

LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES HOSTILES AUX DROITS ET LIBERTÉS DE L'HOMME

PAR

SÉBASTIEN DEPRÉ

INTRODUCTION

La démocratie doit-elle tout supporter ? La liberté d'expression est-elle sans limites ? Ne doit-on pas considérer, au contraire, que le fonctionnement et la préservation de la démocratie sont une question de responsabilité et, qu'à ce titre, les élus ont le droit, voire le devoir, de prendre les mesures nécessaires pour combattre ceux qui n'ont de cesse de véhiculer des idées incompatibles avec les valeurs défendues par les Etats démocratiques ?

La question n'est pas neuve. Elle consiste à s'interroger sur l'opportunité et sur la légitimité «de mesures de protection spécifiques contre les partis liberticides» (1).

Autant le souligner d'emblée : les réponses sont différentes selon «ceux qui prônent de se taire afin de ne pas offrir de publicité gratuite à une formation politique qui menace la démocratie» ou «ceux dont la tendance inverse est de diaboliser un parti jugé extrémiste» (2).

Il n'est donc pas étonnant que l'élaboration de la loi du 12 février 1999 (3) qui vise à réglementer le financement public des partis politiques

Sébastien DEPRÉ est assistant à l'Université catholique de Louvain. Il est également avocat au barreau de Bruxelles.

(1) H. DUMONT, «Contre les partis liberticides», *La Libre Belgique*, 28-29 novembre 1998, p. 3. *Addé* : D. BATSELÉ, M. HANOTIAU et O. DAURMONT, «La lutte contre le racisme et la xénophobie, mythe ou réalité», *Rev. tr. dr. h.*, 1991, pp. 319 à 346 et 435 à 471 ; M. MASSIAS, «La liberté d'expression et le discours raciste ou révisionniste», *Rev. tr. dr. h.*, 1993, pp. 184 et s. ; H. DUMONT, «Les partis liberticides et le loyalisme démocratique», *A.P.T.*, 1996, pp. 109 et s. ; J. SOHIER, «L'interdiction des partis liberticides et le seuil électoral, spécificités du droit électoral allemand. Des règles transposables en droit belge ?», *A.P.T.*, 1997, pp. 114 et s. ; M.-F. RIGAUD, «Les limites de la parole impie», *R.B.D.C.*, 1999, pp. 7 et s. ; M. UYTENDARLE et N. VAN LAER, «Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides», *R.B.D.C.*, 1999, pp. 65 et s.

(2) O. DEPRÉ, «Ni se taire ni diaboliser», *La Libre Belgique*, 1^{er} décembre 1998.

(3) Loi du 12 février 1999 insérant un article 15 *ter* dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et un article 16 *bis* dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *Mon. b.*, 18 mars 1999. Cette

qui, de manière manifeste et au regard de plusieurs indices concordants, montrent leur hostilité aux droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et ses protocoles additionnels en vigueur en Belgique (4), fut laborieuse. Il en est encore plus ainsi que, même si cela n'a pas été dit ou écrit expressément au cours des travaux parlementaires, cette législation a été imaginée comme une réaction contre l'idéologie raciste et xénophobe d'un parti politique particulier, à savoir le *Vlaams Blok*. Or, ce dernier a participé aux travaux qui ont conduit à l'adoption de la loi précitée, en commissions parlementaires et en séances plénières. C'est dire qu'il a usé de tous les moyens pour empêcher ou simplement retarder le vote (5).

Le mérite des auteurs de la proposition de loi et des parlementaires qui ont participé à sa finalisation en est d'autant plus important. Il s'en est pourtant fallu de peu pour qu'un texte ne voie jamais le jour (6). Il est vrai, en outre, que le contenu de la loi surprend, sur certains points (7).

Il faut, toutefois, se réjouir de ce travail parlementaire. Il serait, en effet, naïf de considérer que l'extrême droite peut disparaître grâce à la seule prise de conscience des électeurs des dangers suscités par cette idéologie. Il importe que le système démocratique soit équipé d'outils efficaces pour lutter contre ce fléau. La Convention européenne elle-même prévoit que les droits et libertés qu'elle consacre ne peuvent pas être invoqués pour justifier des actes qui visent la destruction de ces droits (8).

Il paraît donc utile de rendre compte de la loi du 12 février 1999, en s'attachant successivement aux enjeux du législateur (I) et à la procédure mise en œuvre (II).

I. — LES ENJEUX DU LÉGISLATEUR

La loi du 12 février 1999 poursuit un but spécifique (1). Pour l'atteindre, elle entend sanctionner un comportement déterminé (2).

loi fait l'objet d'un recours en annulation à la Cour d'arbitrage, introduit par des membres du *Vlaams Blok*. Voy. *Le Soir*, 24 août 1999.

(4) Ci-après, la Convention européenne. Comme on pourra le lire par la suite, les auteurs de la loi ont uniquement fait référence à la Convention européenne. Il est pour le moins étonnant de constater que la Constitution n'a pas été évoquée, alors pourtant qu'elle est loin d'être muette en matière de droits et libertés fondamentaux.

(5) Pour la seule Chambre des représentants, pas moins de trois mille amendements ou sous-amendements ont été présentés par des députés membres du *Vlaams Blok* (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/9 et s.).

(6) À ce sujet, voy. *Le Soir*, 28-29 novembre 1998, p. 3; *La Libre Belgique*, 28-29 novembre 1998, pp. 1 et 2.

(7) Voy. *infra*.

(8) Conv. eur. dr. h., art. 17.

1. — *Les objectifs du législateur*

La proposition de loi initiale vise à compléter la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, pour en renforcer l'efficacité (9).

L'article 15 de cette législation, on le sait (10), organise un financement public — par la voie d'une dotation — des partis politiques représentés par au moins un parlementaire élu directement à la Chambre des représentants et au Sénat.

Plusieurs exigences conditionnent le bénéfice de cette dotation. A ce sujet, il échet de mentionner l'article 15*bis*.

Aux termes de cette disposition, les partis politiques concernés doivent inscrire dans leurs statuts ou dans leur programme qu'ils s'engagent à respecter et à faire respecter par leurs composantes et leurs mandataires élus, les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels en vigueur en Belgique. Il faut y voir le reflet de la volonté du législateur d'établir un lien entre le financement public des partis politiques et le respect des droits de l'homme (11).

Plus précisément, il n'est pas question d'interdire les partis politiques dont l'activité ou le programme serait incompatible avec l'idéal démocratique des sociétés européennes mais, en tout cas, de les priver de la dotation financée avec les deniers de la collectivité publique.

Là où le bât blesse, c'est que ni l'article 15*bis* précité ni les autres dispositions de la loi du 4 juillet 1989 (12) ne prévoient clairement que la dotation est supprimée dans le chef du parti politique qui, concrètement, n'est pas respectueux de la Convention européenne, alors pourtant qu'il s'y est engagé dans ses statuts ou son programme. Certes, les travaux parlementaires de l'article 15*bis* indiquent qu'il appartient à la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité ouverte des partis politiques (13) de vérifier la compatibilité du programme et de l'action des

(9) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/1, pp. 1 et s.

(10) Voy. M. VERDUSSEN, «La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorales», *Ann. dr. Louvain*, 1990, pp. 277 et s.; M. VERDUSSEN, «Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique», *Rev. fr. dr. const.*, 1990, pp. 551 et s.; M. VERDUSSEN, «La Cour d'arbitrage et l'argent des partis politiques», obs. sous C.A., arrêt n° 40/90, du 21 décembre 1990, *J.T.*, 1991, pp. 408 et s.; A. RASSON et M. VERDUSSEN, «Constitution et partis politiques — Belgique», *Ann. fr. just. const.*, 1993, pp. 74 et s.; L. IKER-DE MARCHIN, «Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique», *A.P.T.*, 1994, pp. 39 et s.; *id.*, «Actualité du contrôle et du financement des partis politiques», *R.B.D.C.*, 1996, pp. 139 et s.

(11) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1992-1993, 1113/5, p. 2.

(12) Citée.

(13) Voy. *infra*.

partis politiques avec la Convention européenne et, le cas échéant, de supprimer la dotation (14). Mais il serait excessif d'interpréter les textes en ce sens (15). En effet, ce sont les articles 13, 16*bis*, alinéa 3, et 25 de la loi du 4 juillet 1989 (16) qui déterminent les cas dans lesquels la dotation peut être suspendue par la commission de contrôle. Force est de constater que le non-respect de l'engagement prescrit à l'article 15*bis* de la même loi n'y figure pas (17).

L'engagement de certains partis politiques sur ce point risque donc d'être totalement artificiel et la portée de l'article 15*bis*, strictement symbolique.

La loi du 12 février 1999 est, en réalité, inspirée par ce constat d'impuissance. La proposition initiale vise à éviter « que la collectivité nationale ne finance encore à l'avenir un ou des partis dont la vocation est de saper les fondements démocratiques de (l')Etat et son existence même » (18). Pour ce faire, elle organise une procédure, à l'issue de laquelle il est possible de supprimer, pour une période déterminée, la dotation des partis politiques qui ne respectent pas leur engagement au regard de l'article 15*bis* de la loi du 4 juillet 1989, c'est-à-dire qui expriment leur hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne dans leur activité politique.

2. — *Les actes visés par le législateur*

Dans un premier temps, il a été suggéré de sanctionner le parti politique au sujet duquel il était constaté « le non-respect de l'article 15*bis* » (19). Cette proposition n'était pas suffisamment explicite. En effet, ce n'est pas en prévoyant expressément une sanction à l'égard du parti qui n'inscrit pas dans son programme ou ses statuts une disposition par laquelle il s'engage à se conformer à la Convention européenne, que les droits et libertés garantis par celle-ci seront effectivement respectés par cette formation politique.

Par conséquent, un amendement a rapidement été déposé. Il visait à sanctionner de la même manière — c'est-à-dire, par une perte de la dotation — les partis politiques qui *violent* la Convention européenne ou, plus précisément son article 14 — il consacre la jouissance des droits, sans distinction fondée, entre autres, sur la race —, ainsi que la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (20).

(14) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1992-1993, 1113/5, pp. 5 et 7. *Addé* : *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/1, p. 2.

(15) *Voy. Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/2, p. 2; E. BREWAEYS, « Avis juridique », *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1997-1998, 1575/1, pp. 5 et s. *Contra* : M. MAHIEU, « Avis juridique », *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1997-1998, 1575/1, pp. 9 et s.

(16) Citée.

(17) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/6, p. 5.

(18) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1997-1998, 1575/1.

(19) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/1.

(20) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/3. Une autre proposition de loi a été déposée dans le même sens (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1405/1).

Le but n'était donc plus de sanctionner le parti qui, formellement, reste en défaut de s'engager mais bien celui qui, concrètement et dans son action politique, ne respecte pas les textes mentionnés ci-avant, afin de «réprimer» plus efficacement les actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (21).

Dans son avis du 13 août 1998 (22), la section de législation du Conseil d'Etat soulevait deux objections à ce sujet.

Premièrement, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 14 de la Convention européenne ne constitue pas une disposition autonome (23). Elle n'a pas «d'existence indépendante» (24). Elle ne crée effectivement pas de droits supplémentaires, tels le droit à l'égalité et à la non-discrimination en général. Elle doit être lue en combinaison avec d'autres articles de la Convention. Par conséquent, il n'est pas pertinent d'invoquer la violation de l'article 14 lu de manière isolée.

Plus fondamentalement, la proposition donnait compétence à un organe politique — la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité ouverte des partis politiques (25) — pour constater une violation de l'article 14 de la Convention européenne ou de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (26). Cette législation érige des comportements en infractions pénales (27). Or, seuls les cours et tribunaux sont, en vertu de la Constitution, compétents pour constater et sanctionner la commission d'une infrac-

(21) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/6, p. 7.

(22) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/13.

(23) G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille/Economica, 1989, pp. 538 et s.; P. LAMBERT, «Vers une évolution de l'interprétation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme», *Rev. tr. dr. h.*, 1998, pp. 497 et s.

(24) J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 112.

(25) Voy. *infra*.

(26) Cette législation est modifiée par une loi du 7 mai 1999 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, ainsi que la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale, *Mon. b.*, 25 juin 1999.

(27) Est, par exemple, puni d'un emprisonnement et/ou d'une amende, celui qui, dans les conditions de publicité prévues à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination, la haine, la violence ou la ségrégation à l'égard d'une personne ou d'un groupe, en raison de leur race, couleur, ascendance, origine nationale ou ethnique. Il en va de même de celui qui donne une publicité à son intention de pratiquer une discrimination raciale. La loi réprime également l'appartenance ou le fait de prêter son concours à un groupement ou une association «qui, de façon manifeste et répétée, pratique la discrimination ou la ségrégation ou prône celles-ci». Voy. D. BARSELE, M. HANOTIAU et O. DAURMONT, *op. cit.*, pp. 329 et s. *Adde* : E. DE DIESBACH, «La loi sur le racisme et la xénophobie», *J.T.*, 1981, pp. 681 et s.

tion pénale (28). L'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne consacre également le droit d'accès à un tribunal en matière pénale.

Si la proposition de loi poursuivait un objectif louable, il faut bien admettre qu'il est contestable, en vertu des textes évoqués ci-avant et du principe de la séparation des pouvoirs, de confier à une autorité non-judictionnelle (29) une mission qui est constitutionnellement attribuée au juge. En réalité, c'est la référence à la loi du 30 juillet 1981 et la notion de violation de cette législation qui posaient problème.

Les auteurs de la proposition de loi en étaient, d'ailleurs, peut-être conscients. On peut, en effet, lire dans les documents parlementaires que c'est effectivement au pouvoir judiciaire qu'il appartient de sanctionner les infractions à caractère raciste mais que les poursuites en ce domaine sont exceptionnelles. Un député évoque les délais de prescription assez courts. Il relève encore que ces infractions sont souvent des délits de presse, ce qui suppose une intervention des cours d'assises (30), avec les difficultés que cela suscite.

Cette déclaration semble révélatrice d'une tendance du législateur à vouloir substituer une autre autorité au juge pour sanctionner les partis racistes, sur la base de dispositions légales de nature pénale. Cette façon de faire conduit à justifier les moyens utilisés par la fin poursuivie. Même si cette dernière est parfaitement légitime, il convient qu'elle s'inscrive dans les règles constitutionnelles existantes.

Il reste que l'on peut légitimement s'interroger sur le point de savoir si la seule référence à une loi de nature pénale suffit pour conclure que l'on se situe dans la matière pénale. En d'autres termes, ne peut-on pas considérer qu'à côté du juge pénal, une autre autorité peut être appelée à intervenir d'une manière différente? La sanction prononcée par la commission de contrôle pourrait être qualifiée, dans ce cas, de disciplinaire et l'objection soulevée par la section de législation serait rencontrée.

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, un amendement a été déposé, afin de supprimer toute référence à l'article 14 de la Convention européenne et à la loi du 30 juillet 1981 (31). Dans son avis du 23 novembre 1998 (32), la section de législation du Conseil d'Etat constate que les objections soulevées dans son précédent avis ont disparu. Après le dépôt de nouveaux amendements et d'ultimes discussions parlementaires, le texte finalement

(28) Voy. F. DELFÉREE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 243.

(29) Voy. *infra*.

(30) L'article 150 de la Constitution n'avait pas encore été révisé, de manière à exclure les délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie.

(31) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/14.

(32) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/19.

adopté sanctionne le parti qui (33) «montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...) et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique».

De cette manière, le législateur ne vise plus un comportement infractionnel. Il crée la notion d'«hostilité manifeste» à la Convention européenne, exprimée à travers plusieurs indices concordants. Il n'est donc pas question de lier la suppression de la dotation à la commission d'une infraction. Au contraire, le texte adopté a une portée beaucoup plus étendue. On pense, par exemple, à un parti politique qui, de manière répétée et non équivoque, prône une limitation de la liberté d'expression des médias. Cette attitude n'est pas constitutive d'une infraction pénale. En revanche, elle peut être analysée en termes de signe manifeste d'hostilité à la Convention européenne, en particulier son article 10 qui consacre la liberté d'expression. Le concept d'«hostilité manifeste» semble donc conférer à l'autorité compétente (34) un très large pouvoir d'appréciation, même si elle doit être établie par plusieurs indices concordants

Il peut arriver, au contraire, que l'hostilité manifeste soit également constitutive d'une infraction pénale. Tel serait le cas, par exemple, du parti politique qui appelle à la discrimination ou à la haine raciale, proposant le renvoi des étrangers dans leur pays d'origine, en violation de la loi du 30 juillet 1981 (35). Dans cette hypothèse, l'autorité qui intervient en vertu de la loi du 12 février 1999 (36) n'est pas compétente pour constater l'existence d'une infraction pénale (37). En revanche, elle pourrait considérer — pour autant qu'il existe plusieurs indices concordants — qu'il y a un signe d'hostilité manifeste au Protocole n° 4 à la Convention européenne, dont l'article 4 interdit les expulsions collectives d'étrangers.

Lorsque le comportement qui entraîne la suppression de la dotation est également constitutif d'une infraction pénale, il convient de tenir compte de l'intervention éventuelle du juge pénal. S'il s'est prononcé définitivement, l'autorité de chose jugée s'impose «quant à la constatation matérielle de l'existence ou de la non-existence des faits susceptibles d'entraîner la perte de la dotation» (38). En d'autres termes, des faits qu'un juge pénal aurait précédemment estimés non établis ne pourraient pas être pris en

(33) Par son propre fait, par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats ou de ses mandataires élus.

(34) Voy. *infra*.

(35) Voy. *supra*.

(36) *Idem*.

(37) Voy. l'avis précité de la section de législation du Conseil d'Etat, *supra*.

(38) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/19, p. 3.

considération pour constater une hostilité manifeste à la Convention européenne.

II. — LA PROCÉDURE ÉTABLIE PAR LA LOI

De quelle manière la dotation publique visée à l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 (39) peut-elle être supprimée à l'égard du parti politique qui manifeste, à travers plusieurs signes concordants, son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne? En d'autres termes, quelle est la procédure à suivre?

Quelles sont les autorités qui peuvent sanctionner le parti politique concerné (1)? Quelle sanction est prononcée (2)? Quel recours peut être exercé (3)?

1. — *Les autorités qui sanctionnent*

La loi du 12 février 1999 confie à deux autorités le soin d'intervenir pour supprimer la dotation publique du parti politique concerné : il s'agit de la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité ouverte des partis politiques (40) et du Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la commission de contrôle est composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat. Elle est présidée par les présidents de chacune de ces assemblées (41).

La commission de contrôle exerce plusieurs missions. Elle contrôle les communications et campagnes d'information des différents gouvernements et de leurs membres ainsi que des présidents des assemblées (42). Elle se prononce sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports des partis politiques relatifs à leurs dépenses électorales. Elle rédige également un rapport final sur les dépenses électorales de chaque parti (43). Elle peut suspendre, pour la période qu'elle détermine, la dotation publique des partis, en cas d'in-

(39) Citée.

(40) Ci-après, la commission de contrôle.

(41) Sur la commission de contrôle voy. M. VERDUSSEN, *op. cit.* ; I. KOVALOVSKY, « Fonction juridictionnelle et séparation des pouvoirs. La compétence du Conseil d'Etat à l'égard des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques », *A.P.T.*, 1997, pp. 139 et s.; E. BREWAEYS, *op. cit.*, p. 8; M. MAHIEU, *op. cit.*, pp. 10 et s.; C.E., arrêt *Kelchtermans*, n° 76.503, du 20 octobre 1998.

(42) Loi du 4 juillet 1989 (citée), art. 4 *bis*, § 1^{er}. *Adde* : C.E., arrêt *Kelchtermans*, n° 76.503, du 20 octobre 1998.

(43) *Ibidem*, art. 12.

fraction aux dispositions relatives à la campagne électorale (44), aux dons de personnes morales (45) ou à la comptabilité des partis politiques (46). Dans certains cas, elle remet un avis au procureur du Roi sur les plaintes et poursuites à propos d'infraction à la loi du 4 juillet 1989 (47). Elle approuve le rapport financier des partis politiques (48). Il convient encore d'ajouter qu'elle statue, au premier degré, sur les réclamations en matière d'élections provinciales (49).

La proposition de loi initiale prévoyait que c'est la commission de contrôle elle-même qui devait constater l'absence d'inscription dans les statuts d'une disposition aux termes de laquelle le parti politique s'engageait à respecter la Convention européenne dans son action politique. Dans ce cas, la dotation publique aurait été automatiquement perdue, pour une période déterminée par la commission (50). A partir du moment où, on l'a vu (51), il a été décidé de sanctionner le parti qui, concrètement et dans son action politique, viole des dispositions légales précises ou montre son hostilité manifeste envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne, des amendements ont été déposés en vue d'associer à la commission une instance externe, de manière à assurer des garanties élémentaires d'impartialité et d'objectivité de la décision (52).

Il est vrai qu'il n'est pas sain de confier à un organe composé de manière politique le soin de décider seul si le comportement d'un parti politique constitue un signe manifeste d'hostilité envers la Convention européenne. Il importe d'éviter que «la commission de contrôle, composée de députés et de sénateurs, puisse frapper des groupes parlementaires minoritaires pour des motifs strictement politiques» (53).

D'un point de vue constitutionnel, en outre, il n'est pas certain qu'il eût été possible de justifier cette nouvelle compétence de la commission de contrôle. La question s'est plusieurs fois posée de savoir si la commission de contrôle constitue une autorité juridictionnelle. On sait, en effet, qu'en vertu de l'article 145 de la Constitution, les contestations relatives à un

(44) *Ibidem*, art. 13.

(45) *Ibidem*, art. 16bis, al. 3.

(46) *Ibidem*, art. 25, 1^o.

(47) *Ibidem*, art. 14, § 3, al. 3.

(48) *Ibidem*, art. 24, al. 3.

(49) Loi électorale provinciale du 19 octobre 1921, art. 37/1 et s. Voy. M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 743.

(50) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/1.

(51) *Voy. supra*.

(52) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/6, p. 4.

(53) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/6, p. 4. Il convient, toutefois, de préciser que dans les autres hypothèses où la commission de contrôle intervient (*voy. supra*), elle le fait seule, alors que les critiques liées au risque de manque d'objectivité et d'indépendance sont identiques. Voy. M. VERDUSSEN, «La limitation ...», *op. cit.*, p. 311 et s.; M. VERDUSSEN, «La Cour d'arbitrage...», *op. cit.*, p. 409.

droit subjectif de nature politique (54) ne relèvent pas nécessairement des juridictions de l'ordre judiciaire. Elles doivent être soumises à un juge mais elles peuvent être confiées à des juridictions non judiciaires (55) ou, en d'autres termes, des «juridictions contentieuses» (56).

Le droit à la dotation publique des partis politiques constitue, assurément, un droit politique, c'est-à-dire un avantage qui est procuré par la puissance publique (57). La suppression de la dotation publique doit-elle, dès lors, être décidée par une juridiction et la commission de contrôle relève-t-elle de cette catégorie (58)? Comme le souligne M. VERDUSSEN, la question, jusqu'à ce jour, n'était peut-être pas pertinente. En effet, la commission de contrôle n'avait pas vocation à trancher des contestations ni à mettre fin à un litige existant (59). La perte de la dotation est automatique dans les cas prévus par la loi, par exemple l'utilisation irrégulière de panneaux ou d'affiches publicitaires (60), le dépassement de la limite autorisée des dépenses afférentes à la propagande électorale (61), etc. En réalité, les comportements légalement interdits et les obligations imposées (62) représentent autant de conditions d'octroi de la dotation. La commission de contrôle constate, uniquement, si celles-ci sont réunies. Son intervention, dès lors, ne s'inscrirait pas dans un contexte conflictuel. Elle ne serait donc pas de nature juridictionnelle (63).

(54) On vise les droits de participation active à l'exercice de la souveraineté (le droit d'être élu et d'élire, par exemple) et les droits qui dérivent de la participation passive à la communauté politique, c'est-à-dire le droit de bénéficier de «la distribution des services et avantages que la puissance publique procure» (le droit à la sécurité sociale, par exemple). Voy. W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions précédant Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, pp. 430 et s. *Adde* : C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, t. I^{er}, 1961, pp. 315 et s.; E. KRINGS, «Aspects de la contribution de la Cour de cassation à l'édification du droit», *J.T.*, 1990, p. 554; M. LEROY, *op. cit.*, pp. 68 et s.; B. BLÉRO, «Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 14/97, du 18 mars 1997», *A.P.T.*, 1997, pp. 233 et s.

(55) *Idem*. *Adde* : J. VELU, conclusions précédant Cass., 10 avril 1987, *A.P.T.*, 1987, pp. 292 et s.; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel. Le système constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1988, t. II, pp. 271 et s.; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Liège, Ed. coll. scient. fac. dr. Liège, 1997, pp. 227 et s.; F. TULKENS, «Les arrêts du 17 novembre 1994 de la Cour de cassation, ou les difficultés des articles 144 et 145 de la Constitution», obs. sous Cass., 17 novembre 1994, *Journ. proc.*, 20 janvier 1995, pp. 28 et s.; P. BOUCQUEY, «Vers une redéfinition des relations entre le juge judiciaire et le juge administratif», *Chr. dr. pub.*, 1997, pp. 561 et s.

(56) Const., art. 146. Voy. égal. Const., art. 161. *Adde* : I. KOVALOVSKY, *op. cit.*, pp. 142 et s.; M. LEROY, *op. cit.*, pp. 71 et s.

(57) Voy. M. MAHIEU, *op. cit.*, p. 19.

(58) I. KOVALOVSKY, *op. cit.*, pp. 139 et s.; M. LEROY, *op. cit.*, p. 743; C.E., arrêt *Kelchtermans*, n° 76.503, du 20 octobre 1998.

(59) M. VERDUSSEN, «La limitation ...», *op. cit.*, p. 313 et s.; C.E., arrêt *Kelchtermans*, n° 76.503, du 20 octobre 1998.

(60) Loi du 4 juillet 1989 (citée), art. 5, § 1^{er}, 1^o et 13.

(61) Loi du 4 juillet 1989 (citée), art. 2, § 1^{er}, et 13.

(62) Voy., par exemple, l'obligation d'établir un rapport financier (loi du 4 juillet 1989 — citée —, art. 23, al. 2 et 25).

(63) Il faut, toutefois, remarquer qu'un simple constat peut également donner lieu à une contestation.

En l'espèce, la situation est différente. La notion d'hostilité manifeste à la Convention européenne n'est pas objective. Elle ne se constate pas, elle s'apprécie, de sorte que des contestations peuvent surgir à ce sujet. Il semble donc requis, au regard de l'article 145 de la Constitution, qu'une autorité juridictionnelle se prononce.

La commission de contrôle pourrait-elle convenir ? Force est de constater que sa composition politique n'est pas satisfaisante au regard des principes d'impartialité et d'indépendance (64), alors que ces qualités sont requises pour une juridiction (65).

Plusieurs autorités ont donc été proposées pour assister la commission de contrôle dans sa mission et lui donner un avis — parfois conforme — sur l'existence éventuelle d'un signe manifeste d'hostilité envers la Convention européenne. Il s'agissait du président de la Cour d'arbitrage (66), de la Commission nationale permanente du pacte culturel (67), d'un collège composé du Premier président de la Cour de cassation, du président de la Cour d'arbitrage et du Premier président du Conseil d'Etat (68) ou encore, du président de la Cour d'arbitrage et de deux de ses membres (69).

Le texte finalement voté et publié dispose que la dotation est supprimée par la commission de contrôle, si une chambre bilingue du Conseil d'Etat le décide, par un arrêt motivé prononcé dans les deux mois de sa saisine. Le pouvoir d'appréciation et de décision est donc confié à une autorité dont l'indépendance et la nature juridictionnelle sont incontestables (70). La commission de contrôle, elle, n'a d'autre possibilité que d'exécuter ce qui a été décidé par le juge administratif. En revanche, elle ne décide rien.

La commission de contrôle n'est pourtant pas privée de toute initiative. C'est en effet celle-ci qui saisit le Conseil d'Etat d'une plainte, lorsque cinq de ses membres, au moins, le demandent (71). La saisine du Conseil d'Etat est donc précédée d'une appréciation par la commission de contrôle du comportement reproché à un parti politique, au regard de la Convention européenne, et de l'opportunité de s'adresser au juge administratif. La plainte indique l'objet de la demande, l'auteur présumé de l'acte incriminé, la description détaillée de celui-ci et, le cas échéant, son mode de financement.

(64) Voy. A. RASSON et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 89 ; M. MAHIEU, *op. cit.*, p. 20.

(65) C.E., arrêt *Kelchtermans*, n° 76.503, du 20 octobre 1998.

(66) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/3.

(67) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/4.

(68) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/5.

(69) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/20.

(70) Le législateur évite ainsi de créer une nouvelle autorité juridictionnelle (voy. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/22, p. 46).

(71) Le texte précise que la plainte *doit* être adressée au Conseil d'Etat, lorsqu'elle est déposée par cinq membres, au moins, de la commission.

Le choix du Conseil d'Etat peut surprendre. En effet, la compétence naturelle de celui-ci consiste à connaître d'un recours dirigé contre un acte administratif ou une décision contentieuse administrative. Il s'agit du contentieux de l'excès de pouvoir (72). Le rôle du Conseil d'Etat consiste, dans cette occurrence, à apprécier la légalité d'un acte (73).

En l'espèce, rien de tel. Le Conseil d'Etat ne se prononce pas sur un acte de l'administration ou d'une juridiction administrative. Il est saisi d'une plainte relative au comportement ou à l'attitude d'un parti politique. Il ne statue pas sur le respect de la légalité mais sur une notion aux contours flous, à savoir l'hostilité manifeste envers la Convention européenne. Il ne prononce pas un arrêt d'annulation mais il constate l'existence du fait dénoncé.

La loi du 12 février 1999 modifie d'ailleurs les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en y insérant un article 16*bis*, aux termes duquel la section d'administration statue sur les plaintes qui sont introduites par la commission de contrôle (74).

Cette nouvelle compétence du Conseil d'Etat n'est, toutefois, pas exceptionnelle. Outre le contentieux de l'annulation et de la cassation administrative, le Conseil d'Etat exerce, en effet, bien d'autres attributions juridictionnelles (75). Il s'agit du contentieux de l'indemnité (76) et de celui de pleine juridiction (77), au sein duquel, on trouve, par exemple, le contentieux des élections communales. Celui-ci donne lieu à différents types de contestations, dont une mérite d'être mentionnée, tant il est vrai qu'elle rappelle à maints égards la procédure instituée par la loi du 12 février 1999. Elle est prévue à l'article 68*bis*, § 3, de la loi électorale communale, aux termes duquel le Conseil d'Etat connaît de la requête par laquelle le membre d'un conseil communal de certaines communes à statut spécial demande le renversement de la présomption de connaissance linguistique des mandataires communaux qui ne sont pas élus directement par la population. Dans ce cas-là également, le recours n'est pas dirigé contre un acte administratif ou une décision contentieuse administrative. La plainte vise,

(72) Tel qu'il est visé à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Voy. loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire, *Mon. b.*, 22 juin 1999.

(73) Voy. M. LEROY, *op. cit.*, pp. 137 et s.; P. LEWALLE, *op. cit.*, pp. 337 et s.; J. SOHIER, *Les procédures au Conseil d'Etat*, Diegem, Kluwer, 1998, pp. 15 et s.; M. HANOTIAU, «Le Conseil d'Etat, juge de cassation administrative», in *Le citoyen face à l'administration. Actes du colloque du 29 avril 1989*, Liège, Ed. Jeune barreau, 1989, pp. 129 et s.

(74) La loi du 12 février 1999 précise qu'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres doit fixer la procédure à suivre, en prévoyant, notamment, les modalités d'audition des intéressés.

(75) Voy. R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux autres que l'annulation», in *Le contentieux méconnus*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

(76) L.C.C.E., art. 11.

(77) L.C.C.E., art. 16.

au contraire, un fait lié à un particulier — à savoir, la méconnaissance linguistique — qu'il appartient au Conseil d'Etat d'apprécier et, le cas échéant, de constater. Si ce constat se réalise, la nomination du bourgmestre, par exemple, est automatiquement annulée. De la même manière, si le Conseil d'Etat conclut qu'un fait ou une attitude doit être qualifié d'hostilité manifeste à la Convention européenne, la dotation visée à l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 est supprimée. Dans les deux cas, le Conseil d'Etat ne juge pas un acte. Il constate une situation avec un pouvoir d'appréciation important.

En définitive, le choix du Conseil d'Etat paraît opportun, dans la mesure où il s'agit d'une juridiction dont les compétences actuelles sont déjà relativement variées.

2. — *La sanction prononcée*

Lorsque le Conseil d'Etat décide que la plainte est fondée, c'est-à-dire que le parti politique visé montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés consacrés par la Convention européenne, la dotation visée à l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 est supprimée par la commission de contrôle (78).

La sanction intervient dans les quinze jours de l'arrêt motivé (79).

La loi précise la manière de déterminer la sanction. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de fixer le montant qui doit être retenu. Soit il décide la suppression de la dotation à concurrence du double du montant de la dépense réalisée pour l'acte contesté (80). Soit il ordonne la suspension (81) de la dotation pour une période qui ne peut pas être inférieure à trois mois ni supérieure à un an (82). Cette deuxième technique de calcul de la sanction répond, semble-t-il, à une préoccupation particulière. L'acte ou le comportement qualifié d'hostilité manifeste à la Convention européenne ne donne pas toujours lieu à une dépense. Tel serait le cas, par exemple, de propos racistes tenus à l'occasion d'une émission télévisée à laquelle le membre d'un parti politique a été invité à participer. Dans cette hypothèse, il n'est pas possible de calculer le coût de ce qui donne lieu à

(78) Voy. *supra*.

(79) Le texte ne précise pas si ce délai commence à courir le jour du prononcé de l'arrêt ou le jour de sa notification. Pour des raisons de sécurité juridique, il semble préférable d'appliquer la deuxième solution et d'appliquer l'adage « *dies a quo non computatur, dies ad quem computatur* ».

(80) On pense, en particulier, au coût d'une publication ou d'un tract électoral.

(81) Le texte parle d'une *suppression* de la dotation pour une période déterminée. Il s'agit donc, en somme, d'une *suspension*.

(82) Aux termes de l'article 20 de la loi du 4 juillet 1989 (citée), la dotation est calculée et versée mensuellement. En cas de sanction à la suite de l'arrêt motivé du Conseil d'Etat, le montant décidé par ce dernier ne doit donc pas être remboursé par le parti concerné. Soit il sera déduit du ou des prochains versements mensuels. Soit les prochains versements mensuels seront suspendus pour une période de trois à douze mois.

la plainte. La sanction consistera alors en une suppression de dotation pendant une période déterminée.

3. — *La voie de recours organisée*

L'article 15^{ter}, § 2, nouveau, de la loi du 4 juillet 1989 (83) organise un pourvoi en cassation contre l'arrêt du Conseil d'Etat.

Ce pourvoi est ouvert devant la Cour de cassation. Il doit être exercé dans un délai de trente jours. Il n'a pas d'effet suspensif.

C'est assez tard au cours des débats parlementaires qu'un amendement a été déposé, afin de prévoir un pourvoi en cassation contre l'arrêt du Conseil d'Etat (84). Il importe de s'entendre sur la nature de ce recours. Il ne s'agit nullement d'un appel qui permettrait à la Cour de cassation de réformer la décision du Conseil d'Etat sur la base d'une appréciation différente des faits et de la notion d'hostilité manifeste à la Convention européenne (85). C'est bien d'un recours «contre la légalité de (la) décision» et «de la procédure suivie» dont il est question (86).

Ce recours ne manque pas de surprendre. Il rappelle, en effet, celui qui est organisé par l'article 608 du Code judiciaire (87), à l'encontre des décisions juridictionnelles prononcées par des autorités de l'ordre judiciaire. Les arrêts du Conseil d'Etat ne sont pas visés par cette disposition. En effet, le Conseil d'Etat ne fait pas partie du pouvoir judiciaire (88), de sorte qu'il n'est pas subordonné à la Cour de cassation qui occupe la pointe de la pyramide judiciaire. Certes, l'article 158 de la Constitution prévoit que la Cour de cassation se prononce sur les conflits d'attributions et les articles 33 et 34 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (89) organisent un recours devant la Cour de cassation. Mais il porte uniquement sur une difficulté de compétence entre, respectivement, le Conseil d'Etat et les juridictions de l'ordre judiciaire. Ce pourvoi est donc strictement limité aux cas «où la compétence (du Conseil d'Etat) a été contestée au profit des juridictions judiciaires» (90). En d'autres termes encore, il n'existe aucun recours orga-

(83) Citée.

(84) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/21, amendement n° 3190.

(85) Une telle compétence de la Cour de cassation serait d'ailleurs contraire à l'article 147, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel la Cour de cassation ne connaît pas du fond des affaires, sauf, jadis, le jugement des ministres.

(86) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, 1084/22, p. 46.

(87) Selon cette disposition, la Cour de cassation connaît des décisions qui lui sont déférées pour contravention à la loi ou pour violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité.

(88) P. LEWALLE, *op. cit.*, p. 229.

(89) Voy. égal. les art. 609, 2° et 613, 4°, du Code judiciaire.

(90) M. LEROY, *op. cit.*, p. 760. *Adde* : F. TULKENS, *op. cit.*, p. 29.

nisé contre les arrêts du Conseil d'Etat pour violation de la loi ou des formalités substantielles et prescrites à peine de nullité (91).

Le pourvoi en cassation qui est prévu par la loi du 12 février 1999 ne porte certainement pas sur un conflit d'attributions, précisément du fait que le contentieux de la suppression de la dotation des partis politiques — pour hostilité manifeste à la Convention européenne — est expressément confié au Conseil d'Etat. Il s'agit donc bien d'un pourvoi équivalent à celui qui est consacré à l'article 608 du Code judiciaire, pour contravention à la loi et méconnaissance des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité. C'est la première fois que des arrêts du Conseil d'Etat sont soumis à un contrôle de légalité de la Cour de cassation (92).

Est-il bien opportun de procéder de la sorte, en plaçant la juridiction administrative dans un rapport de dépendance à l'égard de la plus haute Cour judiciaire ? Il eût été préférable, pour éviter cette distorsion entre les juridictions administrative et judiciaire, de confier le contentieux de la suppression de la dotation à la commission de contrôle — comme initialement prévu (93) — en prévoyant expressément une possibilité de recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat (94). Il était également envisageable de confier ce contentieux au Conseil d'Etat, seul, sans ajouter le pourvoi en cassation (95).

En réalité, il semble que les parlementaires aient voulu objectiver et juridictionnaliser, autant que faire se peut, le contentieux. Ceci conduit à des innovations de procédure étonnantes.

CONCLUSION

L'adoption de la loi du 12 février 1999 constitue assurément une heureuse initiative. D'un point de vue symbolique, en tout cas, elle est révélatrice de la volonté des responsables de la démocratie de s'engager dans la voie de la lutte contre la banalisation des partis extrémistes.

Un certain temps est, toutefois, nécessaire pour pouvoir apprécier l'efficacité de cette nouvelle législation. La commission de contrôle va-t-elle déposer des plaintes ? Comment le Conseil d'Etat va-t-il s'acquitter de sa nouvelle mission ? En un mot, des partis politiques seront-ils réellement

(91) J. VELU, *op. cit.*, pp. 293 et 299.

(92) Il convient de souligner que le Code judiciaire n'a pas été adapté en conséquence, en particulier les articles 608 et s. qui énumèrent les compétences de la Cour de cassation.

(93) Voy. *supra*.

(94) De manière à garantir l'intervention d'un juge, conformément à l'article 145 de la Constitution.

(95) Voy. M. VERDUSSEN, in *La Libre Belgique*, 2 décembre 1998.

sanctionnés en cas d'hostilité manifeste envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne ?

La loi du 12 février 1999 ne doit pas être lue de manière isolée. Elle prend place dans un ensemble de mesures qui visent à lutter contre les propos ou les actes contraires aux droits et libertés de l'homme (96). C'est l'application combinée de ces textes qui devrait permettre d'atteindre des résultats en la matière. Ceux-ci ne seront pourtant réels que si l'électeur également fait preuve de responsabilité. On ne manque pas d'être surpris, en effet, par les résultats des élections du 13 juin, à l'occasion desquelles le *Vlaams Blok* a enregistré des progrès pour le moins inquiétants. A ce sujet, les élus ont certainement un devoir d'information auprès d'électeurs qui, trop souvent, se sentent les laissés-pour-compte de la démocratie.

(96) Il s'agit, entre autres, de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, de la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale. Il convient encore de citer l'article 150 de la Constitution, récemment modifié, aux termes duquel le jury est établi pour les délits de presse, à l'exception de ceux qui sont inspirés par le racisme ou la xénophobie. C'est une manière de faciliter la répression de ces infractions.