

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1993-1994**

14 JUIN 1994

Projet de loi visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques**RAPPORT**

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR MME LIETEN-CROES

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le projet de loi qui vous est soumis résulte d'une initiative parlementaire qui a vu des représentants de différents partis déposer à la Chambre des représentants des propositions de loi en vue de limiter et de contrôler les dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement européen, des Chambres fédérales, des Conseils de communauté et de région, des conseils provinciaux et communaux et des conseils de l'aide sociale.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Pede, président; Cannaerts, De Loor, Flagothier, Gevenois, Mouton, Pinoie, Quintelier, Suykerbuyk, Mme Tyberghien-Vandenbussche, M. Wierinckx et Mme Lieten-Croes
2. Membre suppléant : M. Lozie.
3. Autre sénateur : M. Pataer

R. A 16636*Voir :***Document du Sénat :**

1124-1 (1993-1994) - Projet transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1993-1994**

14 JUNI 1994

Ontwerp van wet betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVR. LIETEN-CROES

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN

Het onderhavige wetsontwerp spruit voort uit een parlementair initiatief waarbij vertegenwoordigers van verschillende partijen in de Kamer van volksvertegenwoordigers wetsvoorstellen hebben ingediend met het oog op de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement, de federale Kamers, de Gemeenschaps- en Gewestraden, de provincie- en gemeenteraden en de raden voor maatschappelijk welzijn.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Pede, voorzitter, Cannaerts, De Loor, Flagothier, Gevenois, Mouton, Pinoie, Quintelier, Suykerbuyk, mevr. Tyberghien-Vandenbussche, de heer Wierinckx en mevr. Lieten-Croes.
2. Plaatsvervanger : de heer Lozie.
3. Andere senator : de heer Pataer.

R. A 16636*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1124-1 (1993-1994) - Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Le projet de loi visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques constitue la clef de voûte de cet ensemble de propositions de loi, qui, entre-temps, sont devenues des lois (*cf. Moniteur belge* du 25 mai 1994). L'objectif est de prévenir l'utilisation de communications des autorités à des fins de propagande électorale en chargeant la Commission parlementaire de contrôle d'un contrôle préalable des communications et campagnes d'information du Gouvernement fédéral ou d'un ou de plusieurs de ses membres, des Gouvernements de communauté ou de région ou d'un ou de plusieurs de leurs membres, des collèges visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ou d'un ou de plusieurs de leurs membres, des présidents des Chambres fédérales, des présidents des Conseils de communauté ou de région ainsi que des présidents de l'assemblée réunie et des groupes linguistiques visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, destinées au public, 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 (*cf. l'article 4bis* proposé de la loi du 4 juillet 1989).

Une période de blocage est également instaurée pour les communications gouvernementales. En vertu de l'article 1^{er}, § 4, proposé, de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service de la radiodiffusion et de la télévision, ces communications sont interdites dans les deux mois précédant des élections, à moins qu'elles ne soient motivées par l'urgence. Dans ce cas, ni le nom ni l'image du ou des ministres ne peuvent accompagner le message, qui doit être strictement informatif.

Le ministre ne cache pas que le problème de l'utilisation abusive éventuelle des communications gouvernementales pour améliorer l'image personnelle d'un homme politique ou d'un parti politique est plus ressenti dans la partie francophone que dans la partie néerlandophone du pays.

Il a, en tout cas, des doutes au sujet de l'impact réel de pseudo-déclarations gouvernementales sur le comportement électoral du citoyen. L'expérience montre qu'il ne faut pas assaillir à tout bout de champ les téléspectateurs et les auditeurs avec de telles communications, sinon le taux d'écoute risquerait de baisser sensiblement.

Le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des communautés et des régions ne sont pas hostiles à ce projet, qui a, du reste, été adopté à une large majorité par la Chambre des représentants.

Il faut noter que le champ d'application de la proposition initiale a été étendu, par la voie d'un amendement, aux communications gouvernemen-

Het wetsontwerp betreffende het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid vormt het sluitstuk van dit pakket wetsvoorstellen welke inmiddels reeds wet zijn geworden (*cf. Belgisch Staatsblad* van 25 mei 1994). De doelstelling van dit ontwerp is het gebruik van overheidsmededelingen als een instrument voor verkiezingspropaganda te verijdelen door de parlementaire Controlecommissie te belasten met een voorafgaande toetsing van de mededelingen en voorlichtingscampagnes van de federale Regering of een of meer van haar leden, van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen of een of meer van hun leden, van de colleges bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselsse instellingen of een of meer van hun leden, van de voorzitters van de federale Kamers, van de voorzitters van de Gemeenschaps- of Gewestraden en van de voorzitters van de verenigde vergadering en van de taalgroepen bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselsse instellingen, waartoe deze niet op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht zijn en die direct of indirect met overheidsgeld worden gefinancierd (*cf. het voorgestelde artikel 4bis* van de wet van 4 juli 1989).

Tevens wordt voor regeringsmededelingen een sperperiode ingevoerd. Krachtens het voorgestelde artikel 1, § 4, van de wet van 18 februari 1977 houdende bepalingen betreffende de openbare radio- en televisiedienst zijn deze mededelingen verboden tijdens de twee maanden die aan verkiezingen voorafgaan, behoudens voor dringende gevallen. In laatstgenoemde gevallen mogen de mededelingen noch de naam, noch de beeltenis van de minister(s) bevatten. Ze behoren louter informatief te zijn.

De minister verheelt niet dat de problematiek van het eventuele misbruik van regeringsmededelingen om het persoonlijk imago van een politicus of dat van een politieke partij te verbeteren, gevoeliger ligt in het Franstalige landsgedeelte dan in het Nederlandstalige.

Hij heeft in ieder geval zijn twijfels over de reële impact van pseudo-regeringsverklaringen op het stemgedrag van de burger. De ervaring leert dat men een televisiekijker en radioluisteraar niet te pas en te onpas met dergelijke mededelingen moet bestoken, zo niet dreigt het gevaar dat de kijk- of luisterdichtheid wel eens fel zou kunnen dalen.

De federale Regering, alsook de Gemeenschaps- en Gewestregeringen zijn niet tegen dit ontwerp gekant. Het werd trouwens met een ruime meerderheid door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd.

Er dient op te worden gewezen dat het toepassingsgebied van het ingediende wetsvoorstel bij amendement werd uitgebreid tot de regeringsmededelingen

tales et aux campagnes d'information des Gouvernements des communautés et des régions, ainsi qu'à toutes les instances et personnes déjà mentionnées ci-dessus.

Cette extension se reflète dans l'intitulé du projet, où il est question non plus du contrôle des communications du Gouvernement fédéral, mais du contrôle des communications officielles des autorités publiques.

II. DISCUSSION

Un membre exprime des réserves au sujet de l'argumentation que le Conseil d'Etat a développée pour justifier la compétence des Chambres fédérales et de la commission parlementaire de contrôle en cette matière, vis-à-vis des autorités des entités fédérées.

Il cite le passage suivant :

« Certes, l'on pourrait objecter qu'un tel contrôle (sur les dépenses électorales) pourrait influencer l'action des gouvernements communautaires et régionaux. Toutefois, une telle influence ne serait qu'indirecte, marginale et temporaire; au surplus, ce contrôle est nécessaire; il est, tout autant, proportionné à l'objectif poursuivi, à savoir la loyauté dans les compétitions électorales » (Voir le doc. Chambre, 1993-1994, n° 1384/2, p. 3).

L'intervenant déclare que cet argument lui paraît peu justifié en droit et qu'il pourrait fort bien acquérir valeur de précédent.

Un membre présume que le projet concerne exclusivement les communications et les campagnes d'information des ministres et des secrétaires d'Etat en fonction.

A l'occasion de l'élection du Parlement européen, du 12 juin 1994, l'on a souligné à diverses reprises que la population n'était pas suffisamment informée de l'importance de l'Union européenne, du rôle du Parlement européen, etc. Cette constatation vaut aussi pour la politique du Gouvernement fédéral et des Gouvernements des communautés et des régions. Ce manque d'information est imputable en partie à la baisse d'intérêt dont souffre la presse écrite et parlée.

L'intervenant aimerait savoir si une émission de télévision conçue exclusivement à des fins d'information et à laquelle seuls des fonctionnaires, à l'exclusion du ministre compétent, prêtent leur concours, tombe dans le champ d'application du projet. Il regretterait que la réponse soit affirmative, car si elle l'était, cela signifierait que toute campagne d'information par les pouvoirs publics serait compromise.

Le ministre déclare que les dispositions proposées sont explicites tant selon la lettre que selon l'esprit. Le

en voorlichtingscampagnes van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en alle hierboven reeds vernoemde instanties en personen.

Dit weerspiegelt zich in het opschrift van het ontwerp waarin niet langer gewag wordt gemaakt van het toezicht op de mededelingen van de federale Regering, maar wel van het toezicht op de officiële mededelingen van de overheid.

II. BESPREKING

Een lid heeft zijn bedenkingen bij de argumentatie die de Raad van State aanvoert om de bevoegdheid van de federale Kamers en van de parlementaire Controlecommissie in deze materie ten aanzien van de overheden van de deelentiteiten te staven.

Hij citeert de volgende passus :

« Weliswaar kan tegengeworpen worden dat een zodanige controle (op de verkiezingsuitgaven) een invloed kan hebben op het handelen van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Zulk een invloed zou echter slechts zijdelings, bijkomstig en tijdelijk zijn; bovendien is die controle noodzakelijk; zij is tevens afgestemd op het nagestreefde oogmerk, te weten een loyale kiesstrijd » (cf. Gedr. St. Kamer, 1993-1994, nr. 1384/2, blz. 3).

Spreeker betoogt dat deze overweging hem weinig juridisch gemotiveerd voorkomt en wel eens precedentwaarde zou kunnen verkrijgen.

Een lid gaat ervan uit dat het wetsontwerp uitsluitend de mededelingen en voorlichtingscampagnes van de in functie zijnde ministers en staatssecretarissen betreft.

Naar aanleiding van de verkiezing van het Europese Parlement op 12 juni 1994 werd er meermaals op gewezen dat de bevolking onvoldoende geïnformeerd is over het belang van de Europese Unie, de rol van het Europese Parlement, enz. Deze vaststelling geldt eveneens voor het beleid van de federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. Dit gebrek aan informatie is deels te wijten aan een verminderde belangstelling voor de geschreven en de gesproken pers.

Spreeker wenst te weten of een televisie-uitzending met louter informatieve doeleinden waaraan uitsluitend ambtenaren hun medewerking verlenen en niet de bevoegde minister, binnen het bestek van dit ontwerp valt. Hij zou het betreuren indien het antwoord bevestigend luidt omdat elke voorlichtingscampagne door de overheid dan in het gedrang wordt gebracht.

De minister verklaart dat de voorgestelde bepalingen zowel naar de letter als naar de geest ondub-

principe de base, c'est la liberté de la presse, qui veut que les médias aient la faculté de déterminer librement, dans le cadre des limites légales, décrets et déontologiques, quelles informations ils transmettent et lesquelles pas. C'est ainsi que la Communauté flamande et la Communauté française ont interdit, par la voie de décrets, aux chaînes de télévision locales d'émettre, même contre paiement, de la propagande politique.

Le projet vise à éviter que des membres du Gouvernement fédéral ou des Gouvernements communautaires ou régionaux n'abusent de la compétence qu'ils ont et qui leur donne le droit de demander aux chaînes publiques un temps d'antenne pour faire une communication gouvernementale.

Il reste donc possible de mener des campagnes d'information, à la condition que celles-ci ne servent pas de couverture à une stratégie ayant pour but d'améliorer l'image personnelle du ministre concerné dans l'opinion publique.

Dans le contexte des élections du 12 juin 1994 au Parlement européen, on aurait parfaitement pu admettre que le Gouvernement fasse une communication informative au sujet du droit de vote actif et du droit de vote passif des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne résidant en Belgique. Si, au cours de cette émission, on avait chanté les louanges du ministre responsable, il aurait fallu considérer cela comme de la propagande électorale et imputer les frais de cette communication aux dépenses électorales que ce ministre peut faire en vue du prochain scrutin auquel il participera.

L'intervenant déclare qu'il a des doutes quant à l'influence de ce genre de communications tendancieuses sur l'électorat. Il formule la même remarque au sujet de brochures en quadrichromie sur papier glacé dans lesquelles les politiques vantent leurs réalisations.

On a proposé, à la Chambre des représentants, d'étendre le champ d'application du projet aux communications et aux campagnes d'information des exécutifs provinciaux et communaux. Plusieurs membres, ainsi que les ministres, ont estimé que la Commission de contrôle parlementaire ne serait pas en mesure d'effectuer ce contrôle au niveau communal.

Les abus éventuels aux niveaux provincial et communal doivent être évités grâce à un contrôle à ces niveaux-là (cf. rapport de la Commission de la Chambre de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, doc. Chambre, 1993-1994, n° 1384/6, p. 9).

Un membre réplique que l'on peut imaginer que des reportages de télévisions locales glorifient un certain bourgmestre ou échevin et s'intéressent

belzinnig zijn. Het basisprincipe is de persvrijheid, d.w.z. dat de media binnen de wettelijke, decretale en deontologische limieten vrij bepalen welke informatie ze al dan niet verspreiden. Zo is zowel in de Vlaamse als in de Franse Gemeenschap bij decreet aan de lokale TV-stations het verbod opgelegd om zelfs tegen betaling politieke propaganda uit te zenden.

De doelstelling van het ontwerp is te voorkomen dat leden van de federale Regering of van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen misbruik zouden maken van hun bevoegdheid krachtens welke zij het recht hebben om van de openbare omroep zendtijd te vragen om een regeringsmededeling te doen.

Voorlichtingscampagnes blijven dus mogelijk op voorwaarde dat ze niet de dekmantel vormen van een strategie die tot doel heeft het persoonlijk imago van de betrokken minister bij de publieke opinie te verbeteren.

In de context van de verkiezing van het Europese Parlement op 12 juni 1994 was het perfect aanneembaar dat een regeringsmededeling zou zijn uitgezonden waarin zowel het actief als het passief kiesrecht van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie in België zou worden toegelicht. Indien in een dergelijke uitzending de lof van de verantwoordelijke minister zou worden gezongen, dient de mededeling als verkiezingspropaganda te worden beschouwd en zullen de eraan verbonden kosten worden aangerekend op zijn uitgaven voor de eerstvolgende verkiezing waaraan hij deelneemt.

Spreker stelt dat hij zijn twijfels heeft over de impact van dergelijke gekleurde mededelingen op het kiespubliek. Dezelfde opmerking geldt voor de brochures in vierkleurendruk op glanzend papier waarin politici hun verwezenlijkingen aanprijzen.

In de Kamer van volksvertegenwoordigers werd voorgesteld het toepassingsgebied van het ontwerp uit te breiden tot de mededelingen en voorlichtingscampagnes van de organen van de provincies en de gemeenten. Verschillende leden, alsook de minister waren de mening toegedaan dat een toezicht van de parlementaire Controlecommissie tot op het gemeentelijk niveau niet haalbaar was.

Mogelijke misbruiken op provinciaal en gemeentelijk niveau moeten op die niveaus zelf worden gecontroleerd (cf. verslag van de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, Gedr. St., Kamer, 1993-1994, nr. 1384/6, blz. 9).

Een lid werpt op dat het niet ondenkbaar is dat lokale TV-stations in hun reportages een bepaalde burgemeester of schepen in het daglicht stellen en de

davantage à un candidat qu'à un autre au cours de la période précédant les élections. Ces télévisions locales ne risquent-elles pas de tourner ainsi l'interdiction décrétable de la propagande électorale et de donner à leurs émissions une coloration électorale?

Le ministre répond que l'on ne peut pas faire abstraction de ce risque. En effet, on se trouve ici dans le domaine très sensible de la liberté journalistique. L'élément capital, c'est l'interdiction, pour les sociétés locales de radio et de télévision, d'émettre de la publicité politique.

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 interpeller 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.

L'intervenant estime, en outre, que les hommes politiques qui utilisent les communications officielles pour améliorer leur image personnelle se punissent eux-mêmes à long terme.

Enfin, il remarque, du moins en ce qui concerne la Flandre, que la plupart des stations locales adoptent une attitude pluraliste et évitent de manifester, dans leurs programmes, une préférence quelconque pour l'un ou l'autre parti. Si des thèmes politiques sont abordés dans le cadre d'un des programmes, l'on veille à respecter les équilibres entre partis.

Un membre souligne que les stations locales peuvent constituer une arme puissante pour diffuser l'un ou l'autre message politique ou pour améliorer l'image d'un parti ou d'un homme politique. Les abus ne sont pas exclus *a priori*.

Le ministre souscrit à ce qui vient d'être dit. En effet, ces stations locales ont un taux d'écoute élevé et leurs programmes touchent un large public.

III. VOTES

Les articles 1^{er}, 2 et 3 ne donnent lieu à aucune discussion et sont adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

ene in de verkiezingsperiode beduidend meer aandacht schenken dan de andere. Dreigt aldus niet het gevaar dat deze stations het decretale verbod op verkiezingspropaganda omzeilen en hun uitzendingen een electoraal tintje geven?

De minister antwoordt dat dit gevaar niet weg te cijferen valt. Men betreedt hier immers het gevoelige domein van de journalistieke vrijheid. Primordiaal is dat lokale radio- of televisiemaatschappijen geen politieke reclame mogen uitzenden.

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 toeziende 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.

Spreeker is voorts van oordeel dat politici die zich van officiële mededelingen bedienen om hun persoonlijk imago op te vijzelen, zichzelf op termijn bestraffen.

Tot slot merkt hij op dat de meeste regionale zenders zich alleszins in Vlaanderen pluralistisch opstellen en er zich voor hoeden in hun programma's een voorkeur te laten blijken voor de ene of de andere partij. Indien er programma's over politieke thema's worden uitgezonden, wordt erover gewaakt dat het evenwicht tussen de partijen wordt gerespecteerd.

Een lid wijst erop dat de lokale televisiezenders een machtig wapen kunnen vormen om de ene of andere politieke boodschap te verspreiden of om het imago van een partij of een politicus te verbeteren. Misbruiken zijn niet *a priori* uitgesloten.

De minister beaamt dit. Deze zenders kennen immers een grote kijkdichtheid en bestrijken met hun programma's een zeer ruim publiek.

III. STEMMINGEN

De artikelen 1, 2 en 3 geven geen aanleiding tot bespreking en worden elk aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La Rapporteuse,
Lisette LIETEN-CROES.

Le Président,
Jean PEDE.

ERRATUM

Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 2, du projet de loi, il convient de remplacer les mots « *de Waalse Gewestraad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap* » par les mots « *de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad* ».

Het wetsontwerp wordt in zijn geheel aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor de redactie van dit verslag.

De Rapporteur,
Lisette LIETEN-CROES.

De Voorzitter,
Jean PEDE.

ERRATUM

In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 2, van het ontwerp dienen de woorden « en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap » te worden geschrapt. Tussen de woorden « de Waalse Gewestraad » en de woorden « de Brusselse Hoofdstedelijke Raad » dient het woord « en » te worden ingevoegd.