

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

8 MARS 2004

Proposition de loi abrogeant l'article 5, § 1^{er}, 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, en vue de lever l'interdiction de certaines formes de campagne électorale

(Déposée par M. Jean-Marie Dedecker)

DÉVELOPPEMENTS

1. Historique de l'interdiction de certaines formes de campagne électorale pour les élections des chambres fédérales et des règles relatives au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques

C'est le 22 octobre 1968 que M. P. Persoons, membre de la Chambre des représentants, déposa une première proposition de loi qui visait à instaurer un contrôle des dépenses électorales et à limiter celles-ci(1).

Cette proposition s'inspirait de la législation en vigueur au Royaume-Uni. Il fallait publier, non l'origine des fonds, mais le montant des dépenses électorales. Ce montant était plafonné à 100 000 francs

(1) Doc. Chambre, SE 1968, n° 110/1, p. 105.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

8 MAART 2004

Wetsvoorstel tot opheffing van artikel 5, § 1, 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, om het verbod op bepaalde campagnevormen te schrappen

(Ingediend door de heer Jean-Marie Dedecker)

TOELICHTING

1. Totstandkoming van het verbod op bepaalde campagnevormen voor de verkiezingen van de federale kamers, en van de regels met betrekking tot de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen

Op 22 oktober 1968 diende kamerlid P. Persoons een eerste wetsvoorstel in dat tot doel had een controle op de verkiezingsuitgaven in te stellen en ze te beperken(1).

Dit voorstel was geïnspireerd door de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk. Niet de oorsprong van de fondsen maar het bedrag van de verkiezingsuitgaven moest worden bekendgemaakt. Dit bedrag was gepla-

(1) Stuk Kamer, BZ 1968, nr. 110/1, blz. 105.

par candidat pour les élections fédérales et à 50 000 francs pour les élections provinciales(1).

Entre 1968 et 1983, dix propositions de loi relatives à cette matière furent déposées à la Chambre et au Sénat.

Selon la professeur Laura Iker-de Marchin, ces propositions de loi présentaient l'inconvénient de ne porter que sur les dépenses, sans doter les partis politiques ou les candidats potentiels des moyens nécessaires pour faire entendre leur voix.

La loi du 4 juillet 1989, fondée sur ces différentes propositions de loi, a organisé un financement public direct, qui variait en fonction des résultats obtenus par les différents groupes politiques.

Elle poursuivait les objectifs suivants :

- 1) limiter et contrôler les dépenses électorales des partis et des candidats;
- 2) financer les partis politiques représentés au Parlement et
- 3) garantir une comptabilité ouverte des partis politiques.

La loi a connu plusieurs modifications entre 1989 et 1994 (loi du 21 mai 1991, loi du 18 juin 1993). La loi du 18 juin 1993 a marqué une nouvelle étape majeure en supprimant la déductibilité fiscale des dons, instaurée en 1985, et en limitant considérablement le droit de faire des dons aux partis politiques.

En raison de la prolifération considérable des dépenses qui suivit l'entrée en vigueur de la loi du 4 juillet 1989, un groupe de travail composé de députés de cinq partis (la majorité de l'époque et le PRL) fut instauré sous la présidence de M. Leo Peeters, membre de la Chambre des représentants. Ce groupe de travail élaborait pour la première fois des règles interdisant certaines formes de campagne électorale.

Trois lois subséquentes contiennent les dispositions suivantes, en ce qui concerne les élections pour les chambres fédérales :

— Les partis peuvent consacrer 45 millions de francs à la publicité lors des élections européennes et fédérales. Pour les élections des conseils, les dépenses sont fixées à 36 millions de francs. Ce montant est de 8 millions pour le Conseil bruxellois et de 1 million pour le Conseil de la Communauté germanophone. À l'intérieur de ce budget un système est prévu pour les campagnes individuelles des candidats, ceux-ci pouvant dépenser un montant allant de 100 000 à 500 000 francs plus un montant variant en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales.

(1) Iker-de Marchin, L., «Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique», *Revue du droit public et des sciences administratives*, 1/1994, p. 39.

fonneerd op 100 000 frank per kandidaat voor de federale verkiezingen en op 50 000 frank voor de provinciale verkiezingen(1).

Tussen 1968 en 1983 werden over deze materie in Kamer en Senaat 10 wetsvoorstellen ingediend.

Het nadeel van die wetsvoorstellen was, aldus professor Laura Iker-de Marchin, dat zij enkel de uitgaven als voorwerp hadden zonder dat de politieke partijen, of de potentiële kandidaten, van de nodige middelen werden voorzien om hun stem te laten horen.

De wet van 4 juli 1989, gebaseerd op de verschillende wetsvoorstellen, organiseert een directe openbare financiering welke varieert naargelang van de behaalde resultaten van de verschillende fracties.

Zij streefde de volgende doelstellingen na :

- 1) het beperken van en de controle op de verkiezingsuitgaven van de partijen en de kandidaten;
- 2) het financieren van de politieke partijen die zijn vertegenwoordigd in het Parlement;
- 3) het garanderen van een open boekhouding van de politieke partijen.

De wet onderging diverse wijzigingen tussen 1989 en 1994 (wet van 21 mei 1991, 18 juni 1993). Een nieuwe mijlpaal was alleszins de wet van 18 juni 1993, die de in 1985 ingevoerde fiscale aftrekbaarheid van giften afschafte en het recht om giften te doen aan politieke partijen aanzienlijk beperkte.

De enorme uitgavenexplosie sinds de inwerkingtreding van de wet van 4 juli 1989, gaf aanleiding tot de oprichting van een werkgroep van kamerleden uit vijf partijen (de toenmalige meerderheid en de PRL), onder het voorzitterschap van volvertegenwoordiger Leo Peeters. Deze werkgroep legde voor het eerst regels vast omtrent verboden campagnevormen.

Drie navolgende wetten vervatten de volgende bepalingen voor de verkiezingen voor de Federale Kamers :

— De partijen mogen 45 miljoen frank uitgeven voor reclame voor de Europese en de federale verkiezingen. Voor de verkiezingen van de Raden: 36 miljoen frank; voor de Brusselse Raad 8 miljoen en voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap 1 miljoen. Voor de individuele campagnes van de kandidaten is binnen dit budget een systeem uitgewerkt waarbij ze een bedrag van 100 000 tot 500 000 frank mogen uitgeven, plus een bedrag naar gelang van het aantal op de kiezerslijst ingeschreven kiezers.

(1) Iker-de Marchin, L., «Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique», *Revue du droit public et des sciences administratives*, 1/1994, blz. 39.

— Les partis politiques doivent publier leur comptabilité.

— Les gadgets, cadeaux et campagnes téléphoniques sont interdits.

— Le nombre d'affiches de plus de 4 m² est limité à 600 par parti. La publicité radiophonique et télévisée n'est pas interdite.

La loi du 19 novembre 1998 a augmenté le nombre des formes interdites de campagne électorale.

Les panneaux ou affiches à caractère commercial et les panneaux ou affiches à caractère non commercial d'une surface de plus de 4 m² sont désormais interdits. En outre, les partis ne peuvent plus dépenser que 40 millions de francs pour les élections fédérales et les montants consacrés aux campagnes individuelles sont réduits. La location de panneaux et le collage d'affiches sur ces panneaux seraient trop coûteux, les fonds requis à cet effet ne pouvant résulter des cotisations des membres ou d'autres formes légales de financement des partis.

Ne sont autorisées que les affiches placées dans le jardin ou à la fenêtre des candidats et de leurs sympathisants, ainsi que sur les panneaux mis à disposition par les communes. Il en est donc résulté une prolifération d'affiches d'une surface maximale de 4 m², placées dans les avant-cours des propriétés.

2. Limitation des techniques de campagne électorale

Durant les trois mois précédant les élections, c'est-à-dire à partir du début de la « période réglementée », les partis politiques, les listes et les candidats ainsi que les tiers qui veulent faire de la publicité pour un parti, pour des listes ou candidats ne peuvent pas :

- 1) faire usage de panneaux ou d'affiches à caractère commercial;
- 2) faire usage de panneaux ou d'affiches à caractère non commercial d'une surface de plus de 4 m²;
- 3) organiser des campagnes téléphoniques commerciales; il est donc interdit de faire usage de lignes téléphoniques spécialement louées à cet effet (par exemple par ordinateur);
- 4) émettre des messages publicitaires radiophoniques (y compris sur les radios libres), télévisés (y compris les télévisions locales) et cinématographiques;
- 5) distribuer des cadeaux ou des gadgets.

La loi interdit expressément la distribution, l'envoi, ... de gadgets et de cadeaux. Sont notamment considérés comme des gadgets : les ballons, savonnets, stylos à bille, jeux de cartes, sacs en plastique, agendas, produits naturels (entre autres fleurs et fruits, ...), cassettes de musique, etc.

— De politieke partijen moeten hun boekhouding openbaar maken.

— Gadgets, geschenken en telefooncampagnes zijn verboden.

— Het aantal affiches van meer dan 4 m² wordt beperkt tot 600 per partij. Er wordt geen verbod ingelast op radio- en tv-reclame.

De wet van 19 november 1998 heeft de verboden campagnevormen uitgebreid.

Commerciële reclameborden of affiches en niet-commerciële reclameborden of affiches groter dan 4 m² zijn verboden. Tevens mogen de partijen nog slechts veertig miljoen frank uitgeven voor de federale verkiezingen en worden de bedragen voor de individuele campagnes gereduceerd. Het huren en beplakken van reclamepanelen zou teveel geld kosten, geld dat niet kon worden opgebracht door de ledenbijdragen of andere legale vormen van partijfinanciering.

Alleen toegelaten zijn de affiches in de tuin of voor het raam van de kandidaten en hun sympathisanten en die op de borden welke de gemeenten ter beschikking stellen. Er is dan ook een wildgroei ontstaan van affiches van maximaal 4 m² in voortuintjes.

2. Beperking van de campagnetechnieken

Tijdens de drie maanden die de verkiezingen voorafgaan, dus vanaf de aanvang van de zogenaamde sperperiode, mogen de politieke partijen, lijsten en kandidaten evenals derden die propaganda wensen te maken voor een partij, lijsten of kandidaten :

- 1) geen gebruik maken van commerciële reclameborden of affiches;
- 2) geen gebruik maken van niet-commerciële reclameborden of affiches groter dan 4 m²;
- 3) geen commerciële telefooncampagnes voeren; het is dus verboden om speciaal afgehuurde (bijvoorbeeld computergestuurde) telefoonlijnen te gebruiken;
- 4) geen reclameboodschappen uitzenden op radio (ook niet de vrije), televisie (ook niet de lokale!) en in bioscopen;
- 5) geen gadgets of geschenken verspreiden.

De wet verbiedt uitdrukkelijk het verspreiden, uitdelen, verzenden, ... van gadgets en geschenken. Als gadgets worden onder meer beschouwd: ballonnen, zeepjes, balpennen, kaartspelen, plasticzakken, agenda's, natuurproducten (onder meer bloemen en fruit, ...) muziekcassettes, enz.

Il ne s'agit donc pas de la distribution d'imprimés sur papier (même cartonnés) portant un message politique, illustrant ou jugeant les élections et les candidats à celles-ci. Le critère général est donc que les messages sur papier ne sont pas des gadgets ou des cadeaux, contrairement à tous les dons en nature. C'est ainsi, j'ai pu en faire l'expérience, que les dessous-de-verre sont bel et bien autorisés au cours de la campagne électorale.

Selon la commission parlementaire qui a examiné la loi et en a discuté, les cassettes, cd ou disquettes portant un message politique indélébile sont également autorisées.

Les sites internet sont autorisés et ne doivent pas être pris en considération pour autant qu'il s'agisse de sites qui existaient déjà avant les élections.

N'entre pas en ligne de compte le fait d'offrir une boisson ou une collation à l'occasion d'une réunion privée, ce aux frais du candidat, d'une liste ou d'un parti (par exemple un petit repas organisé à l'intention des collaborateurs de la campagne électorale)(1).

En ce qui concerne la notion de cadeau, quelques précisions ont été fournies en termes généraux lors de la discussion au Sénat de la loi du 7 juillet 1994: est considéré comme déterminant le fait que les objets sont fournis en dessous du prix du marché dans le but de faire campagne(2).

Le Conseil d'État observe que du point de vue sémantique, la distinction entre «cadeau» et «gadget» est vague et imprécise(3).

Il appert également des travaux parlementaires que l'intention du législateur était de mettre fin par principe à toute forme de libéralité de la part des candidats. D'autre part, le législateur n'avait pas l'intention d'instaurer une interdiction absolue, en ce sens que certains objets qui devraient être qualifiés de gadget ou de cadeau perdent ce caractère dans certaines circonstances(4).

Il ressort, par exemple, du rapport de la Chambre sur la loi du 4 juillet 1989 que des calendriers portant un message politique illustrant ou jugeant le thème des élections et des candidats, perdent le caractère de gadget.

(1) Vanderkindere, Th., «*Beperking en controle van de verkiezingsuitgave*», *De provincie*, 1994/3, p. 33.

(2) Doc. Sénat, 1993-1994, n^{os} 1092-2, 9 et 12.

(3) Conseil d'État, El. Merelbeke, n^o 51.986 du 6 mars 1995.

(4) Cromheecke, M. et Vandendriessche, A., «*De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994 in de rechtspraak van de Raad van State*», *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 1996, 3/4, Story Scientia, p. 168.

Het betreft dus niet het verspreiden van drukwerk op papier (ook gekartonneerd) met een politieke boodschap, illustrerend of opiniërend ten aanzien van de verkiezingen en de kandidaten daarvoor. Het algemeen criterium is derhalve dat boodschappen op papier géén en alle giften in natura wél gadgets of geschenken zijn. Zo zijn, zoals ik proefondervindelijk heb vastgesteld, bierviltjes wel toegelaten tijdens de verkiezingscampagne.

Cassettes, cd's of diskettes waarop een onuitwisbare politieke boodschap staat, zijn eveneens toegelaten, aldus de parlementaire commissie die de wet heeft onderzocht en besproken.

Internetsites zijn wel toegelaten en moeten niet worden aangerekend, voorzover men bouwt op webstekken die al vóór de verkiezingen bestonden.

Het aanbieden van een drankje en/of een hapje bij een privé-bijeenkomst georganiseerd en betaald door een kandidaat, lijst of partij zijn niet aanrekenbaar (bijvoorbeeld een etentje voor de medewerkers van de kiescampagne)(1).

Wat de invulling van het begrip geschenk betreft, geeft de bespreking van de wet van 7 juli 1994 in de Senaat in algemene termen wel enkele verduidelijkingen: bepalend wordt geacht dat de voorwerpen onder de marktprijs worden verstrekt met het oog op het voeren van campagne(2).

De Raad van State merkt op dat semantisch gezien het onderscheid tussen «geschenk» en «gadget» vaag en onduidelijk is(3).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt nog dat de wetgever de bedoeling had om principieel een einde te maken aan elke vorm van vrijgevigheid van kandidaten. Anderzijds was het niet zijn bedoeling om een absoluut verbod in te stellen «in de zin dat sommige voorwerpen die als gadget of geschenk zouden moeten worden aangemerkt dit karakter in bepaalde omstandigheden verliezen»(4).

Uit het Kamerverslag over de wet van 4 juli 1989 blijkt bijvoorbeeld dat kalenders met een politieke boodschap, illustrerend of opiniërend ten aanzien van het thema verkiezingen en kandidaten, het karakter van gadget verliezen.

(1) Vanderkindere, Th., «*Beperking en controle van de verkiezingsuitgave*», *De provincie*, 1994/3, blz. 33.

(2) Stuk Senaat, 1993-1994, nrs. 1092-2, 9 en 12.

(3) Raad van State, Verk. Merelbeke, nr. 51.986 van 6 maart 1995.

(4) Cromheecke, M. en Vandendriessche, A., «*De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994 in de rechtspraak van de Raad van State*», *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 1996, 3/4, Story Scientia, blz. 168.

Dans le «*Tijdschrift voor Gemeenterecht*», Cromheecke et Vandendriessche donnent un aperçu de la jurisprudence relative aux gadgets et cadeaux.

À propos de la distribution d'une carte photographique aérienne figurant un circuit cyclotouriste de 82 étapes, censées représenter les 82 réalisations qui seraient celles du parti dans la commune, le Conseil d'État considère qu'il n'est pas interdit, par définition, d'utiliser pour la propagande électorale des techniques originales afin de se faire remarquer davantage ou d'accrocher l'attention de l'électeur, à condition que le message politique occupe une place centrale et l'emporte sur la valeur, du moins utilitaire, du cadeau ou du gadget distribué.

Comme la carte est considérablement «défigurée» par le circuit cyclotouriste qui y est tracé, on peut dire que le message politique l'emporte sur la valeur, du moins utilitaire, de la carte, de sorte que celle-ci n'est pas un gadget.

Le fait d'annoncer que «le verre de l'amitié» sera offert gratuitement lors d'un débat public, n'est pas une infraction pourvu qu'il n'y ait pas d'excès (1).

La distribution de biscuits constitue à première vue une infraction à l'interdiction, mais étant donné que ces biscuits ne sont guère susceptibles d'avoir pu influencer les électeurs et que leur valeur peut également être considérée comme négligeable au regard des montants autorisés par la loi au titre de dépenses électorales, ce fait ne doit pas entraîner la déchéance du mandat (2).

L'interdiction des gadgets et des cadeaux donne lieu à une casuistique complexe, dans laquelle la créativité des candidats ne connaît pas de limites. Le point de vue de l'auditeur du Conseil d'État à propos de l'arrêt n° 94.331 du 27 mars 2001 montre bien que le dernier mot est loin d'avoir été dit à ce sujet au niveau de la jurisprudence. L'auditeur fonde sa thèse sur la jurisprudence du Conseil d'État entre 1965 et 1995, pour conclure que les petits cadeaux ne sont pas susceptibles d'influencer l'électeur de manière décisive. Les petits cadeaux ne sont pas contraires à la législation si, d'une part, cette distribution s'est faite à tous les électeurs sans distinction — donc ne s'est pas limitée à une catégorie d'électeurs aisément influençable — et si, d'autre part, les objets distribués sont de peu de valeur.

Bien que le Conseil d'État n'ait pas eu à statuer sur l'avis, les arrêts cités auparavant montrent que cet avis n'est pas dénué d'importance.

(1) Conseil d'État, El. Pecq, n° 52.326 du 20 mars 1995.

(2) Conseil d'État, El. Retie, n° 52.412 du 22 mars 1995.

In het *Tijdschrift voor Gemeenterecht* geven de auteurs Cromheecke en Vandendriessche een overzicht van de rechtspraak omtrent de gadgets en de geschenken.

Naar aanleiding van het ronddelen van een luchtfoto kaart, waarop een fietsroute wordt uitgestippeld met 82 etappes, welke 82 realisaties voorstellen die de partij in de gemeente zou hebben gerealiseerd, stelde de Raad van State dat «het niet per definitie verboden is bij het uitvoeren van kiespropaganda originele technieken aan te wenden om toch meer op te vallen of om de aandacht van de kiezer te trekken, op voorwaarde dat de politieke boodschap centraal staat en primeert op de waarde, minstens de gebruikswaarde, van het verspreide geschenk of gadget».

Daar de foto in hoge mate ontsierd wordt door de gemarkeerde fietsroute, kan men concluderen dat de politieke boodschap primeert op de waarde, minstens de gebruikswaarde van die foto, waardoor die geen gadget is.

«Het publicitair aankondigen dat een gratis drankje zal aangeboden worden tijdens een publiek debat is geen inbreuk als het geen aanleiding geeft tot excessen.» (1)

«Het uitdelen van koekjes is op het eerste zicht een inbreuk van het verbod, maar gezien deze koekjes bezwaarlijk kiezers hebben kunnen beïnvloeden en de waarde ervan ook als verwaarloosbaar kan worden beschouwd ten aanzien van de bedragen welke de wet toelaat aan verkiezingsuitgaven te besteden, moet dit niet leiden tot vervallenverklaring van het mandaat.» (2)

Het verbod op gadgets en geschenken leidt tot een uitgebreide casuïstiek, waarbij de creativiteit van de kandidaten geen grenzen kent. Het standpunt van de auditeur bij de Raad van State bij het arrest van 27 maart 2001, nr. 94.331, maakt duidelijk dat het laatste woord hieromtrent in de rechtspraak nog niet is gevallen. De auditeur baseerde zich voor zijn stelling op de rechtspraak van de Raad van State tussen 1965 en 1995, om te besluiten dat kleine geschenken de kiezer niet op een beslissende wijze kunnen beïnvloeden. «Kleine geschenken zijn niet strijdig met de wetgeving, wanneer, enerzijds, die uitdeling aan alle kiezers zonder onderscheid is gebeurd — dus niet beperkt tot een bepaalde, licht beïnvloedbare categorie van kiezers — en, anderzijds, de uitgedeelde voorwerpen van geringe waarde zijn.»

Alhoewel de Raad van State zich omtrent het advies niet heeft moeten uitspreken, tonen de eerder aangehaalde arresten aan dat dit advies niet zonder belang is.

(1) Raad van State, Verk. Pecq, nr. 52.326 van 20 maart 1995.

(2) Raad van State, Verk. Retie, nr. 52.412 van 22 maart 1995.

3. Objections contre les interdictions de plus en plus poussées concernant la manière de faire campagne

Ces dernières années, les campagnes politiques sont considérées d'un œil toujours plus critique, alors que la publicité est présente de manière de plus en plus subtile dans notre vie quotidienne. La discussion récente sur la publicité pour le tabac pourrait conduire à la conclusion que, tout comme le tabac, la politique est à ce point nocive qu'il serait préférable d'exclure la publicité dans ce domaine.

Il s'ensuit que — dans les limites d'un budget fixé par la loi et qui n'est pas modifié par la présente proposition de loi — le monde politique doit retrouver une plus grande liberté pour faire campagne.

3.1. Concernant les messages publicitaires à la radio, à la télévision et dans les cinémas

Un ancien membre de la commission de contrôle parlementaire des dépenses électorales a, dans une interview, bien résumé la situation: (*traduction*) «J'ai assisté à la genèse de toutes ces restrictions; elles partent toutes d'une intention louable, mais je fais néanmoins des réserves. Elles ne portent pas tellement sur les problèmes de communication, et je crains que cette raréfaction ne fasse que renforcer la concentration sur les chefs de file. Les candidats mineurs en feront les frais. Pour les nouveaux venus, il sera encore plus difficile de prendre leur envol. Je me pose également des questions à propos du quasi-monopole des médias écrits(1).»

En outre, cette interdiction est dépassée. Dans les librairies, on trouve d'ores et déjà quantité de publications accessibles sur des sujets politiques. L'internet aussi constitue un pôle d'attraction. Les présidents de parti publient à tout va dans la perspective des élections.

La crainte d'une explosion des dépenses électorales, conjuguée au risque de dérapage des finances des partis qui en résulterait, ne se justifie pas. Le frein majeur est en effet la limitation des budgets, telle qu'elle est prévue par la loi du 4 juillet 1989. La limite des dépenses prévue par la législation actuelle reste inchangée.

Il est absurde de condamner les communications audiovisuelles, au sens le plus général du terme, à l'époque des médias et des multimédias. La dépendance des politiciens à l'égard des médias ne fait que croître, car ce sont les médias qui décident qui sera placé sous le feu des projecteurs.

Un bon spot à la tv, à la radio ou au cinéma n'est rien de plus qu'une affiche mobile, où la parole et

(1) Falter, R., «Kuisheidsgordel omklemt campagne», *De Standaard*, 19 mei 1999.

3. Bezwaren tegen de steeds verdergaande verbodsbepalingen omtrent de wijze van campagne voeren

De jongste jaren wordt steeds stringenter gedacht over politieke campagnes, terwijl in ons alledaagse leven de reclame steeds meer en op een meer subtiel wijze aanwezig is. De recente discussie over tabaksreclame zou kunnen leiden tot de conclusie dat politiek, net als tabak, dermate schadelijk is dat er best geen reclame voor wordt gemaakt.

Vandaar dat de politieke wereld — binnen de grenzen van een wettelijk vastgesteld budget waaraan in de wetsvoorstel niet wordt geraakt — opnieuw meer vrijheid moet krijgen om campagne te voeren.

3.1. Wat de reclameboodschappen op radio, televisie en in bioscopen betreft

Een oud-lid van de parlementaire controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven gaf hieromtrent in een interview een treffende samenvatting: «Ik heb die beperkingen allemaal zien groeien en het is allemaal goed bedoeld, maar ik heb er mijn bedenkingen bij. Die gaan niet zozeer over communicatieproblemen, wel vrees ik dat de schaarste de concentratie op de kopstukken nog doet toenemen. Kleinere kandidaten betalen het gelag. De drempel voor nieuwelingen komt hoger te liggen. Ik stel me ook vragen bij het quasi-monopolie van de gedrukte media.»(1).

Bovendien is dit verbod achterhaald. De boekenwinkels liggen al vol met politiek snelwerk. Het internet trekt aan. Partijvoorzitters publiceren gretig in het licht van verkiezingen.

De vrees voor een explosie van de campagneuitgaven met het daarbij samenhangende risico op ontsporing van de partijfinanciën is onterecht. Immers, de grootste rem ligt in de beperking van de budgetten vastgelegd door de wet van 4 juli 1989. De financiële uitgavengrens blijft onaangeroerd, zoals in de bestaande wetgeving is voorzien.

Het is absurd dat mededelingen langs audiovisuele weg in de breedste zin van het woord, in dit media- en multimediatijdperk uit den boze zijn. De afhankelijkheid van de politici ten opzichte van de media neemt enkel toe, daar zij bepalen wie er voor het voetlicht wordt geplaatst.

Een goede spot op tv, radio en bioscoop is niets meer dan een bewegende affiche, waarbij woord en

(1) Falter, R., «Kuisheidsgordel omklemt campagne», *De Standaard*, 19 mei 1999.

l'image permettent d'attirer l'intérêt des spectateurs sur les thèmes les plus importants du candidat ou du parti concerné. Qui plus est, on assiste à l'avènement d'un marché de chaînes de radio et de télévision régionales et locales, qui peuvent offrir des spots à des prix modérés aux candidats dont le budget est limité.

La modification récente de la loi a eu pour effet d'augmenter la taille des circonscriptions électorales, laquelle est passée du niveau de l'arrondissement à celui de la province, ce qui limite considérablement la possibilité, pour le candidat, de faire passer son message à l'électeur par des brochures et des panneaux placés dans les jardins. La radio et la télévision sont donc l'instrument démocratique approprié pour atteindre l'électeur.

La critique à l'égard des campagnes à coup de slogans vaut tout autant pour les tracts et les affiches à caractère non commercial. En outre, l'électeur est de plus en plus adulte et ne se laisse pas bernier.

3.2. *Concernant l'interdiction des panneaux à caractère commercial*

L'objectif du législateur, qui est de limiter les dépenses lors des campagnes électorales, ne se réalise pas. La liberté qui précède la «période réglementée» est mise à profit par la quasi-totalité des grands partis, qui lancent des campagnes à grande échelle avant que ne débute la période d'interdiction de trois mois précédant les élections. Il en résulte une situation absurde, dans laquelle le citoyen est confronté à de grands panneaux sur lesquels les candidats vendent leur message, à un moment où ce même citoyen n'est pas encore appelé à voter.

C'est ici que l'on peut vraiment parler de gaspillage d'argent, dès lors qu'en période réglementée de telles campagnes n'atteignent qu'un vingtième de leur efficacité.

Dans les grandes agglomérations, les panneaux constituent un moyen nettement moins coûteux que les tracts ou d'autres méthodes. Les restrictions ont été faites sur mesure pour les petites communes. Sans parler de la pollution de l'environnement et du gaspillage.

Dans les villes, les candidats ne trouvent pas de place pour placer leurs affiches, tandis que dans les communes rurales, les candidats disposent d'un espace plus que suffisant pour installer leurs panneaux dans les jardins et les parcs.

Il en a donc résulté une véritable prolifération de panneaux placés dans les jardins.

En outre, les panneaux de grande dimension atteignent un public qui, sans cela, ne serait pas touché. Le même argument vaut pour la tv, la radio et le cinéma.

M. Patrick Janssens, à l'époque président du SP.A, a déclaré à ce sujet que l'affichage est un média appro-

beeld mensen creatief kunnen aantrekken tot de belangrijkste thema's van de kandidaat of partij in kwestie. Daarenboven is er een markt ontstaan van regionale en lokale radio- en tv-zenders die tegen matige prijzen spots kunnen aanbieden aan kandidaten met een beperkt budget.

De kiesomschrijvingen zijn door de recente wetswijziging vergroot, van arrondissementeel tot provinciaal niveau. De mogelijkheid van de kandidaat om zijn boodschap over te brengen naar de kiezer met folders en tuinborden is daardoor uitermate beperkt. Radio en tv zijn bijgevolg de aangewezen democratische methode om de kiezer te bereiken.

De kritiek op sloganeske campagnes geldt trouwens evenzeer ten aanzien van de strooibriefjes en de niet-commerciële affiches. De kiezer die mondiger wordt, weet bovendien wel beter.

3.2. *Wat het verbod op commerciële reclamepanelen betreft*

De doelstelling van de wetgever, het inperken van de campagneuitgaven, wordt niet gerealiseerd. De vrijheid voorafgaand aan de sperperiode wordt goed gebruikt door zowat alle grote partijen. Zij voeren uitgebreide campagnes vooraleer de sperperiode van drie maanden die geldt voor de verkiezingen, een aanvang neemt. Bijgevolg ontstaat er een absurde situatie die de burger confronteert met grote reclameborden, waarbij de kandidaten hun boodschap verkopen op een moment dat deze burger nog niet aan kiezen toe is.

Hier is er pas echt sprake van geldverspilling, vermits dergelijke campagnes slechts een twintigste halen van hun effectiviteit tijdens de sperperiode.

In grote agglomeraties zijn reclameborden een veel goedkoper middel dan folders of andere methodes. De beperkingen zijn op maat gemaakt van de kleine gemeenten. Om nog niet te spreken van de milieuvervuiling en verspilling.

Kandidaten in de steden vinden geen plaats om hun reclameaffiches op te hangen, terwijl de kandidaten in landelijke gemeenten ruimte in overvloed hebben om hun panelen in tuinen en plantsoenen te installeren.

Er is dan ook een echte wildgroei van tuinborden ontstaan.

Grote panelen bereiken tevens een publiek dat anders niet wordt aangesproken. Hetzelfde argument geldt ten aanzien van tv, radio en bioscoop.

Toenmalig SP.A-voorzitter Patrick Janssens stelde hieromtrent: «Affichage is een geschikt medium om

prié pour atteindre très rapidement un très grand nombre de personnes, y compris des gens qui s'intéressent peu à la politique ou qui ne lisent ni journaux, ni revues. Ce fut une erreur d'interdire les affiches de 20 m² au cours de la période réglementée, tandis que c'est une bonne chose d'avoir plafonné les dépenses à un montant maximum. Il estimait toutefois que, dans les limites du montant maximum autorisé, un parti doit être libre de déterminer de quelle manière ce montant sera utilisé(1).

M. Hugo Coveliers, sénateur VLD, pense qu'il serait indiqué de revoir la législation dans son ensemble et de ne pas se limiter aux affiches de 20 m²(2).

3.3. Concernant l'interdiction des cadeaux et gadgets

Nous avons évoqué plus haut toute la casuistique qui s'est développée au niveau de la jurisprudence, notamment, du Conseil d'État. Les dessous-de-verre, les calendriers portant un message politique, les photographies aériennes, les disquettes contenant un message politique et les boissons sont autorisées, tandis que les crayons, ballons et autres gadgets sont interdits.

Et pourtant, la simple logique exigerait que ce soit le candidat lui-même qui, dans les limites du budget autorisé par la loi, donne forme à sa campagne.

Les arguments de l'auditeur du Conseil d'État sont sans doute corrects quand il considère que des cadeaux ne sont pas contraires à la loi lorsque, d'une part, la distribution a eu lieu à tous les électeurs sans distinction — ne se limitant pas, dès lors, à une catégorie déterminée, aisément influençable — et que, d'autre part, les objets distribués sont de peu de valeur. L'électeur est devenu plus adulte. Il ne se laisse pas persuader d'émettre son vote uniquement en fonction d'un gadget déterminé. Ce qui importe, c'est la créativité, l'intégrité et la valeur intrinsèque du candidat politicien, ce que le petit cadeau peut tout au plus renforcer et traduire plus directement.

Un candidat qui milite en faveur d'une meilleure sécurité de la circulation peut par exemple distribuer un alcootest dans les discothèques. Celui qui œuvre pour un meilleur statut de l'artiste peut organiser un concert. Un candidat royaliste distribuera une petite couronne pouvant servir de porte-lettres. Les partis qui défendent l'enfance distribueront des ballons portant la phrase initiale de la Convention relatives aux droits de l'enfant.

(1) Tuerlinckx, K., « *Politici palmen weer grote reclameborden in* », *Gazet van Antwerpen*, 22 mai 2000.

(2) Tuerlinckx, K., voir ci-dessus.

heel snel heel veel mensen te bereiken. Ook mensen die minder politiek geïnteresseerd zijn of geen kranten of tijdschriften lezen. Het is een vergissing dat het gebruik van 20 m²-affiches in de sperperiode werd afgeschaft. Het is goed dat de uitgaven tot een maximumbedrag werden geplafonneerd. Ik vind echter dat een partij vrij moet zijn om binnen dat vastgesteld bedrag te kiezen op welke manier zij dat geld aanwendt.»(1).

Hugo Coveliers, VLD-senator, acht het zinvol «de héle wetgeving opnieuw te bekijken en ons best niet alleen te beperken tot de 20 m²-affiches»(2).

3.3. Wat het verbod op de geschenken en de gadgets betreft

Hierboven werd uitvoerig de uitgebreide casuïstiek aangehaald die zich heeft ontwikkeld in de rechtspraak van onder meer de Raad van State. Bierkaartjes, kalenders met een politieke boodschap, luchtfoto's, diskettes met een politieke boodschap en drankjes mogen. Potloden, ballonnetjes en andere gadgets kunnen niet.

Het is toch niet meer dan logisch dat de kandidaat zelf, binnen de grenzen van het wettelijk toegelaten budget, zelf zijn campagne invult.

De argumenten van de auditeur van de Raad van State, waarin hij stelt dat geschenken niet strijdig zijn met de wetgeving, wanneer, enerzijds, die uitdeling aan alle kiezers zonder onderscheid is gebeurd — dus niet beperkt tot een bepaalde, licht beïnvloedbare categorie van kiezers — en, anderzijds de uitgedeelde voorwerpen van geringe waarde zijn, zijn waarschijnlijk correct. De kiezer is mondiger geworden. Hij of zij laat zich niet overhalen om de stem uit te brengen enkel en alleen omwille van een bepaalde gadget. Het is de creativiteit, de integriteit en de inhoudelijke waarde van de kandidaat-politicus die van belang is. Het geschenkje kan dit hoogstens versterken en sneller vertalen.

Een kandidaat die ijvert voor veiliger verkeer kan bijvoorbeeld een alcoholtester in de discotheken verdelen. Iemand die ijvert voor een beter statuut voor de artiest kan een concert organiseren. Een koningsgezind kandidaat deelt een kroontje uit dat kan dienen als brievenhouder. Kindvriendelijke partijen delen ballonnen uit met de openingszin van het Kinderrechtenverdrag.

(1) Tuerlinckx, K., « *Politici palmen weer grote reclameborden in* », *Gazet van Antwerpen*, 22 mei 2000.

(2) Tuerlinckx, K., zie *supra*.

M. Herman De Croo, président de la Chambre, note à ce sujet qu'il se produit dans ce contexte des choses étranges: quelqu'un qui distribue, pendant la période réglementée, un petit crayon portant son nom et dont le prix s'élève à 1,75 franc, risque de voir son élection annulée, alors qu'au cours de la précampagne certains dépensent cent fois plus (1).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Du fait de l'abrogation de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, l'affichage à caractère commercial et la distribution de gadgets redeviennent possibles. Pour autoriser à nouveau la publicité politique à la tv, à la radio et dans les cinémas, il faut modifier le décret sur les médias, ce qui relève de la compétence du Parlement flamand.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 5, § 1^{er}, 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, modifié en dernier lieu par la loi du 2 avril 2003, est abrogé.

6 février 2004.

(1) Tuerlinckx, K., voir ci-dessus.

Kamervoorzitter Herman De Croo vertolkte het aldus: «Verder heb je vreemde zaken. Iemand die in de sperperiode een potloodje met naam uitdeelt, waarvan de kostprijs 1,75 frank is, riskeert vernietiging van zijn verkiezingen, terwijl in de voorcampagne mensen honderd keer meer uitgeven.» (1).

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Door de opheffing van artikel 5, § 1, van de wet van 4 juli 1989 worden commerciële affichage en het uitdelen van gadgets opnieuw mogelijk. Om politieke reclame op tv, radio en in bioscopen opnieuw toe te laten, moet het mediadecreet worden gewijzigd, hetgeen tot de bevoegdheid van het Vlaams Parlement behoort.

Jean-Marie DEDECKER.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 5, § 1, 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, laatst gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, wordt opgeheven.

6 februari 2004.

Jean-Marie DEDECKER.

63238-G03400- E. Guyot, s.a., Bruxelles

(1) Tuerlinckx, K., zie *supra*.