een wets- of decreetsbepaling daarin uitdrukkelijk en ondubbelzinnig voorziet.

Op basis van deze overwegingen kan men besluiten dat de «verkiezingsperiode» niet eerder kan ingaan dan drie maanden vóór het einde van de normale duur van de zittingsperiode (dit is op 24 september 1995) of indien de verklaring tot herziening van de Grondwet wordt goedgekeurd, op het tijdstip waarop deze verklaring wordt bekendgemaakt, voor zover die plaatsheeft vóór de bedoelde periode van drie maanden.

De tweede hypothese is van toepassing op het voorliggende geval. Tot op heden is nog geen enkele verklaring tot herziening van de Grondwet in het Belgisch Staatsblad verschenen. Naar alle waarschijnlijkheid bevinden wij ons dus niet in een verkiezingsperiode, althans tot nader order.

## 2. Standpunt van de minister over de grondwettigheid van de wet

Indien de Commissie zich tegen de regels in toch bevoegd acht permanent toezicht uit te oefenen, zou men moeten vaststellen dat de wet door haar ruime interpretatie tegen de Grondwet indruist. Indien deze interpretatie het haalt, vraagt de minister van Openbare Werken de Controlecommissie haar uitspraak aan te houden en een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof, overeenkomstig artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Aangezien tegen haar beslissingen geen beroep openstaat, valt in dat opzicht op te merken dat de Commissie gehouden is deze vraag in te willigen overeenkomstig artikel 26, § 2, van de genoemde wet.

Daar komt nog bij dat de minister vraagt dat de aan het Arbitragehof gestelde vraag ook het probleem behandelt van de grondwettigheid van de gewone wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid aangezien die van toepassing is op de verkiezingen van de gewest- en gemeenschapsraden, terwijl artikel 118 van de Grondwet daartoe de goedkeuring van een bijzondere wet lijkt te vereisen. Daar het toezicht van de Controlecommissie, volgens de Raad van State, een invloed kan hebben op het handelen van de gemeenschaps- en gewestregeringen, is het belangrijk na te gaan of niet wordt geraakt aan de constitutieve auto-

En effet, à aucun moment personne ne serait en mesure de savoir s'il se trouve ou non à l'intérieur de la «période électorale».

Par ailleurs, cette interprétation est conforme au principe général de droit établissant la non-rétroactivité des normes juridiques, principe qui ne peut tolérer d'exception que si cette dernière est prévue de façon expresse et certaine par une disposition légale ou décrétales.

En conclusion, sur la base des considérations développées ci-dessus, la «période électorale» ne peut débiter que trois mois avant le terme normal de la législature (soit le 24 septembre 1995) ou, dans l'hypothèse du vote d'une déclaration de révision de la Constitution, à la date de la publication de la déclaration de révision de la Constitution pour autant que celle-ci intervienne avant la période précitée de trois mois.

La seconde hypothèse est celle à appliquer au cas d'espèce qui nous intéresse. Or, aucune déclaration de révision de la Constitution n'est publiée au Moniteur belge à ce jour. Selon toute vraisemblance, nous ne sommes donc pas en période électorale jusqu'à nouvel ordre.

## 2. Position du ministre à propos de la constitutionnalité de la loi

Si, par extraordinaire, la commission venait à s'estimer compétente en permanence pour exercer le contrôle, force serait de constater que la loi deviendrait, de par son interprétation extensive, inconstitutionnelle. Si cette interprétation devait prévaloir, le ministre des Travaux publics demande à la Commission de contrôle de surseoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, conformément à l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Il est à relever, à cet égard, que la commission, dans la mesure où ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours, est tenue de faire droit à cette demande conformément à l'article 26, § 2, de la loi précitée.

De surcroît, le ministre demande à ce que la question posée à la Cour d'arbitrage évoque également le problème de la constitutionnalité de la loi ordinaire du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques dans la mesure où elle s'applique aux élections des conseils régionaux et communautaires alors que l'article 118 de la Constitution semble requérir le vote d'une loi spéciale pour ce faire. Dans la mesure où, selon le Conseil d'État, le contrôle de la commission est de nature à influencer l'action des gouvernements communautaires et régionaux, il importe de vérifier si l'autonomie constitutive des entités fédérées n'est pas violée. Le

*nomie van de deelgebieden. Daar kan immers aan getwijfeld worden nu de Raad van State het er niet mee eens is dat een gewone wet de leden van de gewest- en gemeenschapsregeringen of van de gewest- en gemeenschapsraden de verplichting oplegt een schriftelijke lijst in te dienen van de mandaten, ambten of beroepen die zij tijdens het voorbije jaar hebben uitgeoefend, alsook een vermogensaangifte.»*

\*  
\* \*

#### b) De Controlecommissie

##### 1. Inzake de periode gedurende welke de Commissie haar toetsingsrecht kan uitoefenen

Overwegende dat artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989 er blijkens zijn bewoordingen geen twijfel over laat bestaan dat de Controlecommissie haar bevoegdheden met betrekking tot de officiële mededelingen van de overheid te allen tijde uitoefent en niet uitsluitend binnen de door de wet omschreven periodes voor verkiezingspropaganda;

Overwegende dat het voormelde artikel krachtens artikel 4, § 3, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van toepassing is verklaard voor de uitgaven voor verkiezingspropaganda voor de verkiezing van de voormelde Raden;

Overwegende dat dit laatste artikel uitsluitend de eventuele aanrekening van de kostprijs van een officiële mededeling mogelijk maakt op de uitgaven voor verkiezingspropaganda van de in artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989 bedoelde personen die kandidaat zijn voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad;

Overwegende dat het geenszins de bedoeling is geweest een onderscheid te maken naargelang de in artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989 bedoelde personen kandidaat zijn voor de verkiezing van de federale Kamers dan wel voor deze van de voormelde Raden. Indien men in deze gedachtengang zou treden, zou het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel immers worden geschonden;

Overwegende dat het argument dat de Controlecommissie de haar door artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989 toegekende bevoegdheden uitsluitend tijdens de wettelijk omschreven periode voor verkiezingspropaganda zou mogen uitoefenen, paradoxaal genoeg tot gevolg zou hebben dat zij hoofdzakelijk haar bevoegdheden zou moeten uitoefenen tijdens een periode waarin ze niet rechtmatig kan vergaderen omdat de federale Kamers ontbonden zijn;

*doute est permis à l'heure où le Conseil d'État vient de dénoncer l'imposition par une simple loi aux membres des gouvernements ou des conseils de communauté et de région de l'obligation d'introduire une déclaration écrite dans laquelle ils mentionnent les mandats, fonctions ou professions qu'ils ont exercés au cours de l'année précédente ainsi qu'une déclaration de patrimoine.»*

\*  
\* \*

#### b) La Commission de contrôle

##### 1. En ce qui concerne la période durant laquelle la commission peut exercer son droit de contrôle

Considérant que les termes de l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 ne laissent subsister aucun doute sur le fait que la Commission de contrôle exerce ses compétences relatives aux communications officielles des autorités publiques en tout temps, et non exclusivement au cours des périodes de propagande électorale définies par la loi;

Considérant qu'en vertu de l'article 4, § 3, de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article susvisé a été rendu applicable aux dépenses de propagande électorale pour l'élection des conseils précités;

Considérant que ce dernier article permet uniquement l'éventuelle imputation du coût d'une communication officielle sur les dépenses de propagande électorale des personnes visées à l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 qui sont candidates à l'élection du Conseil régional wallon, du Conseil flamand ou du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que l'on n'a nullement eu l'intention de faire une distinction selon que les personnes visées à l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 sont candidates à l'élection des chambres fédérales ou à celle des conseils précités, puisque si l'on avait suivi ce raisonnement, le principe de l'égalité contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution aurait été violé;

Considérant que l'argument selon lequel la Commission de contrôle ne pourrait exercer les compétences que lui attribue l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 qu'au cours de la période de propagande électorale déterminée par la loi, aurait pour conséquence assez paradoxale qu'elle devrait exercer ses compétences principalement durant une période au cours de laquelle elle ne peut pas se réunir normalement, parce que les Chambres fédérales sont dissoutes;

Overwegende dat de stelling dat het toezicht van de Controlecommissie op de officiële mededelingen van de overheid slechts kan worden uitgeoefend tijdens de door de wet omschreven periode voor verkiezingspropaganda, tijdens de bespreking van het wetsvoorstel betreffende het toezicht op de mededelingen van de federale regering in de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken genoegzaam werd ontkracht door de minister van Binnenlandse Zaken en door de heer Michel, mede-indiener van het wetsvoorstel.

De minister verklaarde het volgende:

*« Het voorliggende voorstel streeft daarentegen een totaal ander doel na: het wil enerzijds regeringsmededelingen verbieden gedurende de « sperperiode » van twee maanden die aan de verkiezingen voorafgaat, en anderzijds de kosten van de regeringsmededelingen die buiten die periode worden gedaan en gericht zijn op het verbeteren van het imago van de betrokken minister, verrekenen met de toegestane verkiezingsuitgaven van de minister. »*

\*  
\* \*

In antwoord op een vraag van de heer Beysen, herinnert de heer Michel eraan dat een minister (of een voorzitter van een federale Kamer) die een mededeling wil doen buiten de « sperperiode » van twee maanden, vooraf een synthesenota moet voorleggen aan de Controlecommissie. Alleen indien de Controlecommissie een ongunstig advies uitbrengt en na klacht blijkt dat de mededeling of campagne ertoe strekt het persoonlijk imago van de minister te verbeteren, kunnen de kosten van de mededeling met de verkiezingsuitgaven van de minister worden verrekend. »

[Cf. Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1384/6, blz. 5.]

Overwegende dat de opmerking van de Raad van State dat de invloed van het toezicht van de Controlecommissie op de mededelingen van de overheden van de deelentiteiten slechts zijdelings, bijkomstig en tijdelijk zou zijn, moet worden beschouwd in het licht van de opmerking van de indiener van het wetsvoorstel betreffende het toezicht op de mededelingen van de federale regering dat:

*« Bij de gewest- en gemeenschapsraden voorstellen van decreet of van ordonnantie zullen worden ingediend ten einde ook voor die bevoegdheidsniveaus dezelfde procedure in te voeren. »*

[Cf. Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1384/1, blz. 3.]

Overwegende dat hieruit zou kunnen blijken dat de Controlecommissie, volgens de Raad van State, het toezicht op de officiële mededelingen van de leden

Considérant que la thèse selon laquelle la surveillance, par la Commission de contrôle, des communications officielles des autorités publiques ne peut être exercée que durant la période de propagande électorale définie par la loi, a été suffisamment infirmée au cours de la discussion, en Commission de l'Intérieur de la Chambre, de la proposition de loi visant le contrôle des communications gouvernementales fédérales, par le ministre de l'Intérieur et par M. Michel, coauteur de la proposition de loi.

Le ministre avait déclaré que:

*« La proposition à l'examen poursuit, quant à elle, un objectif tout différent: elle a pour objet, d'une part, d'interdire les communications gouvernementales pendant les deux mois précédant des élections (« période d'interdiction ») et, d'autre part, d'imputer sur les dépenses électorales du ministre le coût des communications gouvernementales qui sont faites en dehors de cette période et qui visent à flatter l'image dudit ministre. »*

\*  
\* \*

En réponse à une question de M. Beysen, M. Michel précise que lorsqu'un ministre (ou le président d'une Chambre fédérale) souhaite faire une communication pendant la « période d'interdiction » de deux mois, il doit déposer préalablement une note de synthèse à la Commission de contrôle. Le coût de la communication ne sera imputé aux dépenses électorales du ministre que si la Commission de contrôle émet un avis défavorable et qu'il apparaît, après le dépôt d'une plainte, que la communication ou la campagne vise à promouvoir son image personnelle. »

[Cf. Doc. parl., Chambre, 1993-1994, n° 1384/6, p. 5.]

Considérant que l'observation du Conseil d'État selon laquelle l'influence de la surveillance, par la Commission de contrôle, des communications des autorités publiques fédérées ne serait qu'indirecte, accessoire et temporaire, doit être considérée à la lumière de la remarque de l'auteur de la proposition de loi visant le contrôle des communications gouvernementales fédérales, remarque que voici:

*« Des propositions de décret ou d'ordonnance seront déposées au niveau régional et communautaire afin d'instaurer la même procédure à ces niveaux de pouvoir. »*

[Cf. Doc. parl., Chambre 1993-1994, n° 1384/1, p. 3.]

Considérant qu'il pourrait en ressortir, selon le Conseil d'État, que la Commission de contrôle n'exercerait la surveillance des communications offi-

van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen slechts zou uitoefenen totdat de Gemeenschaps- en Gewestraden een gelijkaardige procedure instellen;

Overwegende dat een permanent toezicht op de overheidsmededelingen en -campagnes verantwoord is omdat ze met overheidsgeld worden gefinancierd;

## 2. Inzake de grondwettigheid van de wet van 12 juli 1994 betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid

Overwegende dat de Controlecommissie, zoals eerder al is uiteengezet, *in casu* niet als rechtscollege optreedt en derhalve krachtens artikel 26 van de wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof geen prejudiciële vraag aan het Hof kan stellen;

Overwegende dat de minister geen beroep tot nietigverklaring van de voormelde wet van 12 juli 1994 heeft ingediend bij het Arbitragehof, hoewel hij tijdig kon weten dat de Controlecommissie zich bevoegd had verklaard om ook buiten de wettelijk bepaalde periodes voor verkiezingspropaganda, krachtens artikel 4*bis* van de wet van 4 juli 1989 toezicht uit te oefenen op de officiële mededelingen van de overheid en dus ook op die van Gemeenschaps- of Gewestministers;

Overwegende dat de Voorzitters van de Controlecommissie op 23 december 1994 aan alle leden van de federale Regering en van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen een brief hebben gericht waarin hen op het voorschrift van artikel 4*bis* werd gewezen en waaruit duidelijk blijkt dat de Controlecommissie zich bevoegd acht voor een permanente toetsing van alle overheidsmededelingen;

Overwegende dat op dat ogenblik de termijn voor een beroep tot nietigverklaring van de bovenvermelde wet van 12 juli 1994 bij het Arbitragehof nog niet verstreken was, te weten zes maanden vanaf de bekendmaking van de wet, zijnde 19 juli 1994;

*Om al deze redenen,*

Verwerpt de Controlecommissie de middelen betreffende haar bevoegdheid en beslist ze het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof onontvankelijk te verklaren.

## 4. Wat de grond betreft

a) In zijn nota van 4 april 1995 voert de minister, met betrekking tot de feiten die ten grondslag liggen aan de behandeling van de zaak door de Commissie, het volgende aan:

cielles des membres des gouvernements de communauté et de région que jusqu'à ce que les conseils de communauté et de région adoptent une procédure similaire;

Considérant qu'une surveillance permanente des communications et campagnes des autorités publiques est justifiée, puisqu'elles sont financées sur les deniers publics;

## 2. En ce qui concerne la constitutionnalité de la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques

Considérant que la Commission de contrôle, comme il a été exposé ci-dessus, n'intervient pas en l'espèce en tant que juridiction et qu'en vertu de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, elle ne peut donc pas poser de question préjudicielle à la cour;

Considérant que le ministre n'a pas introduit de recours en annulation de la loi susvisée du 12 juillet 1994 auprès de la Cour d'arbitrage, bien qu'il ait pu savoir en temps utile que la Commission de contrôle s'était déclarée compétente pour exercer également en dehors des périodes de propagande électorale définies légalement, en vertu de l'article 4*bis* de la loi du 4 juillet 1989, la surveillance des communications officielles des autorités publiques, et donc aussi de celles des ministres de communauté ou de région;

Considérant que les présidents de la Commission de contrôle ont adressé à tous les membres du Gouvernement fédéral et des gouvernements de communauté et de région, le 23 décembre 1994, une lettre qui attirait leur attention sur les dispositions de l'article 4*bis* et d'où il ressortait clairement que la Commission de contrôle s'estime compétente pour surveiller en permanence toutes les communications des autorités publiques;

Considérant qu'à ce moment, le délai pour l'introduction d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage de la loi susvisée du 12 juillet 1994, à savoir six mois à partir de la publication de ladite loi, soit le 19 juillet 1994, n'était pas encore expiré;

*Par tous ces motifs,*

La Commission de contrôle rejette les moyens relatifs à sa compétence et décide de déclarer irrecevable la demande de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

## 4. Quant au fond

a) Dans sa note du 4 avril 1995, le ministre fait valoir ce qui suit, à propos des faits qui sont à la base de l'examen de l'affaire par la commission:

« Zonder precies te weten welke feiten aan de minister van Openbare Werken verweten kunnen worden, en in het geval (quod non) waarin de Controlecommissie zichzelf bevoegd zou verklaren in weerwil van de hierboven aangevoerde argumenten, behoort de Commissie rekening te houden met de beginselen die zij in vroegere zaken heeft vastgesteld.

Zo verklaart de Commissie in haar verslag van 30 september 1994 (Gedr. St. Kamer, 1993-1994, nr. 1548/1 en Senaat, 1993-1994, nr. 1188-1):

« Naar analogie van artikel 3 van de wet van 12 juli 1994, dat alleen betrekking heeft op dringende radio- en televisiemedelingen, mag in een mededeling, een bericht of als een redactioneel artikel opgemaakte reclame, de naam of de afbeelding van de minister(s), binnen twee maanden vóór de verkiezingen, zelfs op discrete wijze, niet in het bericht worden opgenomen. »

De Commissie stelt hier zeer duidelijk dat noch de naam, noch de afbeelding van een minister in een mededeling of voorlichtingscampagne opgenomen mogen worden tijdens de twee maanden vóór de verkiezingen. Dit betekent a contrario en al even ondubbelzinnig dat dit verbod niet geldt vóór die periode. Met hun circulaire van 8 maart 1995 aan de voorzitters van de Regeringen bevestigen de Voorzitters van de Controlecommissie deze jurisprudentie, want zij wijzen erop dat, met het oog op de eerstvolgende parlamentsverkiezingen, de medelingen en voorlichtingscampagnes noch de naam noch de foto van de betrokken minister mogen vermelden of opnemen.

Hoe dan ook, aangezien de wet de onzekerheid in de hand werkt, is het nauwelijks denkbaar dat de Commissie een gedraging kan bestraffen wanneer blijkt dat de grondbeginselen niet ondubbelzinnig zijn vastgesteld (onder meer wat betreft de periode waarin de Commissie een zaak kan behandelen).

Belangrijk is bovendien ook vast te stellen dat andere ministers op dezelfde manier, te goeder trouw en misleid door de dubbelzinnigheid van de wetsbepalingen, tijdens dezelfde periode tot een zelfde soort van publikaties zijn overgegaan als de minister van Openbare Werken. Het zou dan ook niet te begrijpen zijn dat de Controlecommissie in andere gevallen van dezelfde aard niet op dezelfde manier zou optreden. »

b) De Controlecommissie

Overwegende dat de door de minister aangehaalde argumenten in de door de Commissie krachtens artikel 4bis, § 4, tweede tot en met zesde lid, van de wet van 4 juli 1989 toegepaste procedure niet ter zake zijn;

Overwegende dat, zoals eerder is aangetoond, de voorlichtingscampagne betreffende de grote infra-

« Sans connaître les faits précis qui pourraient être reprochés au ministre des Travaux publics, dans l'hypothèse (quod non) où la Commission de contrôle viendrait à s'estimer compétente malgré les arguments développés supra, la Commission devra tenir compte des principes qu'elle a dégagés dans des affaires antérieures.

Ainsi, dans son rapport du 30 septembre 1994 (doc. parl., Chambre, S.O. 1993-1994, n° 1548/1 et Sénat, S.O. 1993-1994, n° 1188-1), la commission énonce que :

« Par analogie avec l'article 3 de la loi du 12 juillet 1994, qui ne concerne que les communications radio-diffusées et télévisées urgentes, il ne faut pas que dans une communication, un message ou une publicité rédactionnelle, le nom ou l'image du ou des ministres fasse partie, dans les deux mois précédant les élections, même de manière discrète, du message. »

La Commission signifie ainsi très clairement que ni le nom, ni l'image d'un ministre ne peut figurer dans une communication ou une campagne d'information dans les deux mois précédant les élections. A contrario, cette prise de position signifie, tout aussi clairement, qu'avant cette même période, l'interdiction n'est pas de mise. La lettre-circulaire du 8 mars 1995 de messieurs les Présidents de la Commission de contrôle adressée aux Présidents des gouvernements confirme cette jurisprudence, puisqu'il y est stipulé qu'en vue des prochaines élections législatives, les communications et campagnes d'information ne pourront mentionner ou contenir le nom, ni la photo du ministre intéressé.

En toute hypothèse, dans le climat d'incertitude causé par la loi, il est difficilement concevable que la Commission puisse sanctionner un comportement, alors même que les principes directeurs (notamment quant à la période de saisine de la Commission) ne sont pas définis sans ambiguïté.

De surcroît, il est important de constater que d'autres ministres ont pareillement, en toute bonne foi, compte tenu de l'équivoque de la loi, procédé à des publications de même nature que celles du ministre des Travaux publics et à la même époque. On comprendrait dès lors difficilement que la Commission de contrôle ne procède pas de manière équivalente dans les autres cas similaires. »

b) La Commission de contrôle

Considérant que les arguments invoqués par le ministre dans la procédure appliquée par la commission en vertu de l'article 4bis, § 4, du deuxième au sixième alinéa, de la loi du 4 juillet 1989 ne sont pas pertinents;

Considérant que, comme il a été démontré ci-dessus, la campagne d'information relative aux

structuurwerken in het Waalse Gewest op 3 maart 1995 is gelanceerd zonder dat vooraf het advies van de Commissie was ingewonnen;

*Om deze redenen,*

Verklaart de Controlemcommissie, in vergadering te Brussel op 4 april 1995, dat de kostprijs van deze campagne krachtens artikel 4bis, § 4, tweede lid, van de wet van 4 juli 1989 van rechtswege wordt aangerekend op de uitgaven van de heer Jean-Pierre Grafé, Waals Gewestminister van Openbare Werken, voor de eerstvolgende verkiezingen waaraan hij deelneemt.

Deze beslissing werd bij eenparigheid van de 11 aanwezige leden genomen, met inachtneming van het voorschrift vervat in artikel 4bis, § 4, vierde lid, van de voormelde wet, te weten de gewone meerderheid van stemmen in elke taalgroep.

*De Voorzitter,*

Frank SWAELEN

*De Rapporteur,*

Marc HARMEGNIES (K)

*Leden,*

J. ANSOMS (K)

F. CAUWENBERGHS (K)

A. FLAHAUT (K)

L. GOOVAERTS (S)

L. MICHEL (K)

G. MOENS (S)

H. MOUTON (S)

E. van WEDDINGEN (S)

G. VERSNICK (K)

J.-P. VISEUR (K)

grands travaux d'infrastructure en Région wallonne a été lancée le 3 mars 1995 sans que l'avis de la commission ait été demandé au préalable;

*Par ces motifs,*

La Commission de contrôle, siégeant à Bruxelles le 4 avril 1995, déclare, qu'en vertu de l'article 4bis, § 4, deuxième alinéa, de la loi du 4 juillet 1989, le coût de cette campagne est imputé de plein droit sur les dépenses de M. Jean-Pierre Grafé, ministre des Travaux publics de la Région wallonne, pour les prochaines élections auxquelles il participe.

La présente décision a été prise à l'unanimité des 11 membres présents, dans le respect des dispositions de l'article 4bis, § 4, quatrième alinéa, de la loi susvisée, à savoir la majorité ordinaire des voix dans chaque groupe linguistique.

*Le Président,*

Frank SWAELEN

*Le Rapporteur,*

Marc HARMEGNIES (Ch)

*Membres,*

J. ANSOMS (Ch)

F. CAUWENBERGHS (Ch)

A. FLAHAUT (Ch)

L. GOOVAERTS (S)

L. MICHEL (Ch)

G. MOENS (S)

H. MOUTON (S)

E. van WEDDINGEN (S)

G. VERSNICK (Ch)

J.-P. VISEUR (Ch)