

La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale

par Marc VERDUSSEN

*Assistant à la Faculté de droit de
l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles*

Depuis le 4 juillet 1989, notre droit s'est enrichi d'une loi nouvelle et audacieuse, à tout le moins dans son principe. Elle est relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (1).

Il importe avant tout de relever que cette loi trouve son origine dans le dépôt d'une proposition de loi — la chose est trop rare pour ne pas être soulignée — rédigée par les représentants de sept partis politiques différents. La proposition déposée le 10 avril 1989 est la traduction d'un compromis, qui a pu être dégagé à la suite de négociations préliminaires entre ces formations.

(1) *Mon. b.*, 20 juillet 1989, pp. 12.715 à 12.723. L'article 28 de la loi du 4 juillet 1989 dispose que «le Roi est chargé de l'exécution des dispositions du chapitre II et des articles 22 et 25, 2°». Cette disposition est superflue, dans la mesure où elle ne peut en aucun cas être interprétée comme excluant l'intervention du Roi pour les articles non expressément visés par elle. En effet, le Roi tient de la Constitution elle-même le pouvoir d'établir les règles générales qui sont nécessaires à l'exécution des lois. Par conséquent, «il lui revient de mettre en œuvre cette fonction de sa propre initiative ou, au contraire, d'agir à l'invitation du pouvoir législatif — qui précisera éventuellement les délais, les modalités et la procédure d'exécution» (F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel, Les fonctions*, Bruxelles, Larcier, 1988, pp. 312 et 313, n° 484), sans que cette invitation ne puisse venir restreindre le pouvoir général d'exécution des lois qui revient au Roi. Jusqu'à présent, un seul arrêté royal a été promulgué : il s'agit de l'A.R. du 31 juillet 1989 portant agrément des institutions habilitées à recevoir les dotations pour le financement des partis politiques (*Mon. b.*, 25 août 1989, pp. 14.670 et 14.671).

La loi du 4 juillet 1989 ne manque pas d'ambition : instaurer une certaine égalité entre les partis politiques. L'égalité escomptée est double. *En amont*, elle vise la provenance des moyens financiers. C'est le problème du financement des partis politiques (2). *En aval*, l'égalité envisagée concerne l'utilisation des moyens financiers lors des campagnes électorales. C'est le problème de la limitation des dépenses de propagande électorale, mais également celui de la réglementation de certains procédés de propagande. Si les deux perspectives sont intimement liées, 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 (3). En d'autres termes, la nouvelle loi n'institue ni une subside 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.

En aménageant ainsi des rapports d'égalité entre les partis politiques, le législateur a entendu préserver tout à la fois le caractère réellement démocratique de notre système électoral et l'indépendance des mandataires politiques (4). Ces deux objectifs sont distincts.

1° *Le caractère démocratique du système électoral*

Il est de l'essence d'un régime démocratique de permettre à chaque citoyen de se présenter au suffrage des électeurs. Il revient dès lors à l'Etat de démonter tout obstacle susceptible d'engendrer des discriminations au regard de cette exigence (5).

Or, dans toutes les démocraties occidentales, le coût des campagnes électorales n'a cessé de croître, dans des proportions

(2) Jusqu'ici, les partis politiques belges ne bénéficiaient, de la part des autorités publiques, que de contributions financières indirectes, tels que les subsides accordés à leurs groupes parlementaires, quelques facilités éparses consenties à l'occasion des élections, ou encore la déductibilité fiscale de certaines libéralités. Voy. not. L.P. Suetens, « De politieke partijen naar Belgisch recht », *T.B.P.*, 1988, pp. 304 et 305; Ph. Deneulin, « Les subventions publiques pour les dépenses électorales », *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1989, p. 213.

(3) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 17.

(4) Voy. les développements de la proposition de loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/1, p. 3.

(5) Voy. K. Von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, english translation by E. Martin, Aldershot, Gower, 1985, p. 209.

parfois exorbitantes. Cette inflation s'explique tant par l'extension du droit de suffrage à une fraction de plus en plus élevée de la population que par le développement impressionnant des moyens de communication, tant écrits qu'audiovisuels. Quoi qu'il en soit, ce phénomène a conduit certains à affirmer que « le système actuel tend à redevenir *censitaire* en exigeant des candidats des moyens financiers hors de la portée de la plupart des citoyens » (6). A l'occasion de la journée d'études annuelle de l'Association française des constitutionnalistes, le 21 mars 1988, il a été très justement fait remarquer que « l'idée fondamentale que la démocratie est la confrontation loyale des opinions apparaît mise en pièce par la libre utilisation d'un argent qui n'est pas attribué également à tous » (7).

2° L'indépendance des mandataires politiques

Jean-Jacques Rousseau observait que « rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des lois par le gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières ». Il ne pouvait mieux dire. Les partis politiques disposent parfois de moyens financiers dont l'origine est telle qu'ils portent atteinte à l'indépendance des mandataires élus dans le giron de ces partis (8). Cette anomalie a été dénoncée à moult reprises, notamment dans une étude publiée, en 1975, par le Centre de recherche et d'infor-

(6) C. Picqué et F. Du Four, *Campagnes électorales, Systèmes électoraux et techniques de persuasion*, Crédit communal de Belgique, 1977, p. 122. Voy. également « Le problème de la limitation des dépenses électorales en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1975, n° 689, pp. 4 et 5.

(7) H. Trnka, « Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques », in *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière, L'encadrement juridique de la vie politique*, Paris, Economica, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 1989, p. 9.

(8) « L'octroi de libéralités relativement importantes crée presque inévitablement des liens de dépendance entre le donateur et le parti politique qui en bénéficie » (*Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 6). Voy. F. Perin, « L'argent et les partis », *Le Vif-L'Express*, 15 juin 1990, p. 20 : « (...) la frontière entre la légalité et la corruption est floue. Il y a légalité lorsque le don n'appelle pas de contrepartie. Il y a corruption et trafic d'influence lorsque le bailleur de fonds obtient des privilèges et des passe-droits de ses amis lorsque ceux-ci occupent le pouvoir. Il peut y avoir influence sans corruption. Mais un parti peut avoir un comportement général et déterminer une politique que les bailleurs de fonds ont intérêt à promouvoir. Le programme (réel) sera-t-il conçu pour plaire aux bailleurs de fonds pendant que le programme destiné aux électeurs sera concocté par les professionnels du marketing ? La démocratie n'y trouve pas son compte ».

mation socio-politique, sur le problème de la limitation des dépenses électorales en Belgique. Selon cette étude, « les forces économiques et sociales peuvent certes exercer une pression directe sur le pouvoir chaque fois qu'elles désirent obtenir une décision en leur faveur ou s'opposer à une décision en leur défaveur. Mais il est plus efficace et plus discret pour ces forces de bâtir un réseau de relations permanentes leur ouvrant l'accès du Parlement, du gouvernement, de l'administration. Or, en période de campagne électorale, les partis et les candidats sont à la recherche de bailleurs de fonds. Ces derniers, qu'il s'agisse de firmes privées ou de groupes sociaux, concèdent gracieusement un soutien financier mais font ainsi de leurs *obligés* des candidats élus *grâce à eux*. Ces liens avec les centres formels de décision politique sont parfois désignés par l'expression *infrastructure des groupes de pression* » (9). C'est tout le problème de la représentativité des parlementaires qui se trouve ici posé.

Récemment, cette dérive a encore été réprouvée, par la commission spéciale de la Chambre des représentants chargée d'instruire et de faire rapport sur l'éventualité de poursuivre M. Vreven, ancien ministre de la Défense nationale, devant la Cour de cassation, en vertu des articles 90 et 134 de la Constitution. Après avoir conclu qu'il n'y avait pas lieu à un tel renvoi, la commission a tout de même estimé « opportun de dénoncer une pratique largement répandue qui existe dans certains milieux d'affaires et qui consiste à verser de l'argent aux partis politiques ou à prendre en charge certaines dépenses électorales de certains candidats en échange ou en remerciement de l'adjudication de marchés publics. Le fait qu'il existe des dispositions légales régissant les libéralités faites aux partis politiques par le secteur privé ne peut dissiper l'atmosphère de corruption passive qui se dégage de la pratique en question. La relation entre le système des adjudications et le versement de telles *récompenses* paraît tellement normale aux hommes d'affaires concernés que la moralité politique des mandataires s'en trouve compromise de manière évidente aux yeux de l'opinion publique » (10).

(9) « Le problème de la limitation des dépenses électorales en Belgique », *op. cit.*, p. 3. Adde R. Senelle, « De subsidiering van de politieke partijen in België », R. W., 1970-1971, col. 1740 : « De politieke partijen moeten vrij en onafhankelijk staan tegenover financiële en economische pressiegroepen ».

(10) Rapport fait le 16 février 1989 au nom de la 2^{ème} commission spéciale, *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 695/1, p. 4.

Nos préoccupations se focaliseront exclusivement sur la question de la limitation et du contrôle des dépenses électorales, qui fait l'objet du chapitre II de la loi du 4 juillet 1989. Le financement des partis politiques (chapitre III) et leur comptabilité (chapitre IV) ne seront abordés que dans la mesure strictement nécessaire à la compréhension des règles relatives aux dépenses de propagande électorale (11). Ces règles peuvent être réparties en trois catégories, qui portent respectivement sur :

- le plafonnement des dépenses de propagande électorale;
- la réglementation de l'utilisation de certains moyens de propagande électorale;
- les mécanismes de contrôle organisés afin d'assurer l'effectivité des règles ainsi édictées.

La décision de privilégier, dans la présente étude, la partie législative relative aux dépenses électorales est essentiellement dictée par la conviction personnelle que tout mécanisme d'égalisation effective des campagnes électorales, quelle que soit la manière dont il est conçu, doit *en tout cas* nécessairement reposer sur des règles impératives limitant les dépenses de propagande, à condition toutefois que cette limitation soit significative et soumise à un contrôle efficace.

Une dernière observation s'impose à ce stade. Il ne faut pas, en effet, se méprendre sur les intentions du législateur. Il n'a jamais été question pour celui-ci de stigmatiser le rôle de l'argent dans la propagande politique, mais bien de le réglementer, de le canaliser dans de justes proportions. A ce sujet, Rainer Kraehe écrivait assez plaisamment que « comme toute entreprise humaine, dans notre forme de société, la politique nécessite de l'argent et il est sans aucun doute plus louable de faire des dépenses publicitaires en faveur d'une certaine politique poursuivant le bien commun que pour tel ou tel article de consommation d'utilité contestable » (12).

(11) Pour un aperçu d'ensemble de la loi du 4 juillet 1989, voy. M. Verdussen, « Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique », *Revue française de droit constitutionnel* (à paraître). Adde J. Gérard-Libois, « Elections et électeurs en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 31, pp. 13 à 16.

(12) R. Kraehe, *Le financement des partis politiques, Contribution à l'étude du statut constitutionnel des partis politiques*, Paris, P.U.F., 1973, p. 63.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDERATIONS GENERALES

Avant d'entreprendre l'étude des dispositions de la loi du 4 juillet 1989 qui nous préoccupent, il convient d'effectuer un certain nombre de considérations générales. Celles-ci s'imposent en raison de la situation particulière de la nouvelle législation, non seulement dans l'ordre interne, mais également au regard de systèmes juridiques étrangers.

I. — Une législation novatrice mais limitée en deçà des frontières

Le caractère assurément novateur de la limitation par le législateur des dépenses électorales doit malgré tout être relativisé. Cette limitation ne concerne en effet que les élections législatives et provinciales.

A. Une législation novatrice

La propagande électorale n'a certes pas été ignorée par notre droit. En effet, de manière générale, le principe de la liberté de vote profile, en matière de propagande électorale, une limite au-delà de laquelle l'information et la séduction électorales deviennent abusives et illicites. Plus précisément, toute manœuvre de pression exercée sur l'électeur, qui donnerait à celui-ci le sentiment qu'il a l'obligation, ne fût-ce que morale, d'accorder son suffrage à la liste ou au candidat qui l'a ainsi gratifié, doit être tenue pour répréhensible et de nature à vicier la procédure électorale. Il revient dès lors aux autorités chargées de contrôler la validité des opérations électorales, non pas « de s'ériger en censeur des mœurs politiques et, en particulier, d'apprécier si, d'un point de vue éthique, tels ou tels procédés de propagande électorale peuvent ou non être approuvés ou tolérés » (13), mais bien de traduire l'exigence fort abstraite de la liberté de l'électeur en prescriptions concrètes à respecter par chaque candidat au cours de sa campagne électorale.

(13) C.E., arrêt *El. Bruxelles*, n° 22.998, du 3 mars 1983.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne les élections communales, le Conseil d'Etat, au fil des scrutins, a élaboré une jurisprudence abondante et particulièrement éclairante dans le domaine de la propagande électorale (14).

Cependant, jusqu'à présent, la propagande électorale n'était réglementée qu'au travers de ce seul prisme de l'électeur et de sa liberté de vote. Jamais, elle n'a été envisagée sous l'angle de l'égalité entre les candidats ou entre leurs partis, à tout le moins d'une manière aussi globale (15). C'est chose faite depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 juillet 1989, qui comble ainsi une lacune importante de notre législation électorale.

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé. De nombreuses propositions de lois ont en effet été déposées sur les bureaux des chambres législatives (16). Ces tentatives sont toutefois restées vaines.

Une des plus célèbres propositions — et pas seulement parce qu'elle a été une des premières — fut celle déposée sur le bureau de la Chambre des représentants, le 22 octobre 1968, par François Persoons (17). Celui-ci avait imaginé, entre autres choses originales, la désignation par les listes de candidats d'un *agent électoral*, ayant la qualité de commissaire réviseur et chargé essentiellement de procéder à l'enregistrement comptable de « toute dépense effectuée avant, pendant ou après la date d'une élection, mais en raison de celle-ci et avec l'intention d'influer sur elle » (18), et de remettre au président du bureau principal d'arrondissement un rapport détaillé reprenant l'ensemble des dépenses ainsi enregistrées en faveur des candidats de la liste (19). La proposition prévoyait également,

(14) Sur cette jurisprudence, voy. M. Verdussen, *Le droit des élections communales*, Bruxelles, Nemesis, 1988, pp. 87 à 108. Adde M. Meyntjens-Apers, J. Dujardin et W. Lambrechts, *Handboek voor gemeenteraadsverkiezingen*, Die Keure, 1988, pp. 243 à 261.

(15) Voy. l'art. 18 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques : « Chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la communauté concernée ».

(16) Voy. *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/1, p. 2. Sur un certain nombre de points, la loi du 4 juillet 1989 s'inspire manifestement de ces propositions, dont la plus récente est celle déposée par Mme Boniface-Delobe le 6 décembre 1983 (*Doc. parl.*, Chambre, session 1983-1984, n° 799/1).

(17) *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 100/1 et 2. Adde *Doc. parl.*, Chambre, session 1974-1975, n° 283/1. Sur cette proposition, voy. également « Le problème de la limitation des dépenses électorales en Belgique », *op. cit.*, pp. 8 à 11.

(18) Voy. les art. 1 et 2.

(19) Voy. l'art. 5.

parmi d'autres formes de sanction, que « toute dette contractée par ou en faveur des candidats ou de leur liste et qui n'aurait pas été déclarée à l'agent électoral au plus tard la veille de la date ultime prévue pour la remise de son rapport, sera déclarée ne pas exister et le paiement ne pourra pas en être poursuivi » (20). Cette dernière mesure était censée inciter les créanciers à la prudence. Enfin, l'article 9 de la proposition disposait que « le tribunal du bureau principal peut déclarer nuls les votes en faveur d'une liste dont il apparaît après enquête qu'elle a bénéficié d'infractions graves et délibérées aux dispositions de la présente loi, infractions qui, par leur nature et leur ampleur, ont pu avoir une influence sur le nom et le nombre des élus ».

L'on ne peut non plus passer sous silence la signature, le 23 février 1989, par les présidents de quatre partis flamands d'un protocole d'accord relatif à la limitation des dépenses électorales dans le cadre des élections européennes du 18 juin 1989 (21). Cette initiative ayant été prise spontanément, elle n'a eu d'autre valeur que politique.

En toile de fond, la loi du 4 juillet 1989 suppose indéniablement une redéfinition de la notion de propagande électorale. Celle-ci tend désormais à être cantonnée dans une fonction de stricte information de l'électorat : le rôle prioritaire du candidat est de communiquer aux électeurs la teneur de son programme. « A la politique - spectacle se substitue une politique basée sur la transmission d'un message » (22). Les campagnes électorales devraient y gagner en sérénité et en dignité.

B. Une législation limitée

La loi du 4 juillet 1989 n'est applicable qu'aux seules élections législatives et provinciales.

En commission de la Chambre des représentants, le vœu a été émis de rendre cette loi applicable aux élections des assemblées communautaires et régionales lorsque l'élection directe de leurs

(20) Art. 4.

(21) Reproduit en annexe du rapport de la commission de l'Intérieur du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 16).

(22) Déclaration de C. Eerdeken, *Ann. parl.*, Chambre, session 1988-1989, séance du 1^{er} juin 1989, p. 2587.

membres aura été admise (23). Pourtant, dans l'état actuel de notre droit, deux de ces assemblées sont déjà élues directement par la population : le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Pourquoi avoir placé ces élections hors de portée des prescriptions impératives de la législation sur les dépenses électorales ? Aucune explication plausible n'a été fournie au cours des travaux préparatoires.

Quant aux élections communales, il a été répondu que « l'exécution de la loi devra non seulement mettre en lumière un certain nombre d'imperfections, mais aussi déterminer son applicabilité, ce qui permettra de tirer, dans la perspective des élections communales de 1994, des conclusions utiles et de prendre des initiatives législatives appropriées » (24).

II. — Une législation originale au-delà des frontières

Lorsqu'on considère la nouvelle législation belge dans le contexte du droit comparé, l'on ne peut que constater son caractère original. De très nombreux Etats, notamment européens, connaissent un système institutionnalisé d'aide financière directe aux partis politiques, tels la R.F.A., l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce, le Danemark, la Norvège ou encore la Suède (25). Par contre, plus rares sont les Etats qui assignent des plafonds aux dépenses de propagande électorale. Trois Etats retiennent ici notre attention : la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis (26).

(23) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, pp. 16 et 19.

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

(25) Soit cette aide est liée aux périodes de campagne électorale, par exemple sous la forme d'un remboursement des frais électoraux, soit elle apparaît comme une contribution au fonctionnement général des partis. Voy. not. Y. Mény, *Politique comparée*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1989, pp. 190 à 197. Sur le cas de la R.F.A., voy. également F. Weill, « Structures de la démocratie et financement de la vie politique en France et en République fédérale d'Allemagne », *Rev. intern. dr. comparé*, 1989/4, pp. 963 à 972. Certains ne voient dans cette distinction qu'un intérêt théorique : « La dicotomia tra rimborso delle spese elettorali e finanziamento dell'attività ordinaria dei partiti non è, in realtà, completamente significativa, perché alcune legislazioni utilizzano il rimborso per le spese elettorali per finanziare l'attività ordinaria dei partiti stessi » (F. Lancaster, « Il problema del partito politico : regolare gli sregolati », *Quaderni Costituzionali*, 1988/3, p. 448).

(26) En ce qui concerne le Canada, voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in Canadian federal elections », *Public Law*, 1988, pp. 577 à 607.

A. La Grande-Bretagne

Le cas de la Grande-Bretagne est exemplaire. Elle connaît un système de plafonnement des dépenses électorales depuis le *Corrupt Practices Prevention Act* de 1883 (27). Avant cette date, il y a eu un certain nombre de tentatives — notamment le *Corrupt Practices Prevention Act* de 1863 et le *Ballot Act* de 1872 — visant à endiguer la corruption électorale, mais ces interventions législatives ne contribuaient en rien à réduire le volume des dépenses électorales (28). Les règles posées en 1883 ont été reprises, sans grands changements, dans le *Representation of the People Act* de 1918 et dans celui de 1949, modifié en 1969. Aujourd'hui, concernant les élections législatives, les dépenses de propagande peuvent s'élever à 3240 livres sterling par circonscription, plus 3,7 pences par électeur inscrit dans les comtés et 2,8 pence dans les *boroughs*; les limites applicables aux élections locales sont inférieures (29). Quant aux comptes afférents aux campagnes électorales, ils sont soumis à des règles précises de contrôle et de publicité (30). Là où le bât blesse, c'est que cette réglementation ne vise que les candidats, à l'exclusion des partis politiques qui sont donc libres d'engager n'importe quelles dépenses de propagande électorale du moment que celle-ci n'est pas faite en faveur d'un candidat déterminé (31). L'on peut voir dans cette limitation aux seuls candidats une conséquence du scrutin uninominal.

B. La France

La problématique des dépenses électorales — de leur financement et de leur plafonnement — a connu en France, ces dernières années, moult rebondissements.

(27) Voy. not. J.-L. Boussard, « Grande-Bretagne: la réglementation des dépenses électorales », *R.D.P.*, 1974, pp. 411 et ss.

(28) Pour plus de détails, voy. *ibid.*, pp. 413 à 416.

(29) H. Trnka, *op. cit.*, pp. 14 et 15.

(30) Voy. H. Trnka, *op. cit.*, p. 15.

(31) *Id.* Voy. également R. Kraehe, *op. cit.*, p. 64. L'auteur révèle ainsi qu'« un jugement de la Central Criminal Court — Justice Mac Nair —, Rex v. Tronoh Mines, 1952, 1 All E.R. 697, a donné raison au dirigeant d'une société et aux propriétaires du *Times* accusés d'avoir publié une annonce en faveur du Parti conservateur malgré le fait que cette annonce en faveur du Parti conservateur dépassait le plafond des dépenses permises pour un candidat, en estimant qu'il ne s'agissait pas de propagande en faveur d'un candidat déterminé ».

Jusqu'en 1988, la France ne possédait aucune réglementation des dépenses de propagande électorale (32). C'est dire que la loi organique n° 88-226 et la loi ordinaire n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique sont venues bien à leur heure (33).

Les textes adoptés s'articulaient autour de trois axes très généraux : la transparence du patrimoine des hommes politiques, la réglementation du financement des partis politiques et la réglementation des campagnes électorales. Outre la publicité des comptes de campagne et le remboursement partiel par l'Etat des dépenses engagées par les candidats, le volet relatif aux campagnes électorales avait pour objet le plafonnement des dons privés, ainsi que des dépenses effectuées à l'occasion des élections présidentielles et législatives (34).

La réforme ainsi introduite en France demeurait cependant restreinte, notamment quant à la limitation des dépenses électorales et à l'étendue de cette limitation (35). L'efficacité du système fut

(32) Seules certaines dispositions « traditionnelles » imposaient le remboursement de quelques frais : voy. not. J.-C. Masclet, « Cumul des mandats et financement des partis politiques », *R.P.P.*, 1985, n° 919, p. 46.

(33) *Journal officiel*, 12 mars 1988, pp. 3288 et ss. Pour un commentaire particulièrement exhaustif de ces lois, voy. G. Drouot, « La transparence financière de la vie politique (à propos des lois du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique) », *Actualité législative Dalloz*, 1988, pp. 151 et ss. *Adde* : D. Maus, « La nouvelle législation française sur la transparence financière de la vie politique », in *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, *op. cit.*, pp. 57 à 67; F. WEILL, *op. cit.*, pp. 972 à 988. En ce qui concerne plus particulièrement l'élection présidentielle, voy. également Ch. Guettier, « Les candidats à l'élection présidentielle sous la V^e République », *R.D.P.*, 1990/1, pp. 125 à 130.

(34) En ce qui concerne les élections présidentielles, il était prévu que les dépenses de campagne d'un candidat, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat, ne pouvaient dépasser 120 millions de francs et, pour les deux candidats présents au second tour, 140 millions de francs. En ce qui concerne les élections des députés, ces dépenses ne pouvaient dépasser un montant de 500.000 francs. La loi organique autorisait une revalorisation annuelle de ces plafonds en fonction de l'évolution prévue de la moyenne annuelle des prix à la consommation. D'aucuns ont observé que « les dépenses des partis n'étant pas limitées, rien n'empêche ceux-ci de faire campagne en lieu et place du candidat » (P. Weill, *op. cit.*, p. 975).

(35) G. Drouot, *op. cit.*, p. 159. Très virulent, Y. Mény n'a pas hésité à parler d'« une loi poreuse qui se gardait bien de corriger les principaux errements du passé », ajoutant que « les lois de mars 1988 n'ont guère qu'un mérite : elles existent et peuvent, si la classe politique le souhaite, être perfectionnées. Il n'est pas possible pour l'instant d'y voir d'autres avantages tant les échappatoires et les faux-semblants sont nombreux » (*op. cit.*, pp. 196 et 197).

également mise en doute. Tant et si bien qu'une actualisation de la réforme était prévisible. Elle était d'ailleurs expressément prévue par l'article 18 de la loi ordinaire précitée (36). En outre, il faut noter que, dans le cadre du rapport qu'il a établi sur l'organisation et le déroulement de la campagne présidentielle de 1988, le Conseil constitutionnel ne s'est pas privé de relever l'imprécision et les lacunes de la législation et d'insister sur le caractère « indispensable » d'une « réflexion approfondie » à propos des conditions d'application de celle-ci (37). Ces observations ont été faites après que le Conseil constitutionnel ait épluché les comptes de campagne des candidats, tels qu'ils lui ont été communiqués avant leur publication au *Journal officiel* des 15-16 juillet 1988.

Dans le courant du mois de juin 1989, le Gouvernement français déposa deux projets de loi, l'un organique, l'autre ordinaire (38). Là où le bât a blessé, c'est qu'en marge de la limitation des dépenses électorales et de la clarification du financement des activités politiques, le projet de loi ordinaire prévoyait l'amnistie d'un certain nombre d'infractions liées au financement des campagnes électorales ou des partis politiques. Devant le concert de protestations provoqué par cette dernière mesure et surtout la menace de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale, le Gouvernement décida de reporter la discussion des projets à la session parlementaire d'automne. Ceux-ci furent finalement adoptés, moyennant quelques amendements, et soumis au Conseil

(36) Cet article, voté suite à un amendement déposé par Pierre Joxe, disposait que « dix-huit mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement déposera sur les bureaux des deux assemblées un rapport sur la mise en œuvre des dispositions contenues dans la présente loi et la loi organique n° 88.226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique »; il ajoutait qu'« un mois au moins et deux mois au plus après le dépôt du rapport, un débat public sera organisé durant la session ordinaire de 1989-1990 sur les conditions d'application des lois mentionnées à l'alinéa précédent ».

(37) *Le Monde*, 28 juillet 1988, p. 6.

(38) Sur la différence entre les lois organiques et les lois ordinaires, voy. par ex. G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, 21^e éd. par F. Hamon et M. Troper, Paris, L.G.D.J., 1988, pp. 64 à 66.

constitutionnel (39). Le 11 janvier 1990, les « neufs sages du Palais Royal » jugèrent la loi ordinaire conforme à la Constitution, mais annulèrent, pour vice de procédure, la loi organique, ce qui au demeurant irrita certains parlementaires (40). A la suite de cette décision, la loi ordinaire fut promulguée et publiée au *Journal officiel* (41). Quant à la loi organique, un nouveau projet fut adopté, cette fois dans le respect des règles procédurales définies par le Conseil constitutionnel. Pour le surplus, il ne se différencie en rien, sur le fond, du projet initial. Après avoir été déclarée conforme à la Constitution par les « gardiens » de celle-ci, la loi organique fut promulguée et publiée à son tour, le 10 mai 1990 (42).

En ce qui concerne l'élection des députés, le plafond des dépenses électorales est fixé à 500.000 francs par candidat, sauf dans les circonscriptions dont la population est inférieure à 80.000 habitants, où il est ramené à 400.000 francs. Ce plafonnement vise les dépenses de propagande exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou pour leur compte, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise. Les dépenses de propagande

(39) Quant à l'amnistie, si elle est maintenue, elle se trouve néanmoins exclue notamment en cas d'enrichissement personnel de l'auteur de l'infraction ou lorsque celui-ci revêt la qualité de parlementaire. Restent essentiellement visés, les donateurs — et particulièrement les entreprises — et les « intermédiaires ». L'article 19 de la loi ordinaire dispose que « sauf en cas d'enrichissement personnel de leurs auteurs, sont amnistiées toutes infractions commises avant le 15 juin 1989 en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis et de groupements politiques, à l'exclusion des infractions prévues par les articles 132 à 138 et 175 à 179 du code pénal et de celles commises par une personne investie à cette date (...) d'un mandat de parlementaire national. Les dispositions de la loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 portant amnistie sont applicables en ce qui concerne la constatation et les effets de l'amnistie et les contestations relatives à ceux-ci ». C'est sur la base de cette disposition et de la loi du 20 juillet 1988 que treize personnes inculpées dans l'affaire des fausses factures de la Société auxiliaire d'entreprise (S.A.E.) ont, le 2 mai 1990, bénéficié d'une amnistie (voy. *Le Monde*, 4 mai 1990, p. 11), que d'aucuns n'ont pas hésité à qualifier d'« opération d'autoblanchissement » (voy. not. *Le Nouvel Observateur*, 19-25 avril 1990, p. 65).

(40) Voy. *Le Monde*, 6 avril 1990. La décision du Conseil constitutionnel a été publiée au *Journal officiel* du 13 janvier 1990.

(41) Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (*J.O.*, 16 janvier 1990, pp. 639 et ss.). Sur cette loi, voy. E. Derieux, « Financement et plafonnement des dépenses électorales », *R.D.P.*, 1990/4, pp. 1055 à 1071.

(42) Loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés (*J.O.*, 11 mai 1990, p. 5615). La décision du Conseil constitutionnel a été rendue le 4 mai 1990 et publiée au *Journal officiel* du 8 mai 1990.

directement prises en charge par l'Etat ne sont pas comptabilisées dans le volume des dépenses autorisées. Il faut ajouter que chaque candidat est tenu d'établir un « compte de campagne » retraçant notamment, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, par lui-même ou pour son compte, au cours de la période de référence. Ce compte de campagne doit être déposé, dans les deux mois qui suivent le scrutin, à la préfecture, qui le transmet à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Composée de membres ou membres honoraires du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, cet organe a pour tâche principale d'approuver et, moyennant une procédure contradictoire, de rejeter ou de réformer les comptes de campagne, après en avoir assuré la publication dans une forme simplifiée. Dans un certain nombre d'hypothèses — notamment en cas de rejet d'un compte de campagne — la Commission est autorisée à saisir le juge de l'élection. Le cas échéant, s'il s'agit d'un candidat proclamé élu, le juge peut annuler son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclarer démissionnaire d'office. En outre, le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par la loi et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit sont inéligibles pendant un an.

Une limitation des dépenses électorales est également instaurée pour l'élection présidentielle, ainsi que pour les élections des conseillers régionaux, généraux et municipaux.

C. Les Etats-Unis

En dehors du continent européen, quelques autres systèmes juridiques étrangers se sont intéressés au problème de la limitation des dépenses engagées à l'occasion des campagnes électorales. Ainsi en est-il du droit américain.

L'évolution qu'a connu ce problème aux Etats-Unis n'est pas dénuée d'intérêt. En 1971, le *Corrupt Practices Act* de 1925 (43), qui s'attachait déjà à réglementer les dépenses électorales, fut remplacé par le *Federal Election Campaign Act* (44). A la suite du

(43) Voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in American federal elections », *Cambridge Law Journal*, 1988, 47 (3), pp. 373 à 376.

(44) *Federal Election Campaign Act* of 1971, Pub. L. N° 92-225.

scandale du *Watergate*, des amendements furent apportés par le Congrès au *Federal Election Campaign Act*, le 15 octobre 1974 (45). Cette législation contenait alors un certain nombre de limitations des dépenses électorales (*ceilings on campaign expenditures*) (46).

Cependant, dans la décision *Buckley v. Valeo* (47), la Cour suprême jugea que les dispositions du *Federal Election Campaign Act* limitant les dépenses électorales étaient contraires au 1^{er} Amendement de la Constitution américaine, qui prévoit notamment que « le Congrès ne pourra faire aucune loi ayant pour objet (...) de limiter la liberté de parole ou de presse ». Selon la Cour, aucun intérêt public ne justifie une restriction aussi directe et substantielle au droit d'expression politique, le souci de freiner la croissance spectaculaire des campagnes électorales ne lui paraissant pas constituer une raison suffisante (48). A la suite de cette décision — qui pose tout le problème du conflit entre la réglementation des campagnes électorales et la liberté d'expression (49)—, le *Federal*

(45) *Federal Election Campaign Act Amendments of 1974*, Pub. L. N° 93-443. Sur les raisons qui ont conduit à ces « *comprehensive corrective measures* » de 1974, voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in American federal elections », *op. cit.*, p. 388.

(46) Voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in American federal elections », *op. cit.*, pp. 388 et 389. Adde « Developments in the law-Elections », *Harvard Law Review*, 1975, vol. 88/6, pp. 1254 et 1261.

(47) Arrêt *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976). Sur cette décision, voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in American federal elections », *op. cit.*, pp. 391 à 394 (et les nombreuses références citées à la p. 392, note 2); J.E. Nowak, R.D. Rotunda et J.N. Young, *Constitutional Law*, 2^e éd., St. Paul, Minn., West Publishing CO., 1983, pp. 997 à 1001.

(48) P. Avril, « La législation fédérale sur le financement des campagnes électorales et la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis », in *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, *op. cit.*, pp. 45 et 46. De manière générale, la Cour suprême « considère que les restrictions apportées aux contributions et aux dépenses, parce qu'elles mettent en cause des droits constitutionnellement protégés, doivent être justifiées par un intérêt public substantiel, tel que la prévention de la corruption ou la préservation de l'intégrité du processus électoral. Dans chaque cas qui lui est soumis, la Cour apprécie comment peuvent être conciliées la liberté garantie par le 1^{er} Amendement et les considérations d'intérêt général invoquées pour la limiter. La clé de cet arbitrage est fournie par la distinction entre les *dépenses* et les *contributions*: la Cour assimile la dépense électorale à une manifestation d'expression politique, tandis que les contributions privées impliquent un risque de corruption » (*ibid.*, p. 44).

(49) F. Lanchester, *op. cit.*, p. 450: « L'ideale democratico dell'uguaglianza delle chances nella contesa elettorale e l'aspirazione alla trasparenza delle fonti di finanziamento si pone, dunque, in conflitto (...) con la libera manifestazione del pensiero ».

Election Campaign Act fut modifié en 1976 (50). Des amendements y seront également apportés en 1979 (51).

En 1985, la Cour suprême a étendu sa jurisprudence, en considérant comme inconstitutionnelles les limitations légales imposées aux comités d'action politique pour le financement des campagnes présidentielles (52). Elle « a procédé ainsi à une sorte de déréglementation dans le domaine des finances politiques » (53).

Si l'on en croit Pierre Avril, une proposition d'amendement à la Constitution a été introduite en mai 1987 en vue de permettre au Congrès de réglementer les dépenses électorales et de renverser ainsi la jurisprudence de la Cour suprême (54).

CHAPITRE II

LE PLAFONNEMENT DES DEPENSES DE PROPAGANDE ELECTORALE

La limitation proprement dite des dépenses électorales fait l'objet des articles 2 à 4 de la loi du 4 juillet 1989. Ces dispositions s'attachent, d'une part, à déterminer les montants plafonnés et, d'autre part, à cerner les dépenses entrant en ligne de compte dans le calcul de la somme autorisée.

I. — Les montants plafonnés

Le législateur avait le choix entre une limitation des dépenses électorales par des montants spécifiés dans la loi elle-même et la définition d'une formule astreignant au calcul des montants plafon-

(50) Y. Meny, *op. cit.*, p. 191.

(51) Voy. H.E. Alexander, *Financing the 1980 Election*, Toronto, Lexington Books, 1983, pp. 8 et ss.

(52) Arrêt *Federal Election Commission v. National Conservative PAC*, 470 U.S. 480 (1985). Voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in American federal elections », *op. cit.*, pp. 397 et 398.

(53) J.-P. Lassale, « La campagne présidentielle de 1984 aux Etats-Unis », *R.D.P.*, 1986, p. 126. Sur les *political action committees* (P.A.C.), voy. K.D. Ewing, « The legal regulation of campaign financing in American federal elections », *op. cit.*, p. 395 (et les nombreuses références citées dans la note 21).

(54) P. Avril, *op. cit.*, p. 46.

nés. On retrouve cette dernière méthode dans la proposition de loi de Mme Boniface-Delobe, qui suggérait de mettre en rapport les dépenses effectuées avec les sommes que le poste brigué rapporte à son titulaire, le montant maximum autorisé par candidat correspondant, pour les élections législatives par exemple, à l'indemnité mensuelle brute perçue par les députés et les sénateurs au moment de l'élection (55).

C'est une voie intermédiaire que le législateur a empruntée : il s'est attaché à fixer les montants de base à ne pas dépasser tout en les augmentant, dans certains cas, en fonction d'un critère fluctuant, à savoir le nombre d'électeurs que compte la circonscription électorale (56).

Les montants de base varient eux-mêmes selon qu'il s'agit d'élections législatives ou provinciales, selon que les dépenses et les engagements financiers sont afférents à la propagande électorale des partis politiques (propagande collective) ou des candidats (propagande personnelle) (57) et, quant à ces derniers, selon la position qu'ils occupent sur la liste. Ces montants sont « adaptés aux variations des coûts de production des médias publicitaires utilisés lors des campagnes électorales selon une formule déterminée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres » (58).

A. La propagande électorale des partis politiques

En vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, « le total des dépenses et des engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques au niveau de l'Etat et des arrondissements ne peut excéder 50 millions de francs pour l'ensemble des élections organisées pour la Chambre des représentants, le Sénat et les conseils provinciaux ». Les dépenses envisagées sont celles faites « aux niveaux de l'Etat et des arrondissements », donc pas « en faveur de candidats déterminés ».

(55) Proposition déposée le 6 décembre, *op. cit.*, pp. 3 et 5.

(56) C'est au ministre de l'Intérieur qu'il revient de communiquer, au plus tard vingt jours avant les élections, les montants maximums calculés conformément à ce critère (voy. l'art. 3 de la loi du 4 juillet 1989).

(57) Il faut « distinguer la propagande électorale proprement dite, faite par le candidat pour tâcher d'être élu, et la propagande du parti à l'occasion des élections, qui vise à diffuser sa doctrine, à étendre son rayonnement, à multiplier ses adhérents » (M. Duverger, *Les partis politiques*, 2^e éd., Paris, Libr. A. Colin, 1954, p. 403).

(58) Art. 2, § 4, de la loi du 4 juillet 1989.

Cette disposition n'est pas exempte de toute ambiguïté. Si, comme sa lettre le laisse entendre, le plafond de 50 millions de francs vise l'ensemble de la propagande déployée par un parti politique à l'occasion des élections de la Chambre des représentants, du Sénat et des conseils provinciaux, cela suppose que ces scrutins se déroulent simultanément. En pratique, il est vrai qu'il n'en va jamais autrement. Néanmoins, en droit, les électeurs peuvent, le cas échéant, n'être appelés à déposer qu'un seul bulletin dans l'urne. Ainsi, les chambres peuvent être dissoutes par le Roi, « soit simultanément, soit séparément » (59). De plus, en cas de dissolution du Sénat, le Roi est libre de dissoudre ou non les conseils provinciaux (60). Or, l'hypothèse d'élections séparées est tout à fait ignorée par la loi du 4 juillet 1989.

Une autre éventualité doit être envisagée, celle de cartels, c'est-à-dire d'associations de plusieurs partis politiques en vue de la présentation d'une liste commune, dans une circonscription électorale, voire de listes communes dans l'ensemble des circonscriptions. En ce qui concerne les dépenses des partis politiques, la loi est on ne peut plus claire : seuls les partis eux-mêmes sont visés, et non les listes électorales. Autrement dit, dans l'hypothèse d'un cartel, chaque parti peut contribuer aux dépenses du cartel jusqu'à concurrence de 50 millions de francs. La situation est évidemment plus compliquée lorsque le cartel n'existe qu'au niveau d'une seule circonscription et que les partis qui le forment présentent des listes qui leur sont propres dans d'autres circonscriptions. Dans ce cas, le plafond de 50 millions demeure applicable pour toutes les circonscriptions où le parti présente des candidats, que ce soit sur une liste de cartel ou sur une liste propre. Il reviendra alors au cartel de fixer la contribution de chaque parti pour les dépenses de propagande du cartel. Concernant les candidats eux-mêmes, l'existence d'un cartel ne change rien puisque, par définition, un cartel présente une liste unique.

Une question surgit immédiatement : qu'est-ce qu'un parti politique ?

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

(59) Art. 71 de la Constitution.

(60) Art. 56 quater, al. 1^{er}, de la Constitution.

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 » (61).

D'emblée, une observation générale s'impose. Jusqu'ici, ni le Constituant ni le législateur ne s'étaient hasardés à conférer un contenu à la notion de parti politique. Un hiatus était ainsi apparu entre cette absence de définition et l'emprise croissante des partis politiques au sein de notre système constitutionnel. Le mal peut donc être considéré comme réparé. Certes, à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires, d'aucuns ont insisté sur le caractère limité de la définition proposée (62). Malgré tout, chacun sera inévitablement tenté de s'en inspirer. D'autant plus que cette définition a le mérite de laisser entrevoir le trait essentiel de tout parti politique : la volonté de mettre en œuvre un programme politique par une participation à l'exercice du pouvoir (63).

Il est curieux de remarquer que « 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 » (64).

La définition que donne la loi du 4 juillet 1989 du concept de parti politique appelle quelques précisions.

— L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que les différents éléments de la définition « supposent évidemment une certaine durée d'existence et de fonctionnement » (65).

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

(62) Voy. not. *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 5 : le ministre de l'Intérieur a en effet souligné que « la définition de la notion de *parti politique* (...) est valable seulement dans le cadre du projet à l'examen ».

(63) « La marque caractéristique du parti politique se trouve dans la volonté consciente d'influencer le tout étatique (*das Staatsganze*) » (O. Koellreuter, *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Verlag Hirt, Breslau, 1926, cité par R. Kraehe, *op. cit.*, p. 17).

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

(65) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/1, p. 4.

- La définition proposée au départ a été modifiée, à la suite du dépôt d'un amendement (66), dans le sens d'une plus grande précision. En outre, la nouvelle définition n'écarte plus les partis spécifiquement nationaux, comme elle semblait le faire dans sa version originale.
- Il a été insisté sur la signification de l'expression : « dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance ». Elle « vise bel et bien le parti politique en tant qu'organisation et non le membre pris individuellement ou le mandataire en tant que personne physique » (67). Ce bout de phrase n'en a pas moins une portée tout à fait capitale, car il pourrait permettre de ne pas considérer comme partis politiques, au sens de la loi du 4 juillet 1989, notamment les formations qui tentent « d'influencer l'expression de la volonté populaire » en recourant à des propos qui se situent en marge de la légalité. L'on pense ici plus particulièrement aux incitations à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence visées par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.
- Selon la définition adoptée, un parti politique doit présenter des candidats dans chaque arrondissement électoral d'une communauté ou d'une région. Concrètement, cela signifie qu'il suffit, par exemple, pour le F.D.F. (Front Démocratique des Francophones) de présenter des candidats dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde ou pour le P.D.B. (*Partei der Deutschsprachigen Belgier*) d'en présenter dans l'arrondissement de Verviers (68).

B. La propagande électorale des candidats

Les montants maximums assignés aux candidats sont fixés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2 de la loi 4 juillet 1989. Pour des raisons de clarté, il nous a paru opportun de consigner ces montants sous la forme d'un tableau récapitulatif. Dès l'abord, il faut noter qu'aux élections provinciales, il n'y a pas de candidats suppléants, les conseillers suppléants étant désignés parmi les

(66) Amendement n° 18, *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/3, pp. 1 et 2; n° 747/5, pp. 20, 21 et 24.

(67) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 21.

(68) *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 5.

candidats non élus, en fonction du nombre de voix obtenu par chacun (69).

CANDIDATS	ELECTIONS LEGISLATIVES	ELECTIONS PROVINCIALES
Tête de liste	500.000 francs + 2 francs par électeur inscrit dans l'arrondis- sement électoral	125.000 francs + 2 francs par électeur inscrit dans le district électoral
Effectif (non tête de liste) désigné par le parti politique		
Autres effectifs	200.000 francs	500.000 francs
Premier suppléant	200.000 francs	
Autres suppléants	50.000 francs	

Au sujet des candidats placés en tête de liste, la loi ajoute : « conformément au nombre de mandats obtenus par leur liste lors des dernières élections » (70). Cette disposition pour le moins confuse laisse à penser que le plafond prévu pour les candidats en tête de liste concerne, non pas chacun des trois candidats qui, pour chacune des trois élections, mène la liste, mais bien, pour chaque liste un nombre de candidats en tête de cette liste égal au nombre de mandats qu'elle a obtenu lors du dernier scrutin. La différence est évidemment essentielle.

Chaque parti politique peut choisir, en toute liberté, un candidat effectif supplémentaire dont les dépenses pourront atteindre le montant maximum imposé aux têtes de liste. Cela signifie que si la liste en question n'a obtenu aucun mandat lors de l'élection précédente, elle pourra en tout cas bénéficier pour un de ses candidats des plafonds appliqués aux candidats en tête de liste.

Enfin, il convient de préciser que la majoration du montant de base prévue pour ces différents candidats varie en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription électorale, non pas pour l'élection concernée, mais lors des élections législatives ou

(69) Voy. l'art. 21 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

(70) Art. 2, § 2, 1°, et § 3, 1°.

provinciales qui ont précédés (71). Cette règle se justifie par la circonstance que les montants maximaux calculés suite à leur majoration doivent être communiqués par le ministre de l'Intérieur « au plus tard vingt jours avant les élections » (72).

C. Un plafonnement inéluctablement arbitraire

La limitation des dépenses de propagande électorale, quant à la fixation des montants plafonnés, renferme inéluctablement une part d'arbitraire. Celle-ci tient au fait qu'il est utopique de vouloir chiffrer avec exactitude le coût moyen d'une campagne électorale.

Le professeur W. Dewachter et son équipe de politologues de la K.U.L. ont montré, en 1975, que « le calcul de l'ampleur et du coût d'une campagne électorale est, pour plusieurs raisons, une entreprise délicate. Si l'on extrapole à partir des déclarations des chefs politiques, on court le danger d'obtenir un montant beaucoup trop bas pour le parti concerné, ou d'être confronté à une image incomplète de l'ensemble de la campagne — à condition que l'on parvienne à soutirer l'information. De leur côté, les fabricants de matériel de propagande n'ont qu'une vue très partielle du coût total » (73). Dans la mesure où jusqu'ici, il n'existait en Belgique aucune obligation légale de publication des dépenses électorales, les chercheurs ont été contraints de se limiter à des techniques d'échantillonnages.

Les montants fixés par la loi ont dès lors inévitablement été contestés par certains parlementaires. Deux critiques ont surtout émergés. Le montant de 50 millions de francs a été jugé trop élevé, car dans les faits cette somme n'aurait presque jamais été atteinte (74). Si on en croit les évaluations du professeur W. Dewachter, le total des dépenses de propagande électorale pourrait, dans le cadre de l'application de la loi du 4 juillet 1989, atteindre le chiffre de 1,9 milliards de francs (75)! L'autre critique a porté sur la

(71) Voy. l'amendement n° 25, *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/4, p. 3; n° 747/5, p. 27.

(72) Art. 3 de la loi du 4 juillet 1989.

(73) W. Dewachter, E. Clijsters, E. De Graeve-Lismont et M. Deweerdt, « L'ampleur et le coût des campagnes électorales en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1975, n° 688, p. 2.

(74) Voy. not. *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 24.

(75) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 24.

sous-estimation des dépenses électorales des candidats placés en tête de liste (76).

II. — Les dépenses concernées

Les dépenses de propagande électorale entrant en ligne de compte dans le calcul des montants autorisés sont définies par l'article 4 de la loi du 4 juillet 1989 selon un double mode. Dans un premier temps, le législateur entreprend de définir positivement et en des termes généraux ce qu'il entend par «*dépenses de propagande électorale*». Dans un second temps, il procède par élimination en énumérant les dépenses qui ne peuvent en tout cas pas être tenues comme se rapportant à la propagande électorale.

A. Définition positive

En vertu de l'article 4, paragraphe premier, de la loi, «sont considérées comme dépenses de propagande électorale pour l'application de la présente loi, toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels, destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats et émis dans les six mois précédant les élections, organisées en application de l'article 105 du code électoral ou à dater de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal portant dissolution en application de l'article 106 du même code».

La date à laquelle ces dépenses ont été engagées ou payées n'a aucune espèce d'incidence. Les dépenses retenues sont celles qui sont occasionnées par des actes se situant dans la période considérée, même si ces dépenses ont été consenties avant cette période. Cette solution est heureuse, car elle est de nature à réduire sérieusement les risques de fraudes.

Selon l'exposé des motifs, les dépenses de propagande électorale «comprennent non seulement les dépenses faites par les partis et

(76) Voy. not. *Ann. parl.*, Chambre, session 1988-1989, séance du 1^{er} juin 1989, p. 2542. De manière plus générale, une étude de la V.U.B., réalisée à partir des élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 1989, a montré l'importance des campagnes électorales individuelles (F. Thevissen, *Persoonlijke Verkiezingscampagnes*, V.U.B., 1989).

les candidats, mais aussi les dépenses faites par des tiers au profit de partis ou de candidats » (77), par exemple par des syndicats ou des mutualités. Cette précision a des conséquences qui ont laissé perplexes plus d'un parlementaire. En effet, elle suppose la comptabilisation de dépenses qui seraient consenties sans l'accord de l'intéressé, voire contre son gré (78).

Les dépenses électorales doivent être imputées au prix commercial réel (prix du marché) des biens, des fournitures et services auxquels elles se rapportent (79). L'exclusion des tarifs de faveur vise à exclure les cadeaux déguisés. Un exemple est fourni par les travaux préparatoires : « si le prix normal pour la location d'un panneau publicitaire s'élève à 10.000 francs et que le candidat ne paie en fait que 5.000 francs, il convient néanmoins d'imputer 10.000 francs en tant que dépense électorale », ce dernier montant étant le prix du marché sur lequel le loueur a accordé une remise (80); mais « si celui-ci n'a en fait réclamé que 5.000 francs parce qu'il ne trouvait pas d'autres amateurs, le montant de 5.000 francs pourra être considéré comme le prix du marché, puisque le loueur de panneaux publicitaires n'avait nullement l'intention d'accorder une remise » (81). Ainsi que le démontre cet exemple, la notion de prix du marché a un contenu aisément variable. La fixation de ce prix engendrera probablement des difficultés.

L'aide apportée et les dépenses consenties par les cabinets ministériels en faveur de candidats de la même obédience politique doivent-elles être prises en considération ? La question a été posée en commission du Sénat (82). Elle est demeurée sans réponse. Sans doute certains l'auront-ils trouvée quelque peu outrecuidante...

(77) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/1, p. 6.

(78) *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 747/2, p. 14. La législation française est à cet égard beaucoup plus précise, puisqu'en vertu de l'article L.52-12, alinéa 2, du code électoral (inséré par la loi précitée n° 90-55 du 15 janvier 1990), sont réputées faites pour le compte d'un candidat « les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord, même tacite, de celui-ci, par les personnes physiques ou morales, les groupements et partis qui lui apportent leur soutien »; l'article L.52-16 ajoute même qu'« aucune forme de publicité commerciale ne peut être mise en œuvre à des fins électorales au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats sans l'accord exprès du candidat, du responsable de la liste ou de leur représentant dûment qualifiés ».

(79) Art. 4, § 3, de la loi du 4 juillet 1989.

(80) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/2, p. 28.

(81) *Id.*

(82) *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 7.

B. Définition négative

Un certain nombre de dépenses sont regardées par la loi comme n'étant pas afférentes à la propagande électorale. La plupart ne sont d'ailleurs pas à proprement parler des dépenses. Il s'agit de :

- « la prestation de services personnels non rémunérés ainsi que l'utilisation d'un véhicule personnel » (83);
- « la publication dans un quotidien ou un périodique d'articles de fond, à condition que cette publication s'effectue de la même manière et selon les mêmes règles qu'en dehors de la période électorale, sans paiement, rétribution, ni promesse de paiement ou de rétribution, qu'il ne s'agisse pas d'un quotidien ou d'un périodique créé pour ou en vue des élections et que la diffusion et la fréquence de la publication soient les mêmes qu'en dehors de la période électorale » (84);
- « la diffusion à la radio ou à la télévision de programmes comportant des avis ou des commentaires, à condition que ces émissions s'effectuent de la même manière et selon les mêmes règles qu'en dehors de périodes électorales, sans paiement, rétribution, ni promesse de paiement ou de rétribution » (85);
- « la diffusion à la radio ou à la télévision d'une émission électorale ou d'une série d'émissions électorales, à condition que des représentants des partis politiques visés à l'article 1^{er} puissent prendre part à ces émissions » (86);
- « la diffusion à la radio ou à la télévision d'émissions électorales, à condition que leur nombre et leur durée soient déterminés en fonction du nombre de représentants des partis politiques au sein des assemblées législatives » (87).

Une question surgit à propos des trois dernières catégories, relatives à la diffusion d'émissions de radio ou de télévision. Le législateur national était-il autorisé à adopter de telles dispositions, dans la mesure où elles concernent une matière communautaire (88). En effet, l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du

(83) Art. 4, § 2, 1°.

(84) Art. 4, § 2, 2°.

(85) Art. 4, § 2, 3°.

(86) Art. 4, § 2, 4°.

(87) Art. 4, § 2, 5°.

(88) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 28.

8 août 1988, range la radiodiffusion et la télévision parmi les matières culturelles, confiées aux communautés par l'article 59bis, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution. A notre sens, le législateur national n'a pas franchi les confins de la compétence qui lui revient. Les dispositions précitées n'ont ni pour objet ni pour effet de réglementer les émissions de radio ou de télévision, mais bien de contribuer à la définition d'une notion — celle de dépense de propagande électorale — par référence à ces émissions. La démarche est évidemment tout à fait différente. Rien n'interdit à un législateur de régler un domaine qui relève de sa propre compétence, en usant de critères tirés d'un autre domaine situé dans la sphère de compétence d'un autre législateur. Ce faisant, il n'empiète pas sur cette sphère de compétence puisqu'il n'y apporte aucune modification.

CHAPITRE III

LA REGLEMENTATION DES MOYENS DE PROPAGANDE ELECTORALE

Parallèlement au plafonnement des dépenses électorales, le législateur a entendu restreindre, voire interdire, l'utilisation de certains procédés de propagande électorale. Indirectement, cette réglementation contribue à compresser le volume de ces dépenses. Il s'agit certes, ici aussi, de préserver une certaine égalité entre les candidats. Mais l'intention du législateur est également, comme il a été dit plus haut, d'inspirer une conception plus sereine et plus digne de la propagande électorale. La plupart des Etats démocratiques connaissent d'ailleurs, à des degrés divers, ce type de réglementation.

La réglementation des moyens de propagande électorale fait l'objet de l'article 5 de la loi du 4 juillet 1989.

I. — La période de réglementation

Les règles établies par l'article 5 sont en vigueur uniquement « dans les quarante jours précédant la date des élections ».

Il est tentant de faire un rapprochement avec l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la même loi, qui définit les dépenses de propagande

électorale en les rattachant à une période de six mois avant les élections (89). L'article 8 de l'arrêté royal du 3 juin 1982 exclut, quant à lui, la diffusion des communications gouvernementales pendant les 21 jours qui précèdent la date du scrutin. Quant à la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion, elle interdit de divulguer, de diffuser ou de commenter les résultats de sondages électoraux, « à partir du trentième jour civil précédant la date de l'une des élections régies par les codes électoraux ou des élections au Parlement européen » (90). Le moins qu'on puisse dire est que le législateur a une conception élastique de la durée des campagnes électorales.

II. — Les moyens réglementés

Une distinction est opérée par la loi entre les moyens qu'elle interdit et ceux dont elle limite l'utilisation.

A. *Les moyens prohibés*

Dorénavant, les partis politiques, les candidats, ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande en faveur de partis ou de candidats, ne sont plus autorisés à distribuer des cadeaux ou des gadgets.

Le terme *cadeau* doit être entendu dans son sens usuel d'objet offert à quelqu'un (91). En effet, « lorsque la loi utilise un terme sans le définir elle-même et lorsque ce terme n'est pas davantage précisé dans un autre texte légal plus général, relevant de la même branche du droit, il doit être pris dans son acception habituelle » (92).

Quant au terme *gadget*, il suscite davantage de difficultés. Les travaux préparatoires renvoient à la définition qu'a donné de ce

(89) Voy. *supra*.

(90) Art. 5 de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion.

(91) Selon le *Vocabulaire juridique* publié sous la direction de G. Cornu (Paris, P.U.F., 1987), un cadeau est un « objet offert en présent » (p. 111).

(92) C.E., arrêt *Glibert et Mathieu*, n° 21.001, du 3 mars 1981.

mot le point 3 d'un document intitulé « Interprétation et application du Protocole sur la limitation des dépenses électorales en ce qui concerne les élections européennes » (93). Le document cité donne quelques exemples de ce qu'il faut considérer comme des gadgets : « les ballons, les stylos, les jeux de cartes, les calendriers, les agendas, les sacs en plastique, les produits naturels (notamment les pommes, les fleurs, ...) ». Mais les messages sur papier ne constituent pas des gadgets (94). Dans le dictionnaire *Le Petit Robert*, un gadget est défini comme étant un « objet amusant et nouveau » (95). Autrement dit, le gadget est l'espèce (amusante et nouvelle) d'un genre (il est un objet). A l'instar de tout objet, il peut être offert en cadeau. En conséquence, l'on voit mal ce que ce mot apporte de plus par rapport au terme de cadeau.

La loi parle de « distribution » de cadeau. *Quid* si un candidat décide de vendre des objets moyennant un prix symbolique ? L'article 22, premier alinéa, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce « interdit à tout commerçant d'offrir en vente ou de vendre au consommateur un produit à perte » (96). Cette disposition ne résout pas pour autant le problème d'une vente à prix coûtant (97). En outre, l'on peut se demander si l'application en l'espèce de cette disposition serait conforme à la *ratio legis* de l'interdiction des ventes à perte, cette règle se justifiant essentiellement par des considérations économiques et plus particulièrement « par le souci de défendre certaines entreprises, économiquement plus faibles, qui ne disposent pas de capitaux suffisants pour faire face à une politique de vente à perte temporaire menée par des concurrents plus solides » (98).

(93) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 30. Sur ce protocole, voy. *supra*.

(94) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 30.

(95) Edition de 1989, p. 841.

(96) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 30. Ce même article 22 précise qu'« est considérée comme une vente à perte, toute vente à un prix qui n'est pas au moins égal au prix auquel le produit a été facturé lors de l'approvisionnement ou auquel il serait facturé en cas de réapprovisionnement » (al. 2), ajoutant qu'« est assimilée à une vente à perte, toute vente qui, compte tenu de ces prix ainsi que des frais généraux, ne procure au vendeur qu'une marge bénéficiaire exceptionnellement réduite » (al. 3).

(97) *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 8.

(98) L. de Brouwer, *Le droit des promotions commerciales*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. Droit actuel, 1986, p. 21, n° 11.

B. *Les moyens à usage limité*

Avant tout, il est à noter que la loi du 4 juillet 1989 se garde de réglementer les procédés audiovisuels de propagande électorale. Aurait-elle pu le faire? L'on sait que la radiodiffusion et la télévision sont de la compétence des communautés, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national (99). Cela signifie que le législateur national conserve également la maîtrise de la communication audiovisuelle par des procédés autres que la radiodiffusion ou la télévision. C'est ainsi que certains parlementaires ont souhaité une interdiction des campagnes téléphoniques organisées (100).

Concernant les communications gouvernementales, il faut savoir que l'arrêté royal du 3 juin 1982 exclut leur diffusion « pendant les 21 jours qui précèdent la date des élections communales, provinciales, législatives ou européennes » (101).

Si l'on se tourne vers la législation communautaire, on doit se demander si elle permet aux partis politiques et aux candidats de recourir à la publicité radiodiffusée et plus particulièrement à la publicité non commerciale. Seules la Communauté germanophone (102) et la Communauté française connaissent une réglementation de la publicité non commerciale (103). En ce qui concerne cette dernière, l'article 25, paragraphe 2, 2°, du décret du Conseil de la Communauté française du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel ne concède le droit de recourir à cette forme de publicité qu'à

(99) Art. 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988. Il revient en outre à l'autorité nationale d'assurer « la police générale des ondes radioélectriques » : voy. Cour d'arbitrage, arrêt n° 7/90, du 25 janvier 1990 (2.B.3.).

(100) Voy. not. *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/2, pp. 2 et 3; n° 747/5, p. 29.

(101) Art. 8 de l'A.R. du 3 juin 1982 relatif à l'émission des communications du Gouvernement national par les instituts chargés du service public de la radiodiffusion et de la télévision. Par contre, aucune limitation n'est actuellement prévue pour les communications des Exécutifs communautaires et régionaux.

(102) Décret du 27 juin 1986 relatif au Centre belge pour la radiodiffusion télévision de la Communauté germanophone.

(103) F. Jongen, « La publicité non commerciale », in *Guide des Médias*, Bruxelles, Kluwer, 1989, 13/1.

certains types de commanditaires, au nombre desquels ni les partis politiques, ni les candidats ne sont comptés (104).

1) *Les panneaux ou affiches publicitaires*

Le nombre de panneaux ou affiches publicitaires d'une surface de 20 mètres carrés ou plus est limité à 500 au maximum (105).

Cette limitation vaut pour l'ensemble du pays et par parti politique : sont pris en compte les panneaux et les affiches des partis, des candidats et des tiers qui font de la propagande pour un parti ou un candidat (106).

2) *Les imprimés et les tracts électoraux*

En vertu de l'article 5, paragraphe 2, « le tarif postal réduit pour les imprimés électoraux ne peut être accordé que pour deux expéditions au maximum pour la propagande électorale des partis politiques et pour une expédition pour chaque candidat déterminé. La même limitation s'applique à la distribution de tracts électoraux ». L'objectif poursuivi est ici, en outre, « de ne pas trop surcharger les services postaux au cours des périodes électorales » (107).

La rédaction imprécise de cette disposition nécessite quelques compléments d'explication (108).

- Elle signifie que chaque candidat bénéficie du tarif postal réduit pour l'expédition d'un imprimé et d'un tract. Pour les partis politiques, ces chiffres sont doublés.
- Que faut-il entendre par « une expédition » ? Des travaux préparatoires, il ressort qu'un envoi est considéré comme « une expédition » tant que le nombre des documents envoyés n'excède

(104) « Toute propagande politique, philosophique ou religieuse » est d'ailleurs interdite par l'article 15 de la *Réglementation de la publicité non commerciale à la R.T.B.F.*, document interne communiqué aux annonceurs (cité par F. Jongen, *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck Université, coll. Droit actuel, 1989, p. 168, n° 483).

(105) Art. 5, § 1^{er}, 1^o.

(106) Art. 5, § 1^{er}. Voy. *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 30.

(107) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 31.

(108) *Voy. Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 31.

pas le nombre de boîtes aux lettres que compte l'arrondissement ou le district électoral.

- La circonstance que le contenu d'un envoi n'est pas identique pour tous les destinataires n'a aucune incidence, une expédition pouvant compter plusieurs lettres destinées à des groupes-cible.

Devant l'inquiétude de certains quant au contrôle du respect de cette disposition, un membre de la Chambre des représentants a suggéré, en commission, que le ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones ordonne aux percepteurs des postes de dresser une liste des imprimés électoraux expédiés ainsi que de leur destination; selon lui, la tenue de telles listes permettrait de déceler les abus, afin qu'ils puissent être signalés dans le rapport du président du bureau principal (109).

3) *L'apposition des affiches électorales et l'organisation de caravanes motorisées*

Le législateur a confié au Roi la tâche de fixer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles générales régissant l'apposition des affiches électorales, ainsi que l'organisation de caravanes motorisées (110). Il va de soi que cette compétence réglementaire ne porte pas atteinte au pouvoir des autorités communales de préciser les règles ainsi adoptées par des règlements de police communaux (111).

CHAPITRE IV

LES MECANISMES DE CONTROLE

La loi du 4 juillet 1989 a mis sur pied des mécanismes de contrôle destinés à contribuer à l'effectivité des règles posées, aussi bien les règles de plafonnement des dépenses électorales que celles régulant les moyens de propagande électorale. Les mécanismes imaginés sont fort divers. Ils fonctionnent, d'une part, dans la phase qui précède le scrutin (contrôle *a priori*) et, d'autre part, en période post-électorale (contrôle *a posteriori*).

(109) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, pp. 31 et 32.

(110) Art. 5, § 3.

(111) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 6.

I. — Les mécanismes de contrôle a priori

Animée par un souci de prévention, la loi prescrit des engagements préalables, tant aux partis politiques qu'aux candidats. Ces engagements sont purement symboliques, dans la mesure où les contraintes édictées par la loi du 4 juillet 1989 s'imposent par le fait de la loi elle-même.

A. *Quant aux partis politiques*

En vertu de l'article 6 de la loi du 4 juillet 1989, « lorsqu'ils font la demande d'un numéro de liste, les partis politiques déposent une déclaration écrite mentionnant l'obligation de déclarer leurs dépenses électorales ». Cette déclaration est établie sur un formulaire spécial, fourni par le ministre de l'Intérieur, et signée par les demandeurs.

Il n'est pas très judicieux d'avoir rendu cette déclaration concomitante au dépôt de l'acte d'affiliation de listes. Non seulement la loi ne rend pas obligatoire la demande d'un numéro d'ordre commun, mais en outre l'obtention de celui-ci est subordonnée à un certain nombre de conditions. (112). Si l'on en croit le texte de l'article 6, les partis politiques qui ne déposent pas d'acte d'affiliation ne sont pas tenus d'effectuer une déclaration écrite relative à leurs dépenses électorales. Cette anomalie avait pourtant été soulignée par le ministre de l'Intérieur aux membres de la commission de la Chambre des représentants (113). Il aurait pourtant suffi de lier cette déclaration écrite à l'introduction des candidatures.

B. *Quant aux candidats*

Trois dispositions ont été insérées dans le code électoral par les articles 7, 8 et 9 de la loi du 4 juillet 1989. Elles visent à imposer aux candidats, qu'ils soient titulaires ou suppléants, de s'engager à respecter les dispositions légales relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales et à déclarer leurs dépenses électorales dans les trente jours qui suivent la date des élections.

(112) Voy. l'art. 115bis, al. 2, du code électoral et l'art. 9 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

(113) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, pp. 32 et 33.

Cet engagement est effectué par le candidat dans son acte d'acceptation de candidature, le bureau principal d'arrondissement étant chargé d'écarter les candidats négligents.

II. — Les mécanismes de contrôle a posteriori

Une fois le scrutin clos, des mécanismes de contrôle sont mis en œuvre que l'on pourrait qualifier de répressifs : il s'agit de vérifier si les partis politiques et les candidats ont respecté, au cours de la campagne électorale, les prescriptions de la loi du 4 juillet 1989 et, s'il échet, d'infliger des sanctions.

A. *La procédure de vérification*

Le contrôle s'opère en deux temps : un rapport est établi par les présidents des bureaux principaux, pour être ensuite examiné par la commission de contrôle.

1) *Les rapports des présidents de bureaux principaux*

Aux lourdes tâches qui incombent aux présidents des bureaux principaux, les articles 94bis et 94ter du code électoral, insérés par la loi du 4 juillet 1989 (114), en ajoutent une supplémentaire. Il leur appartient de rédiger un rapport sur les dépenses de propagande électorale engagées par les partis politiques et les candidats. Au cours des travaux préparatoires, il a été souligné qu'un renforcement temporaire par d'autres services se justifiera sans doute pour l'établissement de ces rapports, mais que la responsabilité finale de ceux-ci n'en incombera pas moins uniquement aux présidents des bureaux principaux, c'est-à-dire à des magistrats (115).

La rédaction de ce rapport nécessite que les partis politiques et les candidats déclarent leurs dépenses de propagande, conformément à leurs engagements préélectorales (116). L'on peut néanmoins regretter qu'aucun délai n'ait été imparti par le législateur

(114) Voy. les art. 10 et 11.

(115) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 34.

(116) Voy. *supra*.

pour la déclaration des dépenses des partis politiques, alors que les candidats sont astreints à un délai de trente jours (117).

Selon l'article 94bis, alinéa 2, « pour l'établissement de leur rapport, les présidents peuvent demander toutes les informations et tous les compléments d'information nécessaires ». Qu'est-ce à dire ?

Cette disposition pose la question de l'étendue des pouvoirs du président du bureau principal. A-t-il un pouvoir d'investigation *passif* ou un pouvoir d'investigation *actif* ? Cette seconde option doit être catégoriquement rejetée. La loi du 4 juillet 1989 n'habilite pas le président à vérifier l'exactitude des renseignements fournis. Son rôle est de les rassembler, de les consigner dans un rapport et, le cas échéant, de solliciter « les informations » et « les compléments d'information nécessaires » (118). Si le législateur a expressément prévu cette possibilité de recueillir des informations, c'est précisément parce qu'il a entendu que les pouvoirs du président n'aillent pas au-delà (119). Seule la commission de contrôle est en droit d'examiner « l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport » (120).

Les rapports doivent être établis, en quatre exemplaires et sur des formulaires spéciaux fournis par le ministre de l'Intérieur, dans un délai de soixante jours à compter de la date des élections (121). A partir du soixantième jour suivant le scrutin, « un exemplaire du rapport est déposé pendant quinze jours au greffe du tribunal de première instance ou de la justice de paix où il peut être consulté par tous les électeurs inscrits de la circonscription électorale concernée, sur présentation de leur convocation au scrutin » (122).

Les rapports, accompagnés des éventuelles remarques formulées par les candidats et les électeurs inscrits, sont ensuite communiqués par les présidents à la commission de contrôle (123).

(117) Voy. ci-dessus.

(118) Ce qui est « nécessaire » étant apprécié par rapport aux données requises par le formulaire spécial établi par le ministre de l'Intérieur pour la rédaction des rapports (*Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 12).

(119) Voy. *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 10, *in fine*.

(120) Art. 12, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989. Sur les pouvoirs de la commission de contrôle, voy. *infra*.

(121) Art. 94ter, al. 1^{er}, du code électoral. Celui-ci précise que « deux exemplaires sont conservés par le président du bureau principal et les deux autres sont remis aux présidents de la commission de contrôle ».

(122) Art. 94ter, al. 2, du code électoral.

(123) Art. 94ter, al. 3, du code électoral.

2) L'examen par la commission de contrôle

La loi du 4 juillet 1989 institue une commission de contrôle à l'effet de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport transmis (124).

La composition de cette commission est déterminée par l'article 1^{er}, 4^o : elle est formée paritairement de membres de la Chambre des représentants et de membres du Sénat; elle est présidée par les présidents de ces assemblées.

Telle qu'elle est ainsi aménagée, la commission de contrôle n'est pas à l'abri de toute critique.

Avant toute chose, sa composition parlementaire peut difficilement être regardée comme une garantie d'indépendance (125). On ne peut être à la fois juge et partie, contrôleur et contrôlé. Le système souffre à cet égard des mêmes travers que la procédure de vérification des pouvoirs instituée par l'article 34 de la Constitution (126). Il avait pourtant été suggéré de composer la commission de contrôle de membres de la Cour des comptes (127); cette question a été débattue au cours des travaux préparatoires (128). Néanmoins, la Cour des comptes n'est peut-être pas non plus l'organe le plus adéquat pour remplir cette mission. Tout d'abord, cette institution a été placée dans le giron de la Chambre des représentants et exerce son contrôle financier pour le compte des deux assemblées législatives (129). Ensuite, il est permis de se demander si les attributions de la Cour des comptes énumérées à l'article 116 de la Constitution, n'ont pas un caractère exhaustif; le cas échéant,

(124) Art. 12, § 1^{er}.

(125) Certains n'ont pas manqué de souligner le caractère aléatoire de la portée pratique réelle de ce type de contrôle (voy. J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, 5^e éd., Paris, P.U.F., coll. Que sais-je?, 1988, p. 123).

(126) « Chaque chambre vérifie les pouvoirs de ses membres, et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet ».

(127) Un amendement a été déposé en ce sens devant la commission de la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/2, pp. 1 et 2).

(128) Voy. *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, pp. 22 et 23.

(129) Voy. H. Matthijs et E. Vandenbossche, « La Cour des comptes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 1269, pp. 5 et 6.

toute nouvelle attribution nécessiterait une révision constitutionnelle (130).

Un autre reproche peut être formulé quant à la composition de la commission de contrôle, en ce qu'elle ne renferme pas de garantie de participation au profit des minorités. Non seulement la loi n'impose aucune forme de parité linguistique (131), mais surtout elle ne contient aucune exigence de représentation des minorités politiques. Il est regrettable que le législateur n'ait pas prescrit une composition semblable à celle qui est mise en œuvre pour les commissions parlementaires qui sont composées à la représentation proportionnelle des groupes politiques constitués en leur sein (132). Il a simplement été déclaré qu'une telle suggestion « pourra éventuellement être prise en considération au moment de l'entrée en vigueur de la loi et de la création effective de la commission de contrôle » (133).

Quels sont les pouvoirs de la commission de contrôle (134)? Ces pouvoirs sont expressément décrits par la loi du 4 juillet 1989 : « Après examen des rapports et des remarques faites, la commission de contrôle statue contrairement, au plus tard nonante jours après la réception de tous les rapports, sur l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport » (135). Elle dresse alors un rapport final, qui sera publié dans les annexes du *Moniteur belge* (136).

La commission n'est pas habilitée à aller au-delà des attributions qui lui sont légalement confiées. Il est ainsi exclu qu'elle exerce les prérogatives qui sont dévolues aux juges d'instruction, à défaut d'une disposition légale qui le prévoit en termes exprès (137). Elle

(130) Si certaines lois — spéciales ou ordinaires — ont étendu la compétence de la Cour des comptes, c'est uniquement la compétence *ratione personae* qui a ainsi été visée, et non la compétence *ratione materiae* : les dépenses et les recettes contrôlées sont toujours celles de collectivités politiques, que ce soit l'Etat, les communautés, les régions, les provinces ou les divers organismes d'intérêt public qui en dépendent.

(131) Voy. *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/2, pp. 1 et 2.

(132) Voy. les art. 12 à 14 du règlement de la Chambre des représentants et l'art. 55 du règlement du Sénat.

(133) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 23.

(134) Nous n'envisageons ici que la mission de contrôle des dépenses électorales confiée à la commission, et non les pouvoirs que celle-ci est tenu d'exercer dans le domaine de la comptabilité des partis politiques (art. 24 et 25 de la loi du 4 juillet 1989).

(135) Art. 12, § 1^{er}.

(136) Voy. l'art. 12, §§ 2 et 3.

(137) Voy. par exemple l'art. 4 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

n'a pas davantage le droit d'infliger des sanctions aux partis ou aux candidats qui auraient quitté le « droit chemin ».

Enfin, la question a été posée de savoir si la commission de contrôle peut être qualifiée de juridiction administrative (138). Aucun élément de réponse n'a été fourni. Cette question ne nous paraît cependant pas pertinente : la commission de contrôle n'est pas appelée à trancher des contestations en disant le droit et selon des « formes destinées à garantir aux justiciables la haute valeur de la sentence du juge » (139); en outre, on peut difficilement la regarder comme « une autorité jouissant d'un statut spécial analogue à celui dont bénéficient les membres des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire » (140). En conséquence, rien ne permet de considérer que le rôle de la commission de contrôle est celui d'une autorité juridictionnelle.

B. *Les sanctions*

Y a-t-il à l'égard d'un représentant du peuple sanction plus puissante que celle infligée par les électeurs à l'occasion d'un scrutin? Le législateur semble en avoir eu conscience : il a instauré des mesures destinées à informer la population sur la manière dont les candidats respectent les prescriptions de la loi du 4 juillet 1989 relatives aux dépenses électorales. Non seulement les rapports des présidents de bureaux principaux peuvent être consultés par les électeurs de la circonscription électorale (141), mais en outre le rapport final de la commission de contrôle doit être publié aux annexes du *Moniteur belge* (142).

Le législateur ne s'est toutefois pas contenté de favoriser la sanction populaire. Il a mis sur pied deux formes de sanctions directes et immédiates : une suspension du financement du parti politique incriminé et des sanctions pénales.

L'on peut regretter que n'ait pas été envisagée la déchéance de plein droit du mandat obtenu grâce à des dépenses engagées

(138) *Doc. parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 714/2, p. 11.

(139) R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920 (réimpression C.N.R.S., 1962), p. 782, n° 261.

(140) J. Dembour, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1955, n° 30, p. 16.

(141) *Voy. supra.*

(142) *Voy. supra.*

illégalement. Au-delà de ce regret, il est permis de s'interroger sur le pouvoir qu'auraient les autorités chargées de vérifier la régularité des opérations électorales, d'annuler un scrutin vicié par une campagne électorale dispendieuse.

1) *La suspension du droit à la dotation*

La limitation des dépenses de propagande électorale n'est pas le seul objet de la loi du 4 juillet 1989. La nouvelle législation porte également, nous l'avons dit, sur le financement et la comptabilité ouverte des partis politiques (143). Ainsi, en ses articles 15 à 21, elle organise, au profit de ces partis, un système de dotation à charge de la Chambre des représentants et du Sénat (144). Cette dotation est allouée par trimestre et s'élève annuellement à un montant forfaitaire de trois millions de francs, adapté en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation et augmenté d'« un montant supplémentaire de dix francs par vote valable, qu'il s'agisse d'un vote de liste ou d'un vote nominatif, émis sur les listes de candidats reconnues par le parti politique lors des dernières élections législatives en vue du renouvellement intégral de la Chambre des représentants et du Sénat » (145).

C'est essentiellement au niveau des sanctions que le lien entre la limitation des dépenses électorales et le financement des partis politiques a été concrétisé par le législateur. En vertu de l'article 13 de la loi du 4 juillet 1989, un parti politique peut, dans certains cas, perdre le droit à la dotation, « pendant les quatre trimestres suivants ». Force est avant tout de constater que cette mesure ne représente une sanction qu'à l'égard des partis qui réunissent les conditions auxquelles la loi subordonne l'octroi de la dotation : en effet, n'en bénéficient que les partis politiques qui sont représentés dans les deux assemblées législatives par au moins un parlementaire élu directement (146).

Quelles sont les hypothèses pouvant entraîner une telle sanction ? Elles sont au nombre de deux : soit le dépassement du maximum

(143) Voy. *supra*.

(144) « Les crédits alloués respectivement à la Chambre des représentants et au Sénat sont inscrits au budget des Dotations » (art. 19, al. 1^{er}).

(145) Art. 16, 2°. Les votes valablement émis « sont calculés en additionnant les chiffres électoraux obtenus par le parti politique, dans les différents arrondissements électoraux, sur les listes reconnues par lui » (*Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/1, p. 7).

(146) Art. 15.

autorisé, à l'article 2, paragraphe 1^{er}, pour les dépenses électorales des partis politiques, soit une infraction aux normes réglementant, à l'article 5, l'usage de certains procédés de propagande électorale. Cette dernière hypothèse signifie qu'un parti politique devra être tenu pour responsable d'une négligence éventuelle d'un de ses candidats, celle-ci fut-elle minime. Appliquée de façon aussi absolue, une telle sanction se révèle manifestement disproportionnée.

La suspension du droit à la dotation est une sanction automatique (147), qui ne doit pas être prononcée *expressis verbis*. Ainsi, le respect du plafonnement des dépenses et de la réglementation des moyens de propagande électorale par les partis politiques représente, en quelque sorte, une condition supplémentaire d'octroi de la dotation.

2) Les sanctions pénales

En son article 14, paragraphe premier, la loi du 4 juillet 1989 érige en infraction pénale deux types de comportements.

Tout d'abord, elle punit des peines prévues à l'article 181 du code électoral, « quiconque aura fait des dépenses ou pris des engagements en matière de propagande électorale sans en aviser le président du bureau principal ». En d'autres termes, la loi pénalise tant l'absence de déclaration des dépenses électorales que les déclarations erronées. Cette incrimination vise les candidats, mais aussi les partis politiques. Dans cette dernière hypothèse, un problème se pose que le législateur semble avoir perdu de vue, à savoir l'imputabilité de l'infraction : « *Societas delinquere potest, sed non potest puniri* ».

Ensuite, il est prévu que les peines établies par l'article 181 du code électoral « seront également infligées en cas de dépassement des montants maximums prévus par l'article 2, §§2 et 3 » (148). Cette incrimination concerne uniquement les candidats, à l'exclusion des partis politiques.

Le paragraphe 2 de l'article 14 ajoute 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

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

(148) Les sanctions pénales prévues par l'article 181 du code électoral sont soit un emprisonnement de huit jours à un mois et une amende de cinquante à cinq cents francs, soit une de ces peines seulement.

de contrôle ». La rédaction de cette disposition est empreinte d'une certaine ambiguïté. Le législateur a-t-il entendu confier à la commission de contrôle la mise en mouvement de l'action publique (149)? Ou bien a-t-il voulu simplement subordonner le déclenchement des poursuites par le ministère public à la plainte de la commission de contrôle? Si telle a été l'intention du législateur, elle a curieusement pour effet d'assimiler la commission à une personne lésée.

Les infractions électorales sont, en général, considérées comme des délits politiques (150). Le cas échéant, elles ressortissent à la cour d'assises.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'en principe toute poursuite d'un candidat élu à la Chambre des représentants ou au Sénat est subordonnée, en vertu de l'article 45 de la Constitution, à la levée de son immunité parlementaire.

3) *L'annulation de l'élection*

A notre sens, l'annulation d'une élection est théoriquement possible en cas de dépenses électorales exagérées. Cependant, avant toute chose, il faut préciser que cette annulation n'est pas forcément liée à une violation de la loi du 4 juillet 1989. En effet, l'invalidation d'un scrutin est subordonnée à une condition primordiale, quoique non suffisante: l'existence d'une irrégularité. Or, des dépenses électorales trop élevées peuvent être irrégulières à un double titre.

Leur irrégularité peut certes découler de ce qu'elles ont été effectuées en violation des dispositions limitatives de la loi du 4

(149) Le cas échéant, le rôle de la commission de contrôle pourrait être, sur ce point, comparé à celui dévolu par l'article 90 de la Constitution à la Chambre des représentants, qui a le droit exclusif d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, chargée de les juger.

(150) A ce sujet, voy. A. Marchal et J.-P. Jaspar, *Droit criminel, Traité théorique et pratique, Les infractions du code pénal*, 3^e éd., t. I^{er}, Bruxelles, Larcier, 1975, p. 49, n^o 116; A. De Nauw, *Initiation au droit pénal spécial*, Story-Scientia, 1987, p. 13, n^o 18.

juillet 1989 (151). Mais elle peut aussi résulter de leur caractère reprehensible au regard du principe de la liberté de vote, principe qui se traduit pour chaque électeur par « la faculté d'exprimer son opinion en toute indépendance » (152), dans des conditions de libre concurrence électorale. En d'autres termes, une campagne électorale dispendieuse pourrait être de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales, alors même qu'elle a été réalisée dans le respect des plafonds posés par le législateur. Quoique, à notre connaissance, le cas ne se soit jamais produit en Belgique, il s'agit d'une éventualité à ne pas exclure.

Quelle que soit sa nature, une irrégularité électorale, dès lors qu'elle est établie, doit, pour conduire à une annulation, avoir eu une incidence sur les résultats électoraux. Concrètement, il est indispensable qu'ayant eu pour effet, soit de rendre nuls certains des suffrages exprimés, soit de déplacer certains de ces suffrages d'une liste vers une autre, elle ait affecté les chiffres électoraux des listes en présence dans des proportions telles qu'on ne peut exclure que si elle ne s'était pas produite, la répartition des sièges entre les listes aurait été différente (153).

Ces quelques réflexions relatives à la validation ou à l'invalidation des scrutins électoraux fait surgir, à nouveau, la question de l'efficacité des procédures de vérification électorale. Le problème ne se pose pas pour les élections communales dont le contentieux a été confié, en dernière instance, au Conseil d'Etat (154). Mais il n'en va pas de même pour les autres élections — notamment législatives et provinciales —, dont le contrôle a été abandonné à l'assemblée elle-même. Il faut l'affirmer haut et clair : l'ensemble du contentieux électoral devrait être réservé à une autorité juridictionnelle indépendante des intérêts en présence. Et, à cet égard, le

(151) *Mutatis mutandis*, un rapprochement peut être fait avec l'article 5 de la loi du 18 juillet 1985 relative à la publication des sondages d'opinion, dont la violation a été considérée par le Conseil d'Etat comme étant susceptible de justifier l'annulation de l'élection (voy. C.E., arrêt *El. Mons*, n° 32.026, du 17 février 1989). En France, le Conseil constitutionnel a décidé que « le fait pour un candidat à une élection législative de ne pas se conformer au plafonnement de ses dépenses de propagande est susceptible d'entraîner l'annulation de son élection » (décision n° 89-1129 du 11 mai 1989 : voy. P. Avril et J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 1989/51, pp. 180 et 181).

(152) C.E., arrêt *El. Bruxelles*, n° 22.998, du 3 mars 1983.

(153) Voy. not. C.E., arrêt *El. Tournai*, n° 18.197, du 29 mars 1977; C.E., arrêt *El. Beauraing*, n° 31.966, du 15 février 1989.

(154) Sur le contentieux de la validation des élections communales, voy. M. Verdussen, *Le droit des élections communales*, op. cit., pp. 163 à 197; M. Mentjens-Apers, J. Dujardin et W. Lambrechts, op. cit., pp. 167 à 216.

Conseil d'Etat a suffisamment démontré, au fil des élections communales, qu'il réunissait toutes les qualités nécessaires à l'accomplissement de cette tâche délicate. Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel des choses, l'annulation d'une élection législative ou provinciale, viciée par des manquements à la loi du 4 juillet 1989, nous paraît entièrement hypothétique.

CHAPITRE V

LE PRINCIPE D'EGALITE ET LE PLAFONNEMENT DES DEPENSES ELECTORALES

« Alors que la proclamation de l'égalité en droits a, bien souvent, conduit à l'aggravation des inégalités de fait, la recherche d'une plus grande égalité réelle a imposé l'adoption de règles qui, traitant inégalement des inégaux, aboutissent en fin de compte à une égalisation de leur condition » (155). C'est dans cette perspective que s'inscrit 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, conférant ainsi une dimension objective au droit à l'égalité.

Le législateur est parti du constat lucide de l'existence d'inégalités entre les partis politiques et, partant, entre les candidats se présentant au suffrage des électeurs. Nous l'avons dit (156), ces inégalités ont des effets néfastes, car non seulement elles sont inéluctablement liées à des brèches dans le principe de l'indépendance des mandataires politiques, mais en outre elles mettent en péril le caractère démocratique du système électoral. Confronté à ces inégalités et aux conséquences qu'elles sont de nature à engendrer, le législateur a entendu restaurer une certaine égalité entre les partis politiques. Plus précisément, le législateur s'est attaché à substituer aux différenciations existantes des différenciations qui soient admissibles, c'est-à-dire non discriminatoires. En d'autres termes, le législateur a créé des inégalités de droit qui contribuent à résorber des inégalités de fait.

La question qui se pose est dès lors celle de savoir si les différenciations juridiques introduites par le législateur ne sont pas

(155) L. Ingber, « L'égalité en droit ou le droit à l'égalité », *J.T.*, 1979, p. 314.

(156) Voy. *supra*.

elles-mêmes discriminatoires, au regard des articles 6 et 6bis de la Constitution. Nous ne nous attachons ici qu'aux seules différenciations relatives au plafonnement des dépenses de propagande électorale. Le problème pourrait cependant être formulé dans les mêmes termes à propos de la partie de la loi du 4 juillet 1989 qui porte sur le financement des partis politiques.

La question posée doit être traitée avec l'éclairage que la doctrine et la jurisprudence se sont efforcées d'apporter à la règle de l'égalité juridique. Cette règle impose aux pouvoirs publics de « faire en sorte que la loi, entendue au sens large du terme, soit la même pour tous, afin que des situations identiques soient réglées de manière identique » (157). La Constitution exige un même traitement pour des situations similaires et un traitement différencié pour des situations distinctes. Le problème est de déterminer quand des situations sont similaires et quand elles sont distinctes. Face à une différence de traitement entre deux situations, il s'agit donc d'établir si cette différence correspond à une réelle différence de situations. Le cas échéant, elle peut être considérée comme constitutionnelle. Dans le cas contraire, elle ne peut être tenue comme constitutionnelle, car elle renferme une discrimination. Tant la doctrine que la jurisprudence — et principalement celle du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation — se sont attachées à dégager un certain nombre d'éléments qui permettent de faire la part entre les différenciations admissibles et celles qui sont discriminatoires.

« L'on pouvait jusqu'il y a peu se demander si la Cour d'arbitrage donnerait aux articles 6 et 6bis de la Constitution une interprétation identique à celle qui leur est donnée depuis plus de quinze ans par la Cour de cassation et depuis vingt-cinq ans par le Conseil d'Etat. Tel est heureusement le cas » (158). En effet, dans un arrêt d'annulation du 13 octobre 1989, relatif à l'affaire dite « *Biorim* », la Cour d'arbitrage a considéré que « les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit

(157) F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. 1^{er}, *Les données constitutionnelles*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 1987, p. 194, n° 110.

(158) D. Lagasse, « La loi-programme du 30 décembre 1988 imposait-elle aux laboratoires non hospitaliers de biologie clinique des conditions d'exploitation discriminatoires par rapport aux laboratoires hospitaliers? », *Observations sous Cour d'arbitrage*, arrêts n° 21/89 et 23/89 du 13 juillet 1989, *J.T.*, 1990, p. 8, n° 6.

susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé» (159).

Il ressort de cette jurisprudence — que la Cour d'arbitrage a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer ultérieurement (160) — qu'une différenciation peut être admise si elle satisfait à une triple condition :

- 1° elle doit être fondée sur un critère qui, non seulement n'est pas prohibé par le texte constitutionnel, mais qui, en outre, revêt un caractère objectif, c'est-à-dire est de ceux que la réalité offre;
- 2° le critère retenu et les mesures qui y sont rattachées doivent être pertinents et adéquats, c'est-à-dire en relation cohérente avec la finalité de la loi;
- 3° les conséquences de la rupture d'égalité — qui sont les mesures prises par le législateur — doivent être proportionnelles à l'ampleur de la différenciation, celle-ci devant « se traduire dans des mesures qui s'accordent avec les différences dont elle croit devoir tenir compte » (161).

Le plafonnement des dépenses électorales, tel qu'il est organisé par la loi du 4 juillet 1989, s'appuie sur des différenciations fort diverses (162). Plutôt que de décrypter chacune de ces différenciations, nous nous limiterons ici à quelques observations.

(159) Cour d'arbitrage, arrêt n° 23/89, du 13 octobre 1989, B.1.3. Voy. également l'arrêt n° 21/89 du 13 juillet 1989 (B.4.5.b.), rendu sur des demandes de suspension introduites dans la même affaire, ainsi que les arrêts n° 22/89 du 28 septembre 1989 (B.4.8.b.) et n° 1/90 du 11 janvier 1990 (B.1.2.) relatifs à une affaire similaire. Voy. J. Velaers, « Discriminatie in de sector van de klinische biologie: de zaak Biorim voor het Arbitragehof », *T.B.P.*, 1990, pp. 454 à 463.

(160) Voy. not. : arrêt n° 9/90, du 7 février 1990 (B.3.); arrêt n° 18/90, du 23 mai 1990 (B.8.); arrêt n° 25/90, du 5 juillet 1990 (B.5.); arrêt n° 26/90, du 14 juillet 1990 (B.6.).

(161) F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. I^{er}, *op. cit.*, p. 197, n° 110bis.

(162) Un amendement n° 4 a été déposé qui remplaçait tout l'article 2 par la simple disposition suivante : « Le total des dépenses et des engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques au niveau de l'Etat et des arrondissements ne peut, en ce qui concerne les élections législatives et provinciales, excéder, par liste déposée, 3 francs par électeur pour l'ensemble des arrondissements électoraux dans lesquels le parti politique concerné présente des candidats » (*Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/2, p. 2). Cet amendement n'a bien évidemment pas été retenu, puisqu'il réduisait à néant tous les critères de différenciation proposés et procédait d'ailleurs d'une conception quelque peu grossière de la notion d'égalité.

1. Les candidats placés en tête de liste sont traités différemment selon l'importance de la circonscription dans laquelle ils se présentent, l'importance respective de chaque circonscription étant jaugée à la lumière du nombre d'électeurs que compte celle-ci. Le législateur a entendu ainsi aménager un rapport de proportionnalité entre le volume des dépenses de propagande électorale autorisées et la quantité d'électeurs que cette propagande électorale a pour objectif de convaincre. On le voit, cette différenciation réunit manifestement les conditions de sa légitimité : incontestablement tiré de la réalité objective des choses, le critère retenu — la quantité d'électeurs que compte une circonscription — et les mesures qui y sont liées — le volume des dépenses de propagande électorale — sont de nature à atteindre le but poursuivi, à savoir de permettre aux candidats de recourir à une propagande électorale qui soit adaptée au *nombre* d'électeurs qu'ils peuvent virtuellement séduire; quant à la proportionnalité, elle se détache du texte même de la loi qui prévoit, pour les candidats situés en tête de liste, une augmentation graduelle du plafond à concurrence de 2 francs par électeur inscrit dans la circonscription.

L'on peut néanmoins relever qu'en dépit de son caractère admissible, cette différenciation entre les circonscriptions électorales ne tient absolument pas compte de deux données sociogéographiques qui, pourtant, ont une indéniable influence sur le type de propagande électorale déployée par les candidats et donc sur le coût financier de celle-ci : la superficie du territoire et la densité de la population. La première augmente les distances, tandis que la seconde engendre l'anonymat. Ces deux données sont déterminantes pour les candidats qui sont contraints de les intégrer dans la définition de la propagande qu'ils entendent mettre en œuvre au cours d'une campagne électorale.

Le législateur devait-il néanmoins prendre en considération ces deux données ? Cette question est étrangère au contrôle de constitutionnalité de la loi du 4 juillet 1989. En effet, dès le moment où il appert que la différenciation conçue par le législateur est conforme aux articles 6 et 6bis de la Constitution et où le but qu'il s'est ainsi assigné n'appelle, *sur le plan du droit*, aucune objection particulière, toute autre appréciation dépasserait les confins d'un contrôle strictement juridique pour s'engager sur le terrain mouvant du jugement d'opportunité. Une juridiction constitutionnelle s'y enliserait inexorablement.

2. En ce qui concerne la propagande électorale des partis politiques, un plafond identique a été assigné à tous les partis politiques concernés, le législateur préférant maintenir entre ceux-ci une égalité formelle, une « *isonomie* » (163). Cela signifie que chaque parti utilise la somme autorisée de la façon qu'il juge la plus appropriée, notamment en la répartissant entre les circonscriptions selon les modalités qu'il détermine en toute liberté : la loi ne s'en préoccupe pas, contrairement aux dépenses consenties en faveur de candidats déterminés (164). A notre sens, cette absence de rupture d'égalité n'est pas de nature à entraîner des discriminations entre les partis politiques, dans la mesure où les plafonds ne sont pas suffisamment bas pour que les partis les plus importants souffrent de cette égalité formelle.

3. En revanche, il est une différenciation qui paraît difficilement justifiable. La loi dispose que le nombre des candidats placés en tête de liste qui bénéficient d'un plafonnement plus favorable est déterminé, pour chaque liste, par le nombre de mandats obtenus par cette liste lors des dernières élections. En commission, un membre de la Chambre des représentants faisait valoir, à propos du financement des partis politiques, que « le système de financement proposé constitue en fait une consécration des rapports de force existants. Ce sont, en effet, les partis les mieux représentés qui reçoivent le plus » (165). Le même grief peut être formulé au sujet du système de plafonnement des dépenses, où le législateur favorise manifestement une perpétuation des équilibres politiques. Pour reprendre une expression utilisée par le Conseil constitutionnel dans la décision qu'il a rendue le 11 janvier 1990 sur le projet de loi relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (166), la différenciation retenue est « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » (167). Quelle qu'ait été l'intention du législateur, cette différenciation nous paraît difficilement acceptable dans un régime démocratique, dans la mesure où elle contribue à une polarisation du pouvoir. C'est la finalité même de la loi qui se trouve ici mise en cause.

(163) L. Ingber, *op. cit.*, p. 314.

(164) Voy. ci-dessus.

(165) *Doc. parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 747/5, p. 9.

(166) Voy. *supra*.

(167) *Le Monde*, 13 janvier 1990, p. 7.

4. Deux recours en annulation ont été introduits devant la Cour d'arbitrage contre la loi du 4 juillet 1989 en violation des articles 6 et 6bis de la Constitution (168). Le premier recours, formé par un particulier, a été déclaré irrecevable par la Cour d'arbitrage (169). Quant au second recours, l'auteur en est une association sans but lucratif (169) intitulée « Parti communautaire national-européen/P.C.N. ». Trois des cinq moyens invoqués dans ce dernier recours touchent, de près ou de loin, au plafonnement des dépenses électorales :

- dans le premier moyen, la requérante fait grief à la loi de soumettre « tous les partis participant aux élections aux mêmes devoirs tandis qu'elle exclut des avantages qu'elle accorde en terme de financement tous les partis qui ne sont pas représentés au Parlement »;
- le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 6bis de la Constitution en ce que la loi, en donnant du parti politique une définition restrictive, écarte d'office « toutes les minorités idéologiques non représentées au Parlement et leurs expressions électorales ainsi que les minorités idéologiques qui ne participent pas directement aux élections, mais délèguent par le biais d'accords électoraux leurs candidats sur d'autres listes »;
- le troisième moyen est fondé sur le fait que la loi « instaure une commission de contrôle, composée des 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 », et plus particulièrement sur le fait que « l'article 14, § 2, de la loi confie à cette seule commission la possibilité de faire poursuivre les délits commis dans l'application de la loi ».

Il n'est bien évidemment pas question d'aborder ici ce recours. Nous nous limiterons à une brève observation. Elle nous est inspirée par le premier moyen.

La requérante tente de faire l'amalgame entre les deux principaux volets de la loi du 4 juillet 1989, celui relatif au financement des partis politiques et celui relatif à la limitation des dépenses de

(168) Dans leurs requêtes respectives, les requérants ont 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° 10/90 et 11/90).

(169) Cour d'arbitrage, arrêt n° 23/90, du 28 juin 1990.

propagande électorale. 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 (170). Il n'en est pas moins vrai que le législateur a refusé de consacrer un financement direct des campagnes électorales. Cela signifie que l'aide financière qui est consentie aux partis politiques n'est absolument pas liée aux différents scrutins qui ponctuent la vie des institutions politiques, mais est destinée à contribuer au « fonctionnement des partis politiques (...) compte tenu du rôle qu'ils jouent dans notre régime démocratique » (171).

La loi du 4 juillet 1989 confirme, de la sorte, la transformation que connaissent depuis plusieurs années, la nature et le rôle des partis politiques. Cette évolution avait déjà été esquissée en 1954 par Maurice Duverger, selon qui « les premiers partis furent des organisations purement électorales, dont la fonction essentielle consistait à assurer le succès de leurs candidats : l'élection était la fin et le parti le moyen. Ensuite, le développement des fonctions propres du parti, en tant qu'organisation capable d'agir directement sur la vie politique, a conduit à utiliser l'élection au service de la propagande partisane. (...) A la limite, la situation primitive a été inversée : au lieu d'utiliser les partis pour assurer le succès aux élections, on a utilisé les élections pour assurer la croissance des partis ; le parti est devenu la fin, et l'élection le moyen » (172).

Ce n'est pas le moindre mérite de la loi du 4 juillet 1989 que de susciter ainsi une réflexion sur le statut des partis politiques dans les régimes démocratiques. Mais cela, c'est une autre histoire...

(170) Voy. *supra*.

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

(172) M. Duverger, *op. cit.*, p. 403.