

Cour d'arbitrage, 21 décembre 1990

Prés. : M. Sarot, prés.

Rapp. : MM. Wathelet et Suetens, jug.

Plaid. : MM. Michel et Denis.

(arrêt n° 40/90 - a.s.b.l. « Parti communautaire national européen ».)

LOI DU 4 JUILLET 1989. — Limitation et contrôle des dépenses électorales. — Financement et comptabilité ouverte des partis politiques. — RECEVABILITE DU RECOURS. — Capacité d'ester en justice. — RECEVABILITE DU MEMOIRE DE LA PARTIE INTERVENANTE. — ARTICLES 6 ET 6BIS DE LA CONSTITUTION. — But poursuivi par le législateur. — Conditions du financement. — Commission de contrôle. — Loi du 1^{er} août 1985.

I. — Objet.

Par requête du 3 janvier 1990, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 1990, l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen », en abrégé « P.C.N. », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, rue de Montigny, 128, bte 6, demande l'annulation de 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 (M.B., 20 juill. 1989), et de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres (M.B., 6 août 1985).

Par la même requête était demandée la suspension de la loi du 4 juillet 1989 sus mentionnée. La Cour a rejeté cette demande par son arrêt n° 11/90 du 22 février 1990.

II. — Procédure.

III. — Objet de la loi incriminée.

Le chapitre I^{er} (art. 1^{er}) de la loi du 4 juillet 1989 comporte quelques dispositions générales, entre autres la définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par parti politique pour l'application de la loi.

Le chapitre II (art. 2 - 14) comprend des règles relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour les élections législatives et provinciales. Dans ce cadre, une commission de contrôle a été constituée; elle est composée paritairement de membres des deux Chambres.

Le chapitre III (art. 15 - 21) porte sur le financement des partis politiques. Au centre de ce chapitre on trouve l'article 15, lequel stipule qu'un parti politique doit être représenté dans les deux assemblées par au moins un parlementaire élu directement pour entrer en ligne de compte en vue d'un financement.

Le chapitre IV (art. 22 - 25) concerne la comptabilité des partis politiques.

Le chapitre V enfin comporte quelques dispositions transitoires ainsi que des dispositions relatives à l'entrée en vigueur.

IV. — En droit.

Quant à la recevabilité du recours.

En ce qui concerne la capacité d'ester en justice.

1.B.1. — L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose ce qui suit :

« Si le recours est introduit ou l'intervention est faite par une personne morale, cette partie produit, à la première demande, la preuve, selon le cas, de la publication de ses statuts aux annexes du *Moniteur belge*, ou de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir. »

Ces exigences doivent entre autres permettre à la Cour de vérifier si la condition de recevabilité relative à la capacité d'ester en justice est remplie.

1.B.2. — La partie requérante a administré, conjointement avec sa requête, la preuve de la publication de ses statuts aux annexes du *Moniteur belge* du 30 juin 1983 et d'une modification apportée à ces statuts aux annexes du *Moniteur belge* du 19 septembre 1985.

La partie requérante a également produit le procès-verbal de l'assemblée générale de l'a.s.b.l., tenue le 26 décembre 1989, où il est indiqué au point 4 :

« Le président présente un projet de requête à présenter devant la Cour d'arbitrage pour demander l'annulation et la suspension de 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", loi qui lèse gravement les droits et les intérêts de l'association. L'assemblée générale approuve ce projet et réaffirme sa confiance au président pour mener à bien la présentation de cette requête au nom de l'a.s.b.l., dans le cadre des attributions statutaires qui sont les siennes. »

1.B.3. — Il ressort du procès-verbal de l'assemblée générale du 26 décembre 1989 qu'elle a délibéré sur le recours dans le délai prévu pour l'introduction du recours, qu'elle a approuvé le projet de requête et qu'elle a autorisé explicitement son président à présenter la requête. On doit en outre constater que la composition de cette assemblée générale est identique à celle du conseil d'administration. Il résulte de la particularité de l'espèce que le recours introduit par l'assemblée générale doit être considéré comme recevable.

Quant au mémoire de l'a.s.b.l. « Conscience européenne ».

2.B.1. — L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose : « § 2. Lorsque la Cour d'arbitrage statue sur les recours en annulation visés à l'article 1^{er}, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige. »

Pour devenir partie devant la Cour d'arbitrage, l'intervenant doit à la fois justifier d'un intérêt et déposer un mémoire. L'intérêt de l'intervenant se distingue de l'intérêt du requérant : il existe dans le chef de toute personne dont la situation pourrait être directement affectée par la décision de la Cour relative à la norme attaquée.

En l'espèce, la loi du 4 juillet 1989 traite de la limitation et du contrôle des dépenses électorales ainsi que du financement et de

la comptabilité des partis politiques. Les destinataires de cette loi sont les partis politiques définis par l'article 1^{er}, 1^o, de la loi attaquée, les candidats aux élections de la Chambre des représentants, du Sénat et des conseils provinciaux, les institutions qui reçoivent l'argent des dotations, ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats.

L'a.s.b.l. « Conscience européenne » peut être considérée, en raison de son objet social, comme une association qui fait de la propagande pour le P.C.N. Elle justifie donc de l'intérêt requis par l'article 87, § 2, de la loi spéciale.

3.B.1. — Le mémoire introduit par l'a.s.b.l. « Conscience européenne » est recevable sur base de l'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Cette disposition ne permet cependant pas, contrairement à l'article 85, que le mémoire formule des moyens nouveaux. Le cinquième moyen formulé par l'intervenant n'est donc pas recevable. Les autres moyens formulés ne sont pas davantage recevables en tant que tels car seule la requête et les mémoires déposés sur base de l'article 85 peuvent formuler des moyens. Les moyens formulés, en ce qu'ils s'apparentent aux moyens formulés dans la requête, peuvent cependant être admis en tant qu'observations incluses dans un mémoire.

Quant au fond de l'affaire.

Quant aux premier, deuxième et quatrième moyens.

4.B.1. — Les premier, deuxième et quatrième moyens peuvent être examinés ensemble : ils contestent les critères de financement fixés à l'article 1^{er} et à l'article 15 de la loi attaquée.

Selon le premier moyen, la loi du 4 juillet 1989 attaquée viole l'article 6 de la Constitution parce qu'elle impose à tous les partis participant aux élections les mêmes devoirs tandis qu'elle réserve « le financement aux partis traditionnels représentés au Parlement et écarte délibérément les minorités idéologiques et leurs expressions électorales ».

D'après le deuxième moyen, la loi du 4 juillet 1989 attaquée viole l'article 6bis de la Constitution qui énonce la protection des minorités idéologiques et philosophiques. La discrimination alléguée découle du fait que la loi attaquée donne une définition restrictive d'un parti politique et écarte d'office « toutes les minorités idéologiques non représentées au Parlement et leurs expressions électorales », ainsi que « toutes les minorités idéologiques qui ne participent pas directement aux élections mais délèguent, par le biais d'accords électoraux, leurs candidats sur d'autres listes ».

D'après le quatrième moyen, la loi viole l'article 6bis de la Constitution, parce qu'elle « fait supporter par la collectivité et donc par tous les électeurs le financement des seuls partis traditionnels ».

D'après la partie requérante, « la loi serait juste et bonne si elle accordait à tous les partis participant aux élections un

financement sur base du nombre de voix obtenues à celles-ci ».

4.B.2. — Le but poursuivi par le législateur est en premier lieu de limiter et de contrôler les dépenses électorales. Ce but est légitime en soi; il tend à faire prévaloir le principe d'égalité en réduisant par une réglementation stricte les inégalités de fait entre les partis politiques, inégalités particulièrement préjudiciables aux petits partis comme la requérante.

La délimitation du champ d'application doit être appréciée en fonction de l'objectif poursuivi. La pertinence de cette délimitation est établie: le législateur n'impose de limitation qu'aux partis qui participent effectivement aux élections et prend en considération le système institutionnel de l'Etat belge en ne visant que les partis qui se présentent dans tous les arrondissements électoraux d'une Communauté ou d'une Région.

4.B.3. — Le législateur poursuit un second objectif qui tend à mettre en place un système de financement des partis politiques, en apportant une aide financière à ceux qui concourent à l'expression du suffrage, dans les conditions prévues à l'article 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989.

Cet objectif n'apparaît pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination pour autant que le financement tende au bon fonctionnement des institutions démocratiques dans le respect du pluralisme des opinions et tienne compte de l'équilibre des forces politiques résultant du suffrage, ce qui implique qu'il n'ait pas pour effet d'avantager les partis dominants ou de désavantager les petits partis. Les critères d'octroi doivent donc être objectifs, adéquats et proportionnés au regard du but poursuivi.

4.B.4.1. — Pour être bénéficiaire du financement, deux conditions doivent cumulativement être remplies par un parti politique :

a) Etre un parti politique au sens de l'article 1^{er}, 1^o, de la loi, c'est-à-dire « une association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque arrondissement électoral d'une Communauté ou d'une Région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme ».

b) Etre représenté dans les deux assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement.

La requérante conteste cette double limitation: elle a pour conséquence, selon elle, d'exclure les petits partis du bénéfice du financement.

4.B.4.2. — Ces conditions n'apparaissent pas de nature à établir une méconnaissance du principe d'égalité.

Le législateur peut faire dépendre le financement des partis politiques de la preuve d'une certaine représentativité. En finançant les partis politiques sur la base

des derniers résultats électoraux, il respecte un critère objectif. Les différences dans le soutien apporté par les électeurs justifient les différences de traitement entre les partis politiques.

Si la participation aux élections peut être fixée à juste titre comme une exigence pour entrer en ligne de compte pour un financement, le législateur peut estimer valablement que cette participation n'est en revanche pas suffisante pour l'obtention d'un financement.

Le rôle central du Parlement national dans notre ordre juridique peut inciter le législateur à n'octroyer un soutien financier qu'aux seuls partis qui sont représentés dans les deux assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement. Cette limite ne peut pas être considérée comme excessive dans le cadre du système électoral belge en ce que celui-ci est basé sur la représentation proportionnelle et comporte un mécanisme d'appareillement.

Par ailleurs, il échet de relever que des obligations spécifiques sont imposées à ces partis en ce qui concerne l'ouverture et la transparence de leur comptabilité et qu'ils peuvent perdre le bénéfice du financement s'ils ne respectent pas les règles fixées par la loi en matière de dépenses électorales.

Enfin, la loi attaquée n'aboutit pas davantage à un *statu quo*, comme le soutient la partie requérante. En effet, après chaque élection législative, il doit être éventuellement procédé à une adaptation aux nouveaux rapports de force.

4.B.5. — Dans ces conditions, la limitation aux seuls partis représentés dans les deux assemblées par au moins un parlementaire élu directement peut être considérée comme proportionnelle à l'objectif poursuivi.

Les premier, deuxième et quatrième moyens ne sont pas fondés.

Quant au troisième moyen.

5.B.1. — D'après le troisième moyen, la loi viole l'article 6 de la Constitution parce qu'elle instaure « une Commission de contrôle » composée de membres des partis traditionnels représentés au Parlement, « qui disposent seuls de tous les pouvoirs pour l'exécution de la loi et le contrôle de ses dispositions ».

Le moyen fait valoir en outre que l'article 14, § 2, de la loi donne exclusivement à cette Commission de contrôle la possibilité de faire poursuivre les infractions commises dans le cadre de l'application de la loi; « aussi bien l'électeur que le candidat lésé ou la minorité idéologique discriminée sont dépossédés d'un droit formellement garanti par le Code électoral ».

5.B.2. — La commission de contrôle est, aux termes de l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989, « composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat, présidée par les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat ».

La mission de la Commission de contrôle est essentiellement :

a) de statuer contradictoirement sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports

des présidents des bureaux principaux, après examen de ces rapports et des remarques formulées par les candidats et les électeurs;

b) d'établir un rapport final qui mentionne notamment les infractions aux articles 2 et 5 de la loi.

La partie requérante soutient que cette Commission, qui est composée exclusivement de membres des partis représentés au Parlement, n'offre pas de garanties suffisantes d'impartialité.

5.B.3. — La décision de la Commission de contrôle et son rapport final peuvent entraîner deux types de sanctions :

1. la perte pour un parti politique (représenté au Parlement par au moins un élu direct à la Chambre et au Sénat), pendant quatre trimestres du droit à la dotation prévue à l'article 15;

2. les peines prévues à l'article 14, § 1^{er}, de la loi attaquée.

La première de ces sanctions — privation temporaire du financement — ne peut relever que de la Chambre des représentants et du Sénat puisque ce sont eux qui accordent le financement; il n'est pas contraire au principe d'égalité qu'une commission qui est l'émanation de ces institutions soit chargée de faire respecter les conditions de financement établies par la loi.

Pour ce qui concerne les peines visées à l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, il incombe aux seules juridictions pénales de les appliquer.

La discrimination alléguée ne pourrait être retenue que si les juridictions pénales étaient liées par le contenu du rapport final de la Commission de contrôle.

La Cour constate que ces juridictions conservent nécessairement toute liberté pour apprécier les éléments constitutifs des infractions visées à l'article 14, § 1^{er}; les dispositions des articles 12 et 14, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989 ne violent pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

5.B.4. — L'article 14, § 2, subordonne toute poursuite en cas d'infraction au Code pénal commise dans le cadre de l'application de la présente loi à une plainte de la Commission de contrôle.

Ce régime distinct qui subordonne toute poursuite à une plainte de la Commission de contrôle empêche tant le ministère public que des personnes lésées, dont la requérante, de mettre en mouvement l'action publique par les voies que le Code d'instruction criminelle a prévues et viole dès lors les principes d'égalité et de non-discrimination. La discrimination ne peut, en effet, trouver de justification objective et raisonnable eu égard aux objectifs poursuivis par la loi.

Quant au cinquième moyen.

6.B.1. — Le cinquième moyen conteste la conformité aux articles 6 et 6bis de la Constitution de l'article 27 de la loi attaquée qui aggrave et renforce la discrimination imposée aux minorités idéologiques par la loi du 1^{er} août 1985, discrimination qui est institutionnalisée par l'article 71, § 1^{er}, 4^o, i, du Code des impôts sur les revenus.

6.B.2. — L'article 27 de la loi attaquée dispose :

« § 1^{er}. L'article 71, § 1^{er}, 4^o, i, du Code des impôts sur les revenus, inséré par la loi du 1^{er} août 1985, est complété par la disposition suivante : "Chaque année, l'institution concernée dépose au greffe du tribunal de première instance de l'arrondissement où est établi le siège de l'institution, aux fins de consultation, un document indiquant le montant total des libéralités reçues".

» § 2. A l'article 71, § 2, troisième alinéa, du même Code, modifié par la loi du 2 juillet 1981 et par la loi du 1^{er} août 1985, les mots "deux millions de" sont remplacés par les mots "trois cent cinquante mille" ».

6.B.3. — Cette disposition ne contient pas la discrimination mise en cause par le requérant. C'est la loi du 1^{er} août 1985 qui a subordonné la reconnaissance comme parti politique pouvant bénéficier via une institution de soutien financier, de libéralités déductibles des revenus nets soumis à l'impôt, à la présence dans une des deux chambres ou dans les deux ensemble de cinq parlementaires. Cette exigence ne peut être contrôlée par la Cour dans le cadre du présent recours, car elle est contenue dans la loi du 1^{er} août 1985, publiée au *Moniteur belge* du 6 août 1985. Le délai de six mois depuis la publication de la loi attaquée, prévu à l'article 3, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, est donc très largement expiré.

Par ces motifs :

LA COUR,

Annule l'article 14, § 2, de 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;

Rejette le recours pour le surplus.

OBSERVATIONS

« La Cour d'arbitrage et l'argent des partis politiques »

La loi du 4 juillet 1989 est relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (1). Par cette loi, le législateur s'est efforcé de résorber les inégalités existant entre les partis politiques, notamment en restaurant une égalité des chances que le coût exorbitant des campagnes électorales a rendue de plus en plus illusoire. La tâche était délicate, car le risque est grand de substituer à des discriminations d'autres discriminations qui, pour être sans doute plus mesurées, n'en ont pas moins un fondement juridique, donc une certaine légitimité.

Dans ces conditions, il eût été surprenant que la loi du 4 juillet 1989 ne fasse l'objet d'aucun recours à la Cour d'arbitrage. Deux recours furent effectivement introduits, tous les deux sur la base des articles 6 et

6bis de la Constitution (2). Le premier recours, formé par un particulier, a été déclaré irrecevable, notamment pour défaut d'intérêt (3). Le second recours a été examiné par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt reproduit ci-dessus (4). Cet arrêt nous inspire quatre observations.

1. — La première observation part d'une interrogation : ne convenait-il pas d'examiner de manière plus approfondie l'intérêt de l'a.s.b.l. « Parti communautaire national européen » — dont l'objet social est de « constituer en parti politique, ouvert aux associations et aux personnes, les divers courants nationalistes et les regrouper ainsi en un parti unitaire, organisant toutes activités susceptibles de favoriser le développement d'un courant nationaliste » (5) — à solliciter l'annulation de ceux des articles de la loi du 4 juillet 1989 qui organisent le financement des partis politiques ?

Tandis que les dispositions de la loi relatives à la propagande électorale visent un cercle assez large de personnes — qui s'étend à tout citoyen désireux de participer à une campagne électorale —, les dispositions qui touchent au financement ont, en revanche, pour seuls destinataires les partis politiques. N'importe quels partis politiques ? Poser la question, c'est déjà y répondre. En effet, au sens de la loi du 4 juillet 1989, un parti politique est une « association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque arrondissement électoral d'une communauté ou d'une région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme » (6). En d'autres termes, pour bénéficier d'une dotation, il ne suffit pas de s'approprier le titre de parti politique. Encore faut-il satisfaire à l'ensemble des critères fixés par le législateur...

Ainsi, un parti politique à structure indirecte, c'est-à-dire un parti dont les adhérents ne seraient pas — ou pas exclusivement — des « personnes physiques », mais des « groupes de base », pour reprendre l'expression de Maurice Duverger (7), ne pourrait prétendre à aucune subvention. Rappelons que la requérante est une association « ouverte aux associations et aux personnes » (8).

Ainsi encore, par l'expression « dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance », le législateur indique clairement que ne peuvent être considérées comme partis politiques — toujours au sens de la loi du 4 juillet 1989 — les formations qui tentent « d'influencer l'expression de la volonté populaire » par des pratiques ou des propos qui se situeraient en marge de la légalité. Serait-il admissi-

ble, par exemple, qu'une association sollicite l'obtention d'un financement public alors que la propagande électorale de ses membres reposerait ouvertement sur des idées qui incitent à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence et tomberait, dès lors, sous le coup de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ? La question pourrait être posée dans les mêmes termes en ce qui concerne les associations visées par la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées.

La Cour d'arbitrage serait-elle autorisée à déclarer un recours irrecevable au motif que la norme litigieuse n'est pas applicable *ratione personae* au requérant et, partant, que celui-ci est dépourvu de l'intérêt nécessaire pour quereller cette norme, si ce n'est à contester le principe même de son exclusion du champ d'application de la loi ? La question touche au problème délicat de l'étendue du contrôle que la Cour d'arbitrage est tenue d'exercer sur l'intérêt du requérant.

A notre sens, lorsque la non-applicabilité de la norme au requérant résulte directement de la norme elle-même, la Cour doit pouvoir conclure à l'inexistence d'un intérêt dans le chef du requérant. Elle pourrait, par exemple, contester l'intérêt d'un étudiant universitaire à solliciter l'annulation d'une disposition relative à l'obligation scolaire dans l'enseignement secondaire.

En revanche, dès le moment où l'applicabilité ou la non-applicabilité de la norme suppose l'appréciation d'une autorité juridictionnelle, voire administrative, la Cour d'arbitrage ne pourrait empiéter sur le pouvoir d'appréciation de cette autorité. Elle doit alors présumer que la norme est applicable au requérant. Ainsi, la Cour d'arbitrage n'aurait pu s'appuyer sur des propos ou des actes dépassant, selon elle, « les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance », pour dénier à l'auteur de ces propos ou de ces actes l'existence d'un intérêt à attaquer les dispositions de la loi du 4 juillet 1989 relatives au financement des partis politiques. En effet, seuls le juge administratif — dans le cadre du contentieux électoral — et le juge judiciaire — aux contentieux de la responsabilité civile et de la répression pénale — sont habilités à se prononcer sur la régularité de tels comportements.

Ces considérations nous donnent l'occasion de relever que, dans son arrêt du 28 juin 1990, la Cour d'arbitrage s'est montrée d'une sévérité excessive en déclarant irrecevable l'autre recours en annulation formé contre cette même loi du 4 juillet 1989 (9). En effet, la Cour d'arbitrage a estimé que l'appartenance à une confession religieuse — le requérant excipait de la qualité de membre de l'Eglise évangélique baptiste — ne saurait être confondue avec l'appartenance à un parti politique, pour en déduire que le recours ne pouvait être reçu. Or, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, les dispositions de la loi du 4 juillet 1989 qui concernent la propagande électorale n'ont pas pour seuls destinataires les partis politiques, mais également — et la Cour le reconnaît d'ailleurs elle-même — « les tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis politiques ou des candidats » (10),

(9) Arrêt cité ci-dessus.

(10) B.2. Dans l'arrêt annoté du 21 décembre 1990, la Cour décide d'ailleurs que l'a.s.b.l. « Conscience européenne » peut être considérée, en raison de son objet social, comme une association qui fait de la propagande pour la requérante et qu'elle justifie donc de l'intérêt requis pour intervenir dans la procédure par un mémoire déposé en vertu de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (2.B.1.).

(1) Sur cette loi, voy. M. Verdussen, « Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1990/3, pp. 551 à 557; « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Ann. dr. Louvain*, 1990/3, pp. 277 à 324.

(2) Chaque requérant avait également formé une demande de suspension. Ces demandes ont été rejetées par la Cour d'arbitrage dans deux arrêts rendus le 22 février 1990 (arrêts n^{os} 10/90 et 11/90).

(3) C.A., arrêt n^o 23/90, du 28 juin 1990.

(4) Publié au *Moniteur belge* du 31 janvier 1991, pp. 1964 et s.

(5) Art. 2 des statuts, publiés à l'annexe au *Moniteur belge* du 30 juin 1983, pp. 3102 et 3103.

(6) Art. 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989.

(7) M. Duverger, *Les partis politiques*, 2^e éd., Armand Colin, Paris, 1954, p. 22.

(8) Voy. l'art. 2 des statuts repris ci-dessus.

c'est-à-dire en fin de compte tout citoyen. Autrement dit, dans cet arrêt du 28 juin 1990, la Cour d'arbitrage aurait été bien inspirée de scinder l'intérêt du requérant, en confinant le défaut d'intérêt aux seules dispositions de la loi attaquée qui touchent au financement des partis politiques. En reconnaissant un intérêt à toute personne souhaitant faire de la propagande électorale, loin d'admettre une *actio popularis*, la Cour aurait simplement constaté que certaines normes sont de nature à affecter directement la situation juridique de chaque citoyen. Nos juges constitutionnels semblent curieusement hantés par l'idée que l'on puisse un jour interpréter une de leur décision comme consacrant le recours populaire, alors qu'en l'espèce il ne s'agit pas de cela.

2. — Avec beaucoup de clairvoyance, l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 décembre 1990 a évité l'amalgame — fait par la requérante notamment dans son premier moyen — entre les deux volets de la loi du 4 juillet 1989, celui relatif au financement des partis politiques et celui relatif à la limitation des dépenses de propagande électorale (11).

Les deux perspectives sont certes liées, ne serait-ce que parce qu'elles concourent, chacune à sa manière, à un même objectif : veiller à une certaine égalité entre les partis politiques, voire entre les candidats. Les auteurs de la loi n'en ont pas moins voulu éviter que celle-ci soit interprétée comme consacrant un financement direct des campagnes électorales. En clair, la nouvelle loi n'institue ni une subordination spécifique des campagnes électorales ni un remboursement des frais électoraux, mais, d'une part, une aide financière publique et générale aux partis politiques et, d'autre part, un plafonnement des dépenses électorales (12).

Les dotations allouées aux partis politiques ne sont donc pas liées aux échéances électorales, mais représentent une contribution au fonctionnement général de ces partis, « compte tenu du rôle qu'ils jouent dans notre régime démocratique » (13). La loi du 4 juillet 1989 confirme, de la sorte, cette constatation, faite par Philippe Lauvaux, selon laquelle « de manière générale, en l'absence de disposition constitutionnelle à cet effet, le rôle des partis dans les régimes démocratiques est implicitement consacré par la législation électorale et, le cas échéant, les règles relatives à leur financement » (14).

Quoi qu'il en soit, le caractère général du financement ainsi instauré impliquait assez logiquement que celui-ci soit subordonné à la démonstration d'une certaine représentativité dans le chef des partis politiques, représentativité évaluée à l'aune des derniers résultats électoraux. Le législateur n'aurait pu se contenter d'une simple condition de participation aux scrutins que si son intention avait été de mettre en place une aide à la propagande électorale des partis politiques. Dans ce cas, le principe d'égalité des articles 6 et 6bis de la Constitution aurait même exigé qu'il s'accom-

mode de cette seule condition de participation aux élections. Mais telle n'est pas la philosophie de la loi du 4 juillet 1989. La Cour d'arbitrage n'a pas manqué de le souligner, en relevant que « si la participation électorale peut être fixée à juste titre comme une exigence pour entrer en ligne de compte pour un financement, le législateur peut estimer valablement que cette participation n'est, en revanche, pas suffisante pour l'obtention d'un financement » (15). La différenciation est, dès lors, susceptible d'une justification objective et raisonnable.

3. — Selon la Cour d'arbitrage, « le but poursuivi par le législateur est en premier lieu de limiter et de contrôler les dépenses électorales » ; et la Cour de préciser que « ce but est légitime en soi » (16). Plus loin, la Cour adopte la même démarche à propos du second objectif du législateur, à savoir le financement des partis politiques (17).

Avant tout, on peut se demander si la Cour d'arbitrage ne fait pas une confusion entre l'objectif que le législateur s'est assigné — qui, en substance, est d'assurer une certaine égalité politique (18) — et les mesures qu'il a adoptées en vue de la réalisation de cet objectif.

D'où la question de la définition du but poursuivi par le législateur. Compte tenu notamment du contrôle de proportionnalité inhérent au principe d'égalité et de non-discrimination — existe-t-il un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » ? (19) —, la Cour d'arbitrage est amenée à devoir cerner ce but avec la plus grande précision possible. Mais de quelle manière ? Le problème est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. D'abord, les objectifs d'une loi n'ont pas toujours la transparence souhaitable. Ensuite, la notion d'objectif est à dimension éminemment variable : objectif général ou particulier, à court terme ou à long terme, etc.

Une autre question réside dans l'ampleur du contrôle que la Cour d'arbitrage est habilitée à mettre en œuvre sur le but d'une loi. La Cour peut-elle contrôler la légitimité de ce but, comme elle le laisse entendre ? Le cas échéant, quelle est la portée d'un tel contrôle ?

Le contrôle de légitimité que la Cour d'arbitrage semble se reconnaître à l'égard du but poursuivi par le législateur pourrait revêtir deux significations. Soit la Cour entend sanctionner le caractère discriminatoire du but lui-même ou plus exactement la manifestation d'une volonté de discrimination de la part du législateur : on admettra qu'un tel contrôle est destiné à rester lettre morte, le législateur n'affichant pas, généralement, un tel objectif (20). Soit la Cour entend se ménager la faculté de jauger les intentions du législateur, notamment au regard du respect des droits fondamentaux, au risque alors d'accuser le contrôle de constitutionnalité jusqu'à ses confins les plus éloignés, ceux qui jouxtent le contrôle d'opportunité. Or, la Cour d'arbitrage n'a pas davantage le pouvoir de censurer l'opportunité des intentions du législateur qu'elle n'a le pouvoir de sanctionner l'opportunité

des mesures adoptées par celui-ci en vue de concrétiser ses intentions (21).

4. — La dernière observation se rattache au troisième moyen de la requérante, celui relatif à la commission de contrôle instaurée par la loi. Le moyen est pris de l'insuffisance des garanties d'impartialité offertes par cette commission, principalement en raison de sa composition.

Il faut savoir qu'en vertu de l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989, la commission de contrôle est formée paritairement de membres de la Chambre des représentants et de membres du Sénat ; elle est présidée par les présidents de ces assemblées. Son travail consiste essentiellement à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des rapports qui sont établis par les présidents des bureaux principaux sur la base des déclarations de dépenses électorales auxquelles sont astreints les partis politiques et les candidats. La commission établit ensuite un rapport final.

La composition de la commission de contrôle prête inévitablement le flanc à la critique. Elle est critiquable dans son principe, son caractère parlementaire — pour ne pas dire politique — faisant de chaque représentant de la Nation un juge et une partie, un contrôleur et un contrôlé (22). Mais elle est aussi critiquable dans ses modalités : une composition à la représentation proportionnelle des groupes politiques constitués au sein des Chambres législatives aurait, à cet égard, contribué à assurer, au sein de cette commission, une plus juste représentation des minorités politiques.

Aussi regrettable soit-elle, la composition de la commission de contrôle est-elle pour autant discriminatoire aux yeux des arti-

(21) Voy. C.A., arrêt n° 23/89, du 13 octobre 1989 : « il n'appartient pas à la Cour d'arbitrage d'apprécier si une mesure établie par la loi est opportune ou souhaitable » (B.2.7.). Dans le même ordre d'idées, le Tribunal constitutionnel espagnol a rendu, le 29 novembre 1988, au sujet du contrôle du pouvoir discrétionnaire du législateur par le juge constitutionnel, une importante décision, qui révèle la volonté de laisser au législateur le bénéfice d'une « grande liberté pour déterminer les normes qui ne doivent pas être contraires à la Constitution tout en accomplissant le mandat politique dont il est investi » (P. Bon, F. Moderne et P. Cruz Villalon, « Chronique. Espagne », *Annuaire international de justice constitutionnelle* de 1988, Economica, Paris, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1990, pp. 327 et 328).

(22) On doit malheureusement déplorer que « dans la plupart des pays, le contrôle des finances des partis est exercé par un organe politique dépendant du Parlement » (H. Trnka, « Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des partis politiques », in *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière - l'encadrement juridique de la vie politique*, actes de la journée d'études du 21 mars 1988 de l'Association française des constitutionnalistes, Economica, Paris, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1989, p. 32). L'Espagne et la France font à cet égard figure d'exception. En Espagne, c'est la Cour des comptes qui est compétente notamment pour examiner la comptabilité des ressources et des dépenses électorales (voy. Y.-M. Doublet, *Le financement de la vie politique*, P.U.F., Paris, 1990, pp. 43 et 44). En France, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, instituée en 1990, est composée de membres actuels ou honoraires du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes (voy. not. Y.-M. Doublet, « La législation française sur le financement de la vie politique », *Pouvoirs*, 1991/56, p. 169; G. Aidan et F. Bilbaut-Faillat, « Le financement de la vie politique : commentaire des lois de 1990 », *Revue française de droit constitutionnel*, 1990/3, pp. 511 à 516; G. Drouot, « Le financement des campagnes électorales et des activités politiques : les nouvelles règles du jeu », *Actualité législative Dalloz*, 1990/14, p. 130; E. Derieux, « Financement et plafonnement des dépenses électorales - Analyse des dispositions de la loi n° 90 - 55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques », *Rev. dr. public*, 1990/4, pp. 1066 à 1068.

(11) Le seul lien existant entre ces deux volets réside dans la suspension du droit à la dotation pour les partis politiques qui dépasseraient les montants plafonnés (voy. l'art. 13 de la loi du 4 juillet 1989).

(12) Certains ne voient dans cette distinction qu'un intérêt théorique (voy. F. Lanchester, « Il problema del partito politico : regolare gli sregolati », *Quaderni Costituzionali*, 1988/3, p. 448).

(13) *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 747/1, p. 3.

(14) Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F., Paris, coll. *Droit fondamental*, 1990, p. 66, n° 24.

(15) 4.B.4.2.

(16) 4.B.2.

(17) 4.B.3.

(18) Voy. ci-dessus.

(19) Voy. notam., les arrêts cités par J. Sarot, *La jurisprudence de la Cour d'arbitrage*, Bruylant, Bruxelles, 1990, pp. 361 et 362.

(20) J. Schmidt, « La notion d'égalité dans la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique », *R.I.D.C.*, 1987/1, p. 63, n° 27.

cles 6 et 6bis de la Constitution ? La Cour d'arbitrage a examiné cette question au regard de chacune des sanctions prévues par la loi du 4 juillet 1989, notamment en cas de dépenses électorales supérieures aux plafonds autorisés.

Selon la Cour d'arbitrage, la suspension du droit à la dotation relève des assemblées parlementaires, puisque ce sont elles qui accordent le financement, et « il n'est pas contraire au principe d'égalité qu'une commission qui est l'émanation de ces institutions soit chargée de faire respecter les conditions de financement établies par la loi » (23). Quant aux sanctions pénales, il ne peut y avoir de discrimination, car les juridictions pénales ne sont absolument pas liées par le contenu du rapport établi par la commission.

Dans les deux cas, le raisonnement de la Cour d'arbitrage se ramène à la même idée : le travail effectué par la commission n'affecte pas l'autonomie d'appréciation et de décision des autorités habilitées à infliger les sanctions légales.

Le problème est que l'autonomie envisagée par les juges constitutionnels est une autonomie strictement formelle, qui aurait gagné à être replacée sur un terrain plus concret. Il convient, en effet, d'être conscient de la dénaturation que cette autonomie subira inmanquablement dans les faits. Les constatations des autorités concernées seront nécessairement limitées aux éléments contenus dans le rapport final de la commission et à la manière dont ces éléments seront présentés. Or, l'absence de contrôle de ce rapport laissera la porte ouverte à d'éventuelles déformations de la réalité et, partant, à des traitements discriminatoires.

Ajoutons qu'en ce qui concerne la privation temporaire du financement, elle est une sanction automatique (24) et ne doit donc pas être prononcée *expressis verbis*. En quelque sorte, davantage qu'une sanction, elle représente plutôt l'effet de l'absence d'une condition du financement, à savoir le respect par les partis politiques du plafonnement des dépenses électorales. Ceci confirme que la marge de manœuvre des Chambres législatives elles-mêmes est, sur ce point, inexistante. Son rôle consiste uniquement à tirer les conséquences budgétaires des constatations établies par la commission dans son rapport : ou le parti est resté en-deçà des montants autorisés et il a droit aux dotations; ou il a dépensé au-delà du seuil permis par le législateur et il est privé de dotation pendant quatre mois. On le voit, le rapport rédigé par la commission de contrôle revêt, concernant la suspension de la dotation, une importance tout à fait décisive. Si sanction il y a, c'est, en réalité, la commission de contrôle qui en détermine la destinée.

Le troisième moyen faisait également valoir que l'article 14, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 — qui énonce que « toute infraction au Code pénal commise dans le cadre de l'application de la présente loi, n'est passible de poursuites que sur plainte de la commission de contrôle » — dépouille l'électeur, le candidat lésé et « la minorité idéologique discriminée » d'un droit formellement garanti par le Code électoral.

Sensible à cet argument, la Cour d'arbitrage a annulé cette disposition pour le motif que « ce régime distinct (...) empêche tant le ministère public que des personnes lésées, dont la requérante, de mettre en mouvement l'action publique par les voies

que le Code d'instruction criminelle a prévues et viole, dès lors, les principes d'égalité et de non-discrimination » (25).

On ne peut qu'adhérer à cette décision qui, en outre, procure une lecture sans équivoque de la disposition annulée : loin de confier à la commission de contrôle la mise en mouvement elle-même de l'action publique, l'article 14, § 2, subordonnait le déclenchement de celle-ci à une simple plainte de la commission, qui — soit dit en passant — se voyait ainsi curieusement assimilée à une personne lésée (26).

Il reste qu'à l'instar du juge pénal, l'autonomie du ministère public est dépendante de la teneur du rapport de la commission de contrôle, à tout le moins pour ce qui est du volume des dépenses électorales. Cela ne fait que conforter l'opinion livrée ci-dessus, à savoir que le lien entre la composition politique de la commission et l'application des sanctions légales méritait une réflexion plus approfondie, dès le moment où le risque existe que l'une puisse influencer l'autre.

Ceci nous amène à souligner, en guise de conclusion, que l'effectivité de la loi du 4 juillet 1989 — et partant son efficacité — supposent que deux conditions soient réunies.

Avant tout, il est indispensable que les prescriptions qu'elle contient soient contrôlées et sanctionnées par des organes de contrainte qui, pour ce faire, doivent disposer de toute l'autonomie nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Ensuite, il ne faudrait tout de même pas se cacher que « la solution à ce problème dépend pour beaucoup de la mentalité et de la coopération des candidats et des partis » (27), donc du degré d'intériorisation des impératifs découlant de la loi. Sur ce point, l'avenir — que l'on sait très proche — sera riche d'enseignements.

Marc VERDUSSEN.

(25) 5.B.4.

(26) Dans le courant du mois de mai, une loi a été votée qui modifie notamment l'article 14 de la loi du 4 juillet 1989, afin de « répondre aux objections soulevées par la Cour d'arbitrage en définissant clairement le droit d'initiative quant à l'exercice du droit de plainte » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1990-1991, n° 1560/1, p. 3). Sans plus lui en réserver le monopole, cette loi maintient tout de même la possibilité pour la commission de contrôle d'introduire des plaintes, ce qui ne paraît pas en soi constitutionnellement critiquable. En revanche, la section de législation du Conseil d'Etat a élevé un certain nombre d'objections fondamentales, qui concernent l'octroi à la commission d'une compétence d'avis obligatoire et préalable à toutes poursuites pénales (*ibid.*, n° 1560/2); ces objections sont manifestement de nature à servir de fondement à un nouveau recours en annulation devant la Cour d'arbitrage.

(27) *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 741/1, p. 3. Montesquieu n'allait-il pas jusqu'à affirmer que « lorsqu'on veut changer les mœurs et les manières, il ne faut pas les changer par les lois : (...) il vaut mieux les changer par d'autres mœurs et d'autres manières » (*De l'esprit des lois*, liv. XIX, chap. XVI, Garnier, Paris, 1922, t. I, pp. 304 et 305).

Cass. (3^e ch.), 25 mars 1991

Prés. : M. Soetaert, pr. prés.
Rapp. : M. Verheyden, cons.
Min. publ. : M. Leclercq, av. gén.
Plaid. : MM^{es} Bützler et Delahaye.

(a.s.b.l. Caisse interrégionale d'assurances sociales des travailleurs indépendants Assubel c. Brandes.)

SECURITE SOCIALE. — TRAVAILLEUR INDEPENDANT. — COTISATIONS. — Assiette. — Bénéfices d'une activité professionnelle indépendante antérieure. — Plus-value de cessation. — Non soumis aux cotisations.

Les bénéfices ou profits qui se rattachent à une activité professionnelle indépendante antérieurement exercée par le bénéficiaire, parmi lesquels sont rangées les plus-values de cessation complète et définitive, ne sont pas soumis aux cotisations prévues par le statut social des travailleurs indépendants.

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 6 octobre 1989 par la cour du travail de Bruxelles;

Sur le moyen pris de la violation des articles 3, § 1^{er}, deux premiers alinéas, 10, § 1^{er}, et 11, §§ 1^{er} et 2, premier alinéa, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants (l'article 3, § 1^{er}, comme modifié par l'article 50 de la loi du 24 décembre 1976; l'article 11, § 1^{er}, comme modifié par l'article 8, 1^o, de la loi du 6 février 1976, et § 2, premier alinéa, comme modifié par l'article 3 de la loi du 9 juin 1970), et 20, 4^o, du Code des impôts sur les revenus, comme instauré par l'arrêté royal du 26 février 1964 portant coordination des dispositions légales relatives aux impôts sur les revenus,

en ce que la cour du travail a dans l'arrêt, après avoir constaté qu'il n'est pas contestable, au vu de la note de calcul pour les revenus de l'année 1980, que les « plus-values » (de cessation) ont bien été taxées distinctement des autres revenus professionnels, à savoir forfaitairement à 16,5 %, que l'administration fiscale les a considérées comme « bénéfices ou profits visés à l'article 31-1 » du Code des impôts sur les revenus, taxés conformément à l'article 93, § 1^{er}, 2, b, du même Code, et qu'il s'agit donc bien des bénéfices et profits mentionnés au seul 4^o de l'article 20 du Code des impôts sur les revenus, auquel l'article 31-1 est expressément consacré, décide quant à l'assiette de calcul des cotisations pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants que « l'article 11 a une portée différente (de l'article 3 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants) à savoir la fixation de l'assiette de calcul (« revenus professionnels bruts diminués des dépenses et charges professionnelles et le cas échéant des pertes professionnelles, fixées conformément à la législation relative à l'impôt sur les revenus »); que rien dans l'article (11) ne permet de déduire qu'il a pour but de déterminer quels sont les revenus professionnels qui entrent en ligne de compte; que c'est l'article 3 qui mentionne expressément les revenus professionnels, de manière énumé-

Maison LARCIER, s.a., Bruxelles

DROIT DE LA SECURITE SOCIALE

PAR

Pierre DENIS

Professeur ordinaire à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain

L'édition 1986 + la mise à jour 1989 4.626 FB
La mise à jour 1989 uniquement 1.034 FB

(23) 5.B.3.

(24) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 714/2, p. 13.