

Belgique

Anne Rasson-Roland, Marc Verdussen

Citer ce document / Cite this document :

Rasson-Roland Anne, Verdussen Marc. Belgique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 9-1993, 1995. Constitutions et partis politiques. pp. 73-96;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1995.1265>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1995_num_9_1993_1265

Fichier pdf généré le 18/06/2018

TABLE RONDE CONSTITUTION ET PARTIS POLITIQUES

BELGIQUE

par Anne RASSON * et Marc VERDUSSEN **

Assez naturellement, une étude sur la Constitution et les partis politiques suppose, avant toute chose, un examen du statut constitutionnel de ceux-ci (I). Il s'agit ensuite d'évoquer les arrêts par lesquels la Cour d'arbitrage a contribué à prolonger ou à préciser ce statut, concernant la protection des droits fondamentaux (II), mais aussi l'accès au juge constitutionnel (III). La dernière partie est consacrée à la réglementation du financement des partis politiques (IV).

I. - LE STATUT CONSTITUTIONNEL DES PARTIS POLITIQUES

Force est de constater que la Constitution belge ne consacre pas explicitement l'existence des partis politiques, alors même que ceux-ci sont progressivement devenus des éléments cruciaux dans la vie politique du pays ¹. Cette carence constitutionnelle s'explique avant tout par des raisons historiques : la Constitution a été adoptée en 1831, c'est-à-dire à une époque qui ignorait le phénomène des partis tel que nous le connaissons aujourd'hui. Comme l'a observé Pierre Wigny, les fondateurs du régime politique belge, loin de penser à ceux-ci, « avaient plutôt imaginé l'organisation constitutionnelle en mettant directement le pouvoir en relation avec les individus » ². On retrouve ici les traces de l'hostilité que la pensée

* Maître de conférences à la Faculté de droit de l'Université de Louvain. Référendaire à la Cour d'arbitrage.

** Chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université de Louvain. Avocat au barreau de Bruxelles.

1 V.-E. MC HALE (ed.), *Political Parties of Europe : Albania - Norway*, Greenwood Press, 1983, p. 56. P. AVRIL souligne que « le droit constitutionnel classique ignore les partis qu'il tient pour un phénomène extérieur à son ordre et relevant du simple fait » (*Essais sur les partis politiques*, Paris, Payot, p. 109).

2 P. WIGNY, « Les partis en droit public belge », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1955, p. 363. Cette conception est dépassée aujourd'hui, où le fonctionnement du système politique requiert « que les citoyens se groupent en formations politiques aux fins de sélectionner ceux qui brigueront un titre à l'exercice du pouvoir, aux fins aussi de

révolutionnaire française a manifestée à l'égard des corps intermédiaires. Et lors des révisions constitutionnelles qui se sont succédées depuis 1831, le Constituant n'a jamais été invité à procéder à une reconnaissance explicite des partis politiques.

Cependant, l'absence d'un véritable statut constitutionnel des partis politiques ne peut laisser penser que ceux-ci seraient privés de toute légitimité constitutionnelle.

Le procureur général émérite W.-J. Ganshof van der Meersch l'a affirmé sans ambages : « l'existence des partis en droit belge est légitime », parce qu'« elle est la conséquence naturelle des droits fondamentaux reconnus et garantis aux Belges par la Constitution »³. Nous ajoutons, avec Pierre Mendès France, qu'elle est inéluctable, parce que nous nous trouvons dans un pays de liberté⁴. Un parti politique est, avant toute chose, une association. A ce titre, il est protégé par l'article 27 de la Constitution, qui énonce que « les Belges ont le droit de s'associer » et précise que « ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive » ; dans le prolongement de cette disposition constitutionnelle, le législateur a adopté la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, qui prévoit un certain nombre d'infractions pénales punissant des comportements attentatoires à cette liberté⁵. En tant qu'association, le parti politique bénéficie également de la liberté d'opinion (article 19 de la Constitution) et de la liberté de réunion (article 26 de la Constitution).

De surcroît, l'existence des partis politiques trouve une consécration implicite dans certaines dispositions de la Constitution⁶. L'une d'elles retient particulièrement l'attention. Il s'agit de l'article 62, alinéa 2, qui prévoit que les élections à la Chambre des représentants « se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine ». Dans la mesure où un tel système – que la Constitution ne reconnaît que depuis le 15 novembre 1920 – est nécessairement un scrutin plurinominal, donc de liste, il postule implicitement la formation de partis politiques, voire le pluripartisme⁷. Le scrutin de liste confère même aux états-majors de parti un rôle déterminant dans la désignation des élus, puisque c'est à eux que revient la tâche de confectionner les listes de candidats⁸. Les partis politiques apparaissent ainsi

dégager les options générales qui servent de lignes de conduite au gouvernement du pays » (F. DELPÉRIÉ, *Droit constitutionnel*, t. I, *Les données constitutionnelles*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 1987, p. 256, n° 156).

3 W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, Editions de la Librairie encyclopédique, 1957, p. 37.

4 P. MENDES FRANCE, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, p. 225.

5 Sur les partis politiques et la liberté d'association, voy. *infra*.

6 Voy. not. L.P. SUETENS, « De politieke partijen naar Belgisch recht », *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 1988, p. 300 ; H. VAN IMPE, « De Grondwettelijkheid van de Belgische politieke partijen », *ibid.*, 1964, p. 298.

7 Il faut également citer l'art. 68 de la Constitution, remplacé le 5 mai 1993, qui, s'agissant des sénateurs élus directement par la population, se réfère expressément à la présence de « listes ».

8 F. DELPÉRIÉ, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel - 1. Les pouvoirs*, Bruxelles, Larcier, 1986, p. 84, n° 303. Ce filtre des partis politiques suscite une vive inquiétude chez certains auteurs, tel Ph. BENETON : « Que devient alors la démocratie quand elle est "médiatisée" par les partis ? La représentation, version libérale, avait une dimension aristocratique avouée, la représentation filtrée par les partis n'a-t-elle pas une dimension oligarchique occulte ? » (*Introduction à la politique moderne*, Paris, Hachette, coll.

comme « une épine dorsale de la démocratie », selon l'expression d'un ancien ministre⁹. Récemment, des initiatives ont été prises qui emportent une diminution de l'incidence des partis dans la présentation des listes électorales. Les unes tendent à supprimer le vote en case de tête¹⁰. Les autres visent à assurer une plus grande présence des femmes sur les listes électorales¹¹.

Il y a plus. Certaines lois, qui se rattachent au droit constitutionnel entendu au sens matériel du terme, touchent directement ou indirectement aux partis politiques.

De manière directe, une définition est procurée par la loi du 4 juillet 1989¹². Selon l'article 1^{er}, 1^o, de cette loi, un parti politique est une « association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque circonscription électorale 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 ». Selon l'exposé des motifs, les différents éléments de définition « supposent évidemment une certaine durée d'existence et de fonctionnement »¹³. Lors des travaux préparatoires de la loi du 4 juillet 1989, le ministre de l'Intérieur a indiqué que cette définition n'a qu'un caractère relatif, sa portée étant limitée au cadre de la loi dans laquelle elle prend place¹⁴. Les constitutionnalistes n'en sont pas moins tentés de s'en inspirer. La définition imaginée ainsi par le législateur a d'ailleurs le mérite de laisser entrevoir, au-delà de la diversité des approches possibles¹⁵, le trait essentiel de tout parti politique dans un régime démocratique, à savoir la volonté de mettre en oeuvre un programme politique par l'exercice du pouvoir, ce que Daniel-Louis Seiler appelle « l'aspect prétention »¹⁶. Comme

Pluriel, 1987, p. 189). Dans le même ordre d'idées, P. AVRIL souligne la transformation d'une « oligarchie individualiste » en une « oligarchie d'appareils » (« Partis et représentation », *Commentaire*, 1987/39, p. 524). Comp. J. BAECHLER, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit, 1985, pp. 89-90.

9 R. VANDEPUTTE, *Ministre sans pouvoir*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1982, p. 113.

10 Voy. les propositions de loi citées par A. NOEL et P. VANDERNACHT, « L'activité parlementaire des chambres fédérales en 1993 », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994/3-4, p. 418, note 133. Ces initiatives sont restées sans effet.

11 Voy. not. l'avant-projet de loi visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections législatives, provinciales et communales, soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État le 29 décembre 1992 (cfr. *infra*). Cette initiative a entraîné l'adoption de la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidature aux élections (*Moniteur belge*, 1er juillet 1994).

12 Sur cette loi, voy. *infra*.

13 *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1988-1989, n° 747/1, p. 4.

14 *Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 1988-1989, n° 714/2, p. 5.

15 Voy. Y. MENY, v° « Parti », in *Dictionnaire constitutionnel* (dir. O. Duhamel et Y. Meny), Paris, P.U.F., 1992, pp. 702-704.

16 D.-L. SEILER, *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986, p. 11. Pour R. ARON, les partis politiques sont « des groupements volontaires, plus ou moins organisés, dont l'activité est plus ou moins permanente, qui prétendent, au nom d'une certaine conception de l'intérêt commun et de la société, assumer, seuls ou en coalition, les fonctions de gouvernement » (*Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, p. 117). Pour M. DUVERGER, les partis politiques – qu'ils soient « d'origine électorale et

l'a écrit un auteur allemand, « la marque caractéristique du parti politique se trouve dans la volonté consciente d'influencer le tout étatique (*das Staatsganze*) »¹⁷.

De manière indirecte, plusieurs dispositions législatives font allusion à l'existence de partis politiques. Ces dispositions sont tirées essentiellement de la législation électorale, confirmant ainsi cette observation de Philippe Lauvaux selon laquelle « de manière générale, en l'absence de disposition constitutionnelle à cet effet, le rôle des partis politiques dans les régimes démocratiques est implicitement consacré par la législation électorale »¹⁸. Ces dispositions concernent notamment l'affiliation de listes en vue de l'obtention d'un numéro d'ordre commun¹⁹, ou encore les déclarations d'apparement de listes²⁰.

Parfois, la référence aux partis politiques est plus explicite. Ainsi, en vertu de l'article 17 du Code électoral, modifié par la loi du 30 juillet 1991, l'administration communale est tenue de délivrer des exemplaires ou copies de la liste des électeurs aux personnes qui, agissant « au nom d'un parti politique », en font la demande et s'engagent à présenter une liste de candidats à la Chambre ou au Sénat²¹. Ainsi encore, en vertu de l'article 115bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code électoral, modifié par la loi du 28 juillet 1987, « chaque formation politique représentée dans l'une ou l'autre chambre peut déposer un acte demandant la protection du sigle qu'elle envisage de mentionner dans l'acte de présentation »²².

parlementaire » ou « d'origine extérieure » – « agissent toujours sur le terrain électoral et parlementaire, sinon exclusivement, du moins très largement » (*Les partis politiques*, 7e éd., Paris, Libr. A. Colin, 1969, p. 11). Pour M. WEBER, « l'existence de chefs et de partisans qui en tant qu'éléments actifs cherchent à recruter librement des militants et, par contre-coup, l'existence d'un corps électoral passif constituent des conditions indispensables à la vie de tout parti politique » (*Le savant et la politique*, Paris, Plon, 1959, p. 136), les partis « ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement » (*Economie et société*, t. I, Paris, Plon, 1971, p. 292). Voy. égal. K. VON BEYME, *Political Parties in Western Democracies*, Gower, 1985, pp. 11-12.

17 O. KOELLREUTER, *Die politischen Parteien in modernen Staate*, Verlag Hirt, Breslau, 1926, cité par R. KRAEHE, *Le financement des partis politiques - Contribution à l'étude du statut constitutionnel des partis politiques*, Paris, P.U.F., 1973, p. 17.

18 Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1990, p. 66, n° 24.

19 Voy. l'art. 115bis, § 2, du Code électoral, modifié par la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et l'art. 115bis, § 3, du Code électoral, inséré par cette même loi.

20 Voy. l'art. 132 du Code électoral, modifié par la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État. *Adde* : art. 28quater de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ; art. 15, § 1^{er}, de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, modifiée par la loi précitée du 16 juillet 1993.

21 *Adde* : art. 3, § 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ; art. 3bis, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, inséré par la loi précitée du 16 juillet 1993 ; art. 7 bis, § 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 réglant le mode d'élection du Conseil de la Communauté germanophone, inséré par la loi précitée du 16 juillet 1993 ; art. 1^{er}, § 3, de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, inséré par la loi précitée du 16 juillet 1993 ; art. 4, § 1^{er}, de la loi électorale communale, modifié par la loi précitée du 16 juillet 1993.

22 *Adde* : art. 12, al. 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ; art. 10, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, modifié par la loi précitée du 16

Quant aux règlements des différentes assemblées législatives – tant au niveau de l'État fédéral que des entités fédérées –, ils instituent, au sein de chaque assemblée, des groupes politiques, dont la vocation est d'assurer un relais entre les mandataires et le parti politique auquel ils sont affiliés et de contribuer à une organisation plus efficace du travail parlementaire²³. La constitution d'un groupe politique est subordonnée au respect des conditions fixées par ces règlements. Chaque groupe politique bénéficie d'un subside annuel, inscrit à charge du budget des dotations.

Il faut encore citer la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques²⁴, dont l'article 3, § 1^{er}, énonce que « les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment ». En son § 2, ce même article 3 précise, d'une part, que « la notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société » et, d'autre part, que « la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante ».

Ces diverses considérations sur l'état du droit positif en la matière sont insuffisantes. Car, en marge des textes, certaines pratiques se sont développées qui révèlent une influence capitale des partis dans la vie politique et qu'on ne saurait passer sous silence. On ne pourrait certes pas leur attribuer le caractère de règles coutumières, ni les élever au rang de principes généraux du droit public. Elles n'en constituent pas moins d'incontournables usages politiques. L'exemple le plus éclairant est très certainement celui des crises ministérielles : depuis l'origine de ces crises jusqu'à leur dénouement, à savoir la formation d'un nouveau gouvernement, le rôle joué par les différents partis politiques est tout à fait essentiel²⁵. Il l'est d'autant plus qu'aujourd'hui, la plupart des partis ne sont plus nationaux, comme jadis, mais ont une base exclusivement communautaire, voire régionale²⁶. De tels usages – qui

juillet 1993 ; art. 21, al. 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 réglant le mode d'élection du Conseil de la Communauté germanophone ; art. 10, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, modifié par la loi précitée du 16 juillet 1993 ; art. 22 bis de la loi électorale communale, modifié par la loi précitée du 16 juillet 1993. D'autres lois font référence à l'existence de « formations politiques » : voy. not. l'art. 11, § 1^{er}, de la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique.

23 L'existence des groupes politiques est indirectement reconnue par certaines lois. Voy. not. : art. 24, § 3, al. 3, et § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ; art. 222, al. 4, du Code électoral ; art. 19, al. 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques ; art. 5, § 1^{er}, al. 2, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.).

24 Sur cette loi, voy. *infra*.

25 Voy. F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. II, 1. *Les pouvoirs*, *op. cit.*, pp. 45-48, n° 283.

26 Voy. K. DESCHOUWER, *Politieke partijen in België*, Anvers, Kluwer, 1987, pp. 82-85. Sur l'évolution récente des partis politiques en Belgique, voy. not. W. DEWACHTER, « Changes in a Particratie : the Belgian Party System from 1944 to 1986 », in H. Daalder (ed.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium*, London, Frances Pinter, 1987, pp. 285 à 363.

confinent à ce que Giovanni Sartori appelle la « partitocratie »²⁷ – sont acceptables tant qu'ils ne conduisent pas à un dévoiement des règles et des institutions établies par le droit positif. Dès lors, on peut, dans certains cas, s'interroger : « la Constitution qui a vocation de rendre compte du fonctionnement réel – et non fictif – du système politique ne devrait-elle pas s'attacher à mieux discipliner dans l'État l'action des citoyens et celle des formations politiques dont ils font librement partie ? »²⁸.

II. - LES PARTIS POLITIQUES ET LES DROITS FONDAMENTAUX

1. - Les partis politiques et la liberté d'association

Dans son article 27, la Constitution reconnaît le droit de s'associer et interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives. Dans le prolongement de cette disposition, la loi du 24 mai 1921²⁹ précise que la liberté d'association est garantie dans tous les domaines et que nul ne peut être contraint de faire partie d'une association ou de ne pas en faire partie (article 1^{er})³⁰. Une limite apparaît cependant : l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1934 interdit toutes milices privées ou toute organisation de particuliers dont l'objet est de recourir à la force ou de suppléer l'armée ou la police, de s'immiscer dans leur action ou de se substituer à elles³¹. La Cour de cassation a considéré que cette interdiction vaut également lorsque le recours à la force est un moyen de réaliser les objectifs politiques de l'organisation³². Par ailleurs, depuis la loi du 30 juillet 1981, des sanctions pénales sont prévues à l'encontre de celui qui, faisant partie d'un groupement ou d'une association, pratique, de façon manifeste et répétée, la discrimination ou la ségrégation raciale ou prône celles-ci dans certaines circonstances³³.

L'article 27 de la Constitution ne figure pas parmi les dispositions constitutionnelles dont la Cour d'arbitrage doit veiller au respect. Néanmoins, la juridiction constitutionnelle a rapidement exercé un contrôle indirect des lois, décrets et ordonnances au regard de cette disposition parce qu'elle l'a combinée avec les articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination. La première loi annulée par la Cour d'arbitrage pour violation de ce principe l'a précisément été parce qu'elle restreignait de manière discriminatoire la liberté d'association d'une catégorie de personnes, à savoir les laboratoires de biologie clinique et les membres de ces laboratoires³⁴.

27 G. SARTORI, *Théorie de la démocratie*, Paris, Libr. A. Colin, 1973, p. 102. Voy. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours - Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987, spéc. pp. 162, 279 et 282 ; Dossiers du C.R.I.S.P., *Les partis politiques en Belgique*, n° 21, Bruxelles, 1986, p. 25.

28 F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. 1^{er}, *op. cit.*, p. 258, n° 157.

29 *Moniteur belge*, 28 mai 1921.

30 Voy., concernant la liberté d'association, F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. 1^{er}, *op. cit.*, pp. 242 et sv.

31 Loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et complétant la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions (*Moniteur belge*, 6-7 août 1934).

32 Cass., 24 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 361.

33 Art. 3 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (*Moniteur belge*, 8 août 1981).

34 Arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989, *Rec. C.A.*, 1989, p. 207.

Concernant la liberté d'adhérer à un parti politique, un arrêt doit être signalé, l'arrêt n° 62/93 du 15 juillet 1993.

La Cour était saisie d'un recours en annulation contre des dispositions de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, recours introduit par des syndicats de gendarmes et, individuellement, par des gendarmes ³⁵.

Une des dispositions soumises à la Cour retient l'attention : elle interdit aux membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie de s'affilier ou de prêter leur concours à des partis politiques, de même qu'à des mouvements, groupements, organisations ou associations poursuivant des fins politiques.

Pour examiner le bien-fondé du recours, la Cour se fonde sur les articles de la Constitution qui reconnaissent l'égalité et la non-discrimination ³⁶, combinés avec la liberté d'association telle qu'elle est reconnue par l'article 27 de la Constitution, qui, selon la Cour, ne permet des restrictions à l'égard des fonctionnaires qu'en conformité avec l'article 11.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 22.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Cour estime que ces dispositions s'opposent à ce qu'il soit porté atteinte à l'essence même du droit d'association : « seul peut être limité l'exercice du droit d'association par les membres des services de police, et uniquement dans la mesure où de telles restrictions répondent au critère de nécessité dans une société démocratique ».

La Cour recherche ensuite la justification donnée à la disposition, telle qu'elle résulte des travaux préparatoires de la loi : il s'agit de garantir que la gendarmerie soit, en tant que service national de police, neutre et disponible. La Cour n'admet pas pour autant la différence de traitement faite à l'égard des gendarmes : « du fait de sa généralité, l'interdiction instaurée par le législateur est [...] manifestement disproportionnée à l'objectif qu'il entendait poursuivre, étant donné que l'affiliation à un parti politique, à un mouvement ou à une organisation poursuivant des fins politiques ainsi que d'autres formes non publiques de coopération ne sont pas de nature à mettre en péril la neutralité du corps ni à faire obstacle à sa disponibilité ». La Cour a dès lors annulé la disposition qui lui était soumise.

2. - Les partis politiques et la liberté d'expression

La liberté de manifester ses opinions en toute matière est garantie par l'article 19 de la Constitution, « sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés » ³⁷. Les délits réprimés sont notamment

³⁵ Arrêt n° 62/93 du 15 juillet 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 671. Sur cet arrêt, voy. B. RENAULD, « Nécessité et proportionnalité des restrictions législatives aux minorités », *Journal des tribunaux*, 1993, p. 823. La Cour n'a admis la recevabilité du recours introduit par les syndicats de gendarmes, qui sont des associations de fait, que relativement à la disposition qui a une incidence sur les conditions de leur agrément. Voy. à ce sujet *infra*.

³⁶ Art. 10 et 11 de la Constitution.

³⁷ Voy. à ce propos F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. Ier, *op.cit.*, pp. 210 et sv. Voy. aussi J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1991.

les atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes ³⁸, ou le fait d'inciter à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe pour des motifs racistes ³⁹. Par ailleurs, afin de respecter la pluralité des opinions, des restrictions sont apportées à la liberté d'expression des agents des pouvoirs publics. « Les agents publics ne sont pas des citoyens comme les autres. S'ils sont en droit d'avoir et de manifester une opinion, ils se doivent d'être attentifs aux modalités de l'expression de leurs idées ou de leurs préoccupations modalités qui pourraient amener les administrés à douter du souci des autorités publiques d'accepter, sans distinction aucune, les opinions de tous » ⁴⁰. Nous reviendrons sur ce thème à propos de l'égalité et de la non-discrimination.

De la même manière qu'elle contrôle la liberté d'association, en la combinant avec les règles d'égalité et de non-discrimination, la Cour pourrait censurer toute atteinte discriminatoire à la liberté d'expression. Pareil contrôle est précisément exercé par la Cour dans l'arrêt n°62/93 du 15 juillet 1993 ⁴¹, qui admet la conformité à la Constitution de la disposition interdisant aux membres du personnel de la gendarmerie de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques. C'est ici la liberté d'expression qui est en cause, telle qu'elle est garantie par l'article 14 de la Constitution et par l'article 10.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour admet la justification donnée à la mesure « qui est de garantir un service de police efficace dont l'impartialité soit incontestable, au bénéfice des autorités et des citoyens, en vue de protéger le bon fonctionnement de la démocratie ».

3. - Les partis politiques et le principe d'égalité et de non-discrimination

Dans un arrêt du 15 juillet 1993 ⁴², la Cour d'arbitrage émet des considérations intéressantes sur le conflit qui peut opposer l'égalité entre les individus et l'égalité entre les groupes.

Elle est saisie d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État qui l'interroge sur la conformité à la règle d'égalité de l'article 20 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques ⁴³.

Cette loi s'inscrit dans le prolongement de dispositions constitutionnelles qui prévoient que la loi garantit les droits et libertés des

38 Art. 443 et sv. du Code pénal.

39 Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (citée *supra*).

40 F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. Ier, *op.cit.*, p. 212.

41 Arrêt cité *supra*.

42 Arrêt n° 65/93 du 15 juillet 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 715. Sur cet arrêt, voy. not. H. DUMONT et X. DELGRANGE, « La loi du Pacte culturel et la directive de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations : sagesse ou monstruosité? », *Journal des tribunaux*, 1994, pp. 2 à 12 ; S. MARIQUE, « Commentaires », *Journal des procès*, 15 octobre 1993, pp. 29 à 31, et « Entre équilibre et égalité », *Revue de la jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1994, pp. 78 à 80.

43 *Moniteur belge*, 16 octobre 1973. Sur cette loi, voy. not. F. DELPÉRÉE et H. DUMONT, « L'égalité, à la troisième génération », *De Grondwet honderdvijftig jaar*, Bruxelles, Bruylant, 1981, pp. 95-127, et H. DUMONT, « La loi relative au pacte culturel, dix ans après », *Cahiers du CACEF*, 1984, n° 114, pp. 13-31.

minorités idéologiques et philosophiques⁴⁴ et arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques⁴⁵. Elle a pour objet de transformer en obligations légales l'engagement mutuel signé par cinq partis politiques sous le nom de « Pacte culturel »⁴⁶. Ce pacte a été conclu « dans le but de favoriser, par tous les moyens adéquats, et dans le cadre d'une politique rénovée, la libre expression des différentes tendances idéologiques et philosophiques, ainsi que la compréhension et la coopération, dans le respect mutuel, entre les personnes, les groupes, les organisations et les institutions à vocation culturelle qui s'en réclament ou non »⁴⁷.

La loi du 16 juillet 1973 est actuellement remise en cause par certains députés qui ont déposé une proposition de loi l'abrogeant⁴⁸. Ces députés considèrent que le Pacte culturel s'est avéré inadéquat à certains égards, surtout en raison de la politisation qu'il a engendrée et n'est plus indispensable pour garantir la non-discrimination pour des raisons philosophiques ou politiques, en raison des garanties juridictionnelles qui ont été créées depuis, notamment celles qui résultent de l'extension des compétences de la Cour d'arbitrage.

Le lien entre tendance idéologique et parti politique apparaît d'emblée à la lecture de l'article 3, § 2, de la loi : « la notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société. La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante ». On relèvera également que l'article 3, § 4, de la loi dispose que, pour l'application de la présente loi, aucune personne, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée. « Ainsi, les seules tendances bénéficiaires du pacte sont celles qui disposent d'une expression politique au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique concernée. Sont donc exclus les groupes idéologiques, même numériquement importants, qui ne trouveraient pas d'expression politique adéquate et, *a fortiori*, les groupes numériquement minoritaires qui ne disposent d'aucun relais politique. En définitive, par le détour du concept de représentation, la loi semble assimiler les tendances idéologiques ou philosophiques aux tendances politiques, et celles-ci aux groupes politiques des assemblées délibérantes »⁴⁹.

La disposition soumise à la Cour d'arbitrage est libellée en ces termes : « En ce qui concerne les membres du personnel exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels, le recrutement, la désignation, la nomination et la promotion tant du personnel statutaire et temporaire que du personnel recruté sous contrat doit se faire selon le principe de l'égalité des droits sans discrimination idéologique ou philosophique et selon les règles de leur statut respectif, en tenant compte de la nécessité d'une répartition équilibrée des fonctions, attributions et affectations entre les différentes tendances représentatives, d'une présence minimale pour chacune

44 Art. 11 de la Constitution.

45 Art. 131 de la Constitution.

46 *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1972-1973, n° 633/1, p. 1.

47 *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1972-1973, n° 633/2, annexe, p. 9.

48 *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 837/1.

49 H. DUMONT, *op. cit.*, p. 21.

des tendances et en évitant tout monopole ou toute prédominance injustifiée de l'une de ces tendances »⁵⁰.

Dans son arrêt, la Cour relève d'emblée que la disposition qui lui est soumise poursuit deux objectifs inconciliables⁵¹ et que le souci de répartir les fonctions entre les tendances représentatives porte incontestablement ombrage au principe d'égalité entre les agents. La Cour n'admet pas ce système car « il emporte inévitablement que des agents puissent se voir défavorisés, en dépit de leurs mérites, en raison de leurs convictions idéologiques ou philosophiques. Il comporte en outre le risque de défavoriser ceux qui usent du droit qu'a tout citoyen de ne pas prendre publiquement parti. Il défavorise encore ceux qui sont en accord avec une tendance sur certaines questions, avec une autre sur d'autres points ». La Cour souligne que l'inégalité de traitement qui en résulte met en cause des principes relatifs à la vie privée, ainsi qu'à la liberté d'exprimer ou de ne pas exprimer les opinions personnelles, puisqu'elle est fonction des convictions de chacun. La Cour considère que le législateur poursuit certes un but légitime, en veillant à des équilibres, mais qu'il manque au principe de proportionnalité en recourant à cette fin à un système qui impose à l'autorité de déroger au principe d'égalité en considération des convictions personnelles. La Cour est renforcée dans sa conviction par le fait que « le système impose, sur le plan des principes, un sacrifice certain pour un avantage qui reste conjectural », que « ce n'est pas encourager chaque agent à exercer ses fonctions avec impartialité que de rendre officielle la tendance qu'il est incité à déclarer et d'attacher à celle-ci des conséquences sur le plan de la carrière » et que la loi n'indique pas dans quelle mesure l'objectif de répartition permet de déroger à l'objectif d'égalité.

Le dispositif de l'arrêt est net : l'article 20 de la loi du 16 juillet 1973 viole l'article 10 de la Constitution⁵².

Cet arrêt appelle deux observations.

L'on ne peut, d'abord, s'empêcher de le rapprocher de la proposition de loi déjà évoquée qui tend à l'abrogation de la loi pour le motif que les

50 Avant d'en venir au fond de la question, la Cour est amenée à s'interroger sur l'interprétation qui doit être donnée à la disposition: le texte de l'art. 20 est-il applicable aux fonctionnaires dont l'emploi est en cause devant le Conseil d'État et qui sont des fonctionnaires d'un département ministériel titulaires d'un emploi dans un service s'occupant de matières culturelles? La Cour admet que le texte est susceptible de plusieurs interprétations mais refuse de choisir car « il appartient au juge qui a posé la question préjudicielle d'interpréter la disposition sur laquelle porte cette question ». La Cour part donc de l'interprétation donnée par le juge pour opérer son contrôle au regard de la règle d'égalité.

51 Dans leur article (*op. cit.*, p 127), F. DELPÉRÉE et H. DUMONT se demandaient déjà si ces deux objectifs pourraient toujours se concilier: « La règle constitutionnelle de l'égalité profite en même temps aux individus et aux groupes. Son bénéfice en est revendiqué par les faibles comme par les forts. Sera-t-il toujours possible de concilier ces préoccupations contradictoires? Peut-on espérer que l'égalité profitera toujours aussi aux individus qui sont rebelles aux appartenances de groupes ou de tendances? » Dans son article (*op. cit.*, p. 25), H. DUMONT montre, par un exemple, la difficulté de concilier l'art. 20 et l'art. 3, § 4, de la loi.

52 L'autorité de l'arrêt résulte des art. 26 et sv. de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. La juridiction qui a saisi la Cour est tenue de se conformer à l'arrêt rendu pour la solution du litige. Toute juridiction amenée dans un autre litige à appliquer la même disposition législative est tenue de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage. Toutefois, une juridiction dont les décisions sont susceptibles de recours en est dispensée pour autant qu'elle respecte l'arrêt de la Cour et donc, en l'espèce, n'applique pas l'art. 20 de la loi du 16 juillet 1973.

garanties qu'elle procure en terme de non-discrimination ne sont plus indispensables puisqu'elles sont assurées notamment par la Cour d'arbitrage dans son contrôle du respect de la non-discrimination. Or, il apparaît de l'arrêt que la mise en oeuvre des principes d'égalité et de non-discrimination peut aboutir à des résultats contradictoires en terme de garanties : les garanties prévues par le Pacte culturel, dans le prolongement du principe constitutionnel de non-discrimination et de protection des minorités idéologiques et philosophiques, sont en contradiction avec les garanties qui résultent, selon la Cour, du principe constitutionnel d'égalité.

L'on voudrait, ensuite, rapprocher l'arrêt de la Cour d'un arrêt du Conseil d'État du 25 juillet 1968, l'arrêt *Lenaerts* ⁵³, qui a très largement inspiré le législateur dans la rédaction de la disposition mise en cause devant la Cour d'arbitrage ⁵⁴. Le juge administratif apparaît ainsi comme « précurseur », comme précédant les réformes. Et il peut être intéressant de relever que le seul texte constitutionnel auquel il pouvait avoir recours à l'époque, avant la révision constitutionnelle de 1970, était l'article 10 de la Constitution (« les Belges sont égaux devant la loi »). Partant de cette règle, le Conseil d'État reconnaît à toute tendance politique et philosophique le droit de se voir traitée par l'autorité sur le même pied que les autres. « Il en résulte, en principe, un devoir de neutralité et d'objectivité de l'autorité à l'égard de ces tendances – les ignorer – sauf dans les hypothèses où l'autorité doit intervenir de manière positive et active par exemple dans l'exercice de sa mission culturelle. En tenant compte de la diversité et des caractères propres de chacune des tendances politiques et philosophiques représentatives, l'autorité doit alors pratiquer une politique pluraliste positive » ⁵⁵. Le Conseil d'État considère, dès lors, qu'une composition à base pluraliste s'impose pour la direction de services de radiodiffusion et de télévision. « Ce système (offre) des garanties d'objectivité plus sérieuses que n'en peut fournir le système invraisemblable fondé sur la confiance forcée dans l'objectivité nécessaire et totale de chaque fonctionnaire pris individuellement ». Le Conseil d'État se rend compte du conflit qui peut exister entre l'exigence de pluralisme et l'égalité de traitement au sein du service à laquelle les fonctionnaires peuvent prétendre – « en ce compris le droit de voir leurs aptitudes appréciées indépendamment de leurs convictions politiques » –, mais il accepte que cette dernière garantie cède le pas devant la première ⁵⁶. L'on peut ainsi observer qu'à vingt-cinq ans de distance, juge administratif et juge constitutionnel tranchent d'une manière diamétralement opposée le conflit opposant l'égalité entre les individus et l'égalité entre les groupes.

III. - LES PARTIS POLITIQUES ET L'ACCÈS AU JUGE CONSTITUTIONNEL

Depuis 1989, l'accès de la Cour d'arbitrage est ouvert à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt et plus seulement aux gouvernements fédéral, communautaires et régionaux ; peuvent, par ailleurs,

53 C.E., 25 juillet 1968, n° 13122, A.A.C.E., p. 670. Voy. égal. C.E., 31 mai 1985, n° 25424, R.A.C.E., p. 204.

54 Voy. F. DELPÉRÉE et H. DUMONT, *op. cit.*, p. 115.

55 A. RASSON-ROLAND, « La radio et la télévision face au juge administratif », *Annales de droit de Louvain*, 1987, pp. 95-118, ici p. 100.

56 Pour un commentaire de l'arrêt, voy. A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, pp. 98 et sv., qui compare également cette jurisprudence à l'art. 20 de la loi du 16 juillet 1973.

également introduire un recours en annulation les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ⁵⁷.

L'accès des partis politiques à la Cour d'arbitrage peut s'envisager de trois manières différentes.

Lorsque le parti politique existe comme *personne juridique*, par exemple parce qu'il s'est constitué en association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921, il peut agir devant la Cour d'arbitrage comme personne morale à la condition de justifier d'un intérêt. C'est ainsi que la Cour a admis le recours introduit par l'A.S.B.L. « Parti communautaire national européen » à l'encontre d'une loi relative au financement des partis politiques ⁵⁸. La recevabilité du recours est également soumise à des exigences de preuve qui doivent permettre à la Cour de vérifier la capacité d'ester en justice de la personne morale ⁵⁹. Concernant l'intérêt à agir d'une A.S.B.L., on peut se référer à la jurisprudence classique de la Cour : « lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres ; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet ; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association ; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent » ⁶⁰. La Cour a eu recours à cette jurisprudence pour apprécier la recevabilité d'un recours introduit par un syndicat constitué en A.S.B.L. ⁶¹.

Toute autre est la situation d'un *parti politique qui n'a pas la personnalité juridique*, ce qui est le cas de la plupart des partis politiques belges. S'il n'existe pas encore de jurisprudence relative à leur capacité à agir devant le juge constitutionnel, l'on peut sans doute entrevoir une possibilité pour eux d'agir en trouvant appui dans la jurisprudence de la Cour relative à la capacité à agir d'organisations syndicales n'ayant pas non plus la personnalité juridique. Dans un arrêt du 18 novembre 1992, la Cour a admis, pour la première fois, que des associations de fait, en l'espèce des organisations syndicales, puissent introduire un recours devant elle parce que le législateur a organisé la participation au fonctionnement des services publics de ces organisations, de manière étendue pour les associations « représentatives » et plus restreinte pour les associations « agréées », les reconnaissant ainsi légalement comme formant des entités juridiques distinctes dans cette matière, et parce que le législateur a, de ce fait, donné à ces associations « les

57 Art. 142 de la Constitution et art. 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Voy., à ce sujet, F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, « La Cour d'arbitrage belge », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, IV-1988, pp. 67-77, et A. RASSON-ROLAND, « L'accès direct à la protection : techniques et résultats - en Belgique », *ibid.*, VII-1991, p. 112-116.

58 Arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990, *Rec. C.A.*, 1990, p. 351 (sur cet arrêt, voy. *infra*). La Cour a aussi admis dans cet arrêt l'intervention dans la procédure d'une autre A.S.B.L. qui « peut être considérée, en raison de son objet social, comme une association qui fait de la propagande pour le P.C.N. » et justifie donc de l'intérêt requis pour intervenir.

59 Arrêt n° 11/90 du 22 février 1990, *Rec. C.A.*, 1990, p. 83 ; arrêt n° 40/90, cité *supra* ; arrêt n° 6/91 du 26 mars 1991, *Rec. C.A.*, 1991, p. 55 ; arrêt n° 34/91 du 21 novembre 1991, *Rec. C.A.*, 1991, p. 371 ; arrêt n° 25/92 du 2 avril 1992, *Rec. C.A.*, 1992, p. 243.

60 Voy. not. les arrêts n° 35/93 du 6 mai 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 371, n° 36/93 du 6 mai 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 385, et n° 37/93 du 19 mai 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 391.

61 Voy. l'arrêt n° 35/93, cité *supra*.

prérogatives utiles non seulement pour exercer cette participation mais aussi pour contester les limites dans lesquelles elle serait arbitrairement contenue ». L'action d'une association agréée, qui agit en annulation de dispositions qui ont pour effet de restreindre ses prérogatives, est ainsi accueillie ⁶². Ce raisonnement sera reproduit dans un arrêt du 15 juillet 1993 ⁶³ et vaut également pour l'intervention d'associations de fait dans une procédure préjudicielle ⁶⁴ : les associations de fait, qui « ne peuvent ester en justice que lorsque l'autorité reconnaît certaines compétences à ces organisations jouissant d'une existence sociale réelle », sont dépourvues de la capacité requise pour intervenir devant la Cour dans une procédure préjudicielle à défaut d'une telle reconnaissance ⁶⁵. La Cour admet, par ailleurs, l'intervention dans une procédure préjudicielle d'une association de fait qui est partie à la cause devant le juge qui a posé la question préjudicielle ou qui justifie d'un intérêt dans cette cause, parce que la loi l'habilite expressément à introduire auprès des tribunaux du travail une action tendant à trancher un différend qui a trait aux dispositions relatives aux conseils d'entreprise et qu'elle aurait donc pu être reçue à intervenir dans cette cause ⁶⁶.

L'on peut encore envisager l'accès des partis politiques à la Cour d'arbitrage d'une troisième manière, par l'intermédiaire d'un parlementaire, d'un membre ou d'un dirigeant.

Le recours d'un *membre d'une assemblée législative*, fût-il même vice-président de cette assemblée, est dans un premier temps rejeté purement et simplement par la Cour, pour le motif que l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 réserve la saisine de la Cour au président de l'assemblée agissant à la demande de deux tiers des membres ⁶⁷. Dans un arrêt du 9 octobre 1990, la Cour précise cependant que si le membre individuel d'une assemblée législative ne peut invoquer un intérêt fonctionnel lui permettant d'introduire un recours en vue de la sauvegarde des prérogatives de l'assemblée, il peut introduire un recours s'il fait apparaître qu'il est personnellement affecté directement et de manière défavorable, dans sa situation personnelle ou en tant que membre d'un parti politique non représenté à l'exécutif, par la norme entreprise, ce qui pourrait être le cas si cette disposition modifiait les rapports politiques au sein du conseil et avait une incidence directe sur le poids politique du requérant au sein des commissions du conseil ⁶⁸.

Dans un arrêt du 9 octobre 1990, la Cour rejette, pour irrecevabilité à défaut d'intérêt, un recours introduit par un requérant agissant notamment en sa qualité de *membre d'un parti politique*, parce que le préjudice direct allégué n'est pas démontré, « le législateur n'ayant pas établi de distinction entre partis politiques, mais uniquement entre les groupes du Conseil (de la Région de

62 Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, *Rec. C.A.*, 1992, p. 759.

63 Arrêt n° 62/93, cité *supra*.

64 Voy. l'art. 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

65 Arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 577.

66 Arrêt n° 57/93 du 8 juillet 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 605.

67 Arrêt n° 8/90 du 7 février 1990, *Rec. C.A.*, 1990, p. 61. Voy. aussi les arrêts n° 33/91 du 14 novembre 1991, *Rec. C.A.*, 1991, p. 355, et n° 48/92 du 18 juin 1992, *Rec. C.A.*, 1992, p. 515.

68 Arrêt n° 30/90 du 9 octobre 1990, *Rec. C.A.*, 1990, p. 271.

Bruxelles-Capitale) selon qu'ont été ou non élus en leur sein des membres de l'Exécutif ou des secrétaires d'État » ⁶⁹.

Il n'existe pas encore de jurisprudence relative à l'intérêt à agir de *dirigeants de partis politiques*. L'on peut cependant, à nouveau, évoquer l'hypothèse, dans une certaine mesure comparable de l'intervention dans une procédure préjudicielle de représentants d'une organisation syndicale représentative. La Cour admet que ces représentants, qui agissent à titre professionnel, pour défendre les intérêts des employés, justifient de l'intérêt requis dans la cause devant la juridiction qui a ordonné le renvoi et puissent intervenir devant elle ⁷⁰.

IV. - LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Pêchant par pusillanimité, le législateur s'est longtemps abstenu d'aborder la problématique des ressources financières des partis politiques. Mis à part l'octroi de subsides aux groupes politiques des assemblées législatives, quelques facilités éparses accordées à l'occasion des élections et la déductibilité fiscale de certaines libéralités, la matière était plongée dans un profond vide juridique.

En 1989, le législateur s'est décidé à combler ce vide en adoptant une loi qui vise tout à la fois, d'une part, à limiter et contrôler les dépenses électorales et, d'autre part, à régler les moyens financiers et la comptabilité des partis politiques ⁷¹.

Si les deux volets de la loi sont intimement liés, le législateur n'en a pas moins voulu éviter que celle-ci soit interprétée comme consacrant un financement direct des campagnes électorales. En clair, la loi du 4 juillet 1989 n'institue ni une subordination spécifique des campagnes électorales, ni un remboursement des frais électoraux, mais une aide financière publique et générale aux partis politiques, associée à un plafonnement des dépenses électorales. Comme l'a écrit récemment Didier Maus, « qu'il y ait des mécanismes de communication entre les deux relève de l'évidence, mais juridiquement, il s'agit de phénomènes distincts » ⁷².

En raison de son caractère général, le financement instauré par la loi est subordonné à la démonstration d'une certaine représentativité dans le chef des partis politiques, représentativité évaluée à l'aune des derniers résultats électoraux. Concrètement, une dotation est allouée, chaque trimestre, à tout parti politique représenté au Parlement par au moins un député et un sénateur élu directement, sous la réserve qu'il en fasse la demande ⁷³.

69 Arrêt n° 30/90, cité *supra*.

70 Arrêt n° 56/93, cité *supra*.

71 *Moniteur belge*, 20 juillet 1989, pp. 12715 à 12723. Sur cette loi, voy. M. VERDUSSEN, « Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1990, pp. 551 à 557 ; « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Annales de droit de Louvain*, 1990, pp. 277 à 324 ; L. IKER-DE MARCHIN, « Le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis », *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 1991, n° 1323-1324.

72 D. MAUS, « Le financement de la vie politique », in Centre de recherches administratives et politiques de Picardie, *Droit et politique*, Paris, P.U.F., 1993, p. 190.

73 Art. 15, 20 et 21 de la loi du 4 juillet 1989, ces derniers modifiés par la loi du 18 juin 1993. En son al. 2, ajouté par la loi du 18 juin 1993, l'art. 16 de la loi du 4 juillet 1989 précise que chaque parti politique peut renoncer au bénéfice de la dotation. Sur la définition du « parti politique » procurée par la loi du 4 juillet 1989, voy. *supra*.

Saisie d'un recours en annulation dirigé contre la loi du 4 juillet 1989, la Cour d'arbitrage a considéré, dans l'arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990 ⁷⁴, que ce seuil de représentativité n'est pas de nature à établir une méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Selon la Cour, le législateur peut valablement, d'une part, faire dépendre le financement des partis politiques de la preuve d'une certaine représentativité et, plus particulièrement, d'un critère tiré des derniers résultats électoraux, mais, d'autre part, estimer que la simple participation aux élections n'est pas suffisante pour l'obtention d'un tel financement ⁷⁵. En somme, pour constituer un parti politique au sens de la loi du 4 juillet 1989, il est nécessaire de « concourir à l'expression du suffrage » – pour reprendre les termes de l'article 4 de la Constitution française –, mais ce concours, à lui seul, ne permet pas pour autant de bénéficier d'une aide financière.

Dans une perspective comparative ⁷⁶, la décision rendue par la Cour d'arbitrage pourrait, sur ce point, apparaître comme étant peu restrictive. Cependant, il faut avoir égard à la philosophie de la loi du 4 juillet 1989 qui, insistons-y, ne vise pas à mettre en place une simple aide à la propagande électorale des partis politiques. Compte tenu du but beaucoup plus global de la loi – dont l'opportunité ne peut être remise en cause par le juge constitutionnel –, il était difficilement concevable d'exiger du législateur qu'il se satisfasse d'une condition de participation électorale. Certes, cet élément d'appréciation – l'objectif d'un financement *général* des partis politiques – n'apparaît pas clairement dans la décision de la Cour, mais nul doute qu'elle y a eu égard.

La loi du 4 juillet 1989 a été modifiée par une loi du 18 juin 1993 ⁷⁷, puis par une loi du 19 mai 1994 ⁷⁸. Les modifications introduites concernent notamment le volet de la loi relatif au financement des partis politiques. Comment se présente le régime actuel de financement ?

1. - Les montants du financement

Avant la loi du 18 juin 1993, la dotation s'élevait annuellement à un montant forfaitaire de 3 millions de francs belges, adapté en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation et majoré d'un « montant supplémentaire de 10 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

74 C.A., arrêt n° 40/90, du 21 décembre 1990, *Rec. C.A.*, 1990, p. 351; *Journal des tribunaux*, 1991, p. 406, obs. M. VERDUSSEN (« La Cour d'arbitrage et l'argent des partis politiques »). La Cour d'arbitrage a été saisie d'un autre recours en annulation contre cette loi, qu'elle a considéré comme irrecevable (C.A., arrêt n° 23/90, du 28 juin 1990, *Rec. C.A.*, 1990, p. 181).

75 4.B.4.2. La Cour d'arbitrage ajoute que « le rôle central du Parlement national dans notre ordre juridique peut inciter le législateur à n'octroyer un soutien financier qu'aux seuls partis qui sont représentés dans les deux assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement. Cette limite ne peut pas être considérée comme excessive dans le cadre du système électoral belge en ce que celui-ci est basé sur la représentation proportionnelle et comporte un mécanisme d'appareillement » (*id.*).

76 Comp. avec la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 du Conseil constitutionnel français (*Recueil de jurisprudence constitutionnelle*, I, p. 397) et l'arrêt du 3 décembre 1968 de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (*Neue Juristische Wochenschrift*, 1968, vol. 51, p. II).

77 *Moniteur belge*, 7 août 1993, pp. 17855 à 17857.

78 *Moniteur belge*, 25 mai 1994, pp. 14097 à 14100.

politique lors des dernières élections législatives en vue du renouvellement intégral de la Chambre des représentants et du Sénat » ⁷⁹. Ces montants ont été augmentés par la loi du 18 juin 1993 : de 3 millions à 5 millions de francs belges et de 10 à 50 francs belges. La dotation est à charge, non pas du pouvoir exécutif, mais de la Chambre des représentants et du Sénat, un crédit budgétaire spécial étant inscrit à cet effet ⁸⁰.

2. - Les destinataires du financement

La dotation n'est pas versée directement au parti politique, mais à l'institution – constituée sous la forme d'une association sans but lucratif – que chaque parti est invité à désigner et qui est agréée par un arrêté délibéré en Conseil des ministres ⁸¹. Cette règle s'explique par la circonstance qu'étant dépourvus de la personnalité juridique, les partis politiques ne peuvent être soumis à aucun contrôle, contrairement aux associations sans but lucratif, qui jouissent de la personnalité juridique et se prêtent donc à des contrôles.

3. - Les contreparties au financement

Il va sans dire qu'en Belgique comme ailleurs, le financement des partis politiques par l'État n'est pas sans contrepartie. Le législateur s'est appuyé sur le constat que le manque de transparence et de salubrité dont souffre actuellement le fonctionnement des partis est responsable, pour une grande part, du fossé qui se creuse entre le citoyen et la politique. Ce fossé est encore accentué par le coût des campagnes électorales, dont l'exorbitance rend chimérique une égalité des chances pourtant vitale dans toute démocratie qui se respecte. De ces constatations, le législateur a tiré plusieurs conséquences.

a. - L'établissement d'un rapport financier

La première mesure consiste dans l'obligation de faire établir, chaque année, un rapport financier par un membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises ⁸². Ce dernier est tenu de se conformer aux modalités d'enregistrement définies par un arrêté royal du 24 janvier 1991 ⁸³.

Ce rapport financier porte sur les comptes de recettes et de dépenses du parti politique. Outre les dotations octroyées en vertu de la loi elle-même, doivent être considérés comme étant des recettes, pour l'application de cette dernière, notamment les cotisations des membres, les dons, donations ou legs, les contributions versées par les groupes parlementaires et les composantes du parti, les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier et, de manière générale, les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou

79 Art. 16 et 18 de la loi du 4 juillet 1989.

80 Art. 15 et 19 de la loi du 4 juillet 1989. Voy. R. SENELLE et E. CLÉMENT, *Dotations*, Bruxelles, La Charte, 1990, pp. 22-23.

81 Art. 15 et 22 de la loi du 4 juillet 1989. Voy. not. l'arrêté royal du 31 juillet 1989 portant agrément des institutions habilitées à recevoir les dotations pour le financement des partis politiques (*Moniteur belge*, 25 août 1989, pp. 14670-14671).

82 Art. 23, al. 2, de la loi du 4 juillet 1989, modifié par la loi du 19 mai 1994.

83 Arrêté royal d'exécution de l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (*Moniteur belge*, 7 février 1991, pp. 2376-2377).

pouvant être exprimées en valeur pécuniaire ⁸⁴. Quant aux dépenses, il s'agit notamment des dépenses de personnel, des frais de fonctionnement, des publications, des dotations accordées aux composantes du parti, des dépenses afférentes à la propagande électorale et des dépenses afférentes aux bâtiments ⁸⁵.

Jusqu'en 1994, les données contrôlées étaient ainsi uniquement relatives aux mouvements de patrimoine. Ce n'était pas suffisant. En effet, une véritable transparence financière des partis politiques ne peut se restreindre à la divulgation de leurs comptes, mais implique également la déclaration de leur situation patrimoniale (capital fixe et fonds de roulement). En février 1992, l'Institut des réviseurs d'entreprises avait très justement estimé que le dépôt du bilan contribuerait à accroître la transparence de la comptabilité ⁸⁶. Faisant écho à cette suggestion, la loi du 19 mai 1994 a modifié l'article 23, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989 afin d'imposer, en sus du rapport financier, le dépôt d'un bilan annuel ⁸⁷.

Le rapport financier est examiné par la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, instituée par l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989, selon la procédure déterminée à l'article 24 de cette loi.

La Commission de contrôle est composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et de membres du Sénat, la présidence étant assumée par les présidents de ces assemblées ⁸⁸. Cette composition parlementaire prête inévitablement le flanc à la critique, en ce qu'elle peut difficilement être regardée comme une garantie d'indépendance de la Commission ⁸⁹. On ne peut être à la fois juge et partie, contrôleur et contrôlé. Aussi longtemps que le contrôle de la comptabilité des partis politiques sera confié à une autorité composée exclusivement de parlementaires, on ne pourra considérer que cette autorité « offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité », selon l'expression consacrée.

Au cours des travaux préparatoires de la loi du 4 juillet 1989, il avait pourtant été suggéré de composer la Commission de contrôle de membres de

84 Art. 1^{er}, 2^o, de la loi du 4 juillet 1989, modifié par la loi du 18 juin 1993.

85 Art. 1^{er}, 3^o, de la loi du 4 juillet 1989.

86 Procès-verbal de la réunion du 26 février 1992 de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques.

87 *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1993-1994, n° 1376/1, p. 5. Voy. égal. l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 14 avril 1994 (*ibid.*, n° 1376/7, p. 5).

88 Art. 1^{er}, 4^o, de la loi du 4 juillet 1989. Conformément à l'art. 24, al. 4, de la loi du 4 juillet 1989, la Commission de contrôle a approuvé, le 28 mai 1991, ses statuts et son règlement d'ordre intérieur. Ils ont été publiés au *Moniteur belge* du 28 juin 1991 (pp. 14523 à 14529). Le 4 octobre 1994, la Commission de contrôle a approuvé de nouveaux statuts et un nouveau règlement d'ordre intérieur. Ils ont été publiés au *Moniteur belge* du 8 octobre 1994 (pp. 25675 à 25680). En vertu de l'art. 33 du règlement d'ordre intérieur, « la Commission peut requérir la présence des présidents des partis politiques et des présidents des conseils d'administration des associations sans but lucratif. Ceux-ci peuvent se faire représenter. Ils sont tenus de communiquer tous les renseignements demandés par la Commission et de produire toutes les pièces qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Les présidents concernés ou leurs représentants ont le droit d'être entendus ». Sur la composition de la Commission de contrôle, voy. C.A., arrêt n° 40/90, cité *supra*.

89 Voy. M. VERDUSSEN, « L'affaire Jack Lang », commentaires sous la déc. n° 93/1328-1487 du 9 décembre 1993 du Conseil constitutionnel, *Journal des procès*, 7 janvier 1994, p. 23.

la Cour des comptes⁹⁰. En 1993, lors des discussions précédant l'adoption de la loi du 18 juin 1993, certains parlementaires sont revenus à la charge, reproposant la même solution⁹¹. Dans le même ordre d'idées, la proposition de loi déposée le 4 janvier 1993 par MM. Grimberghs et Charlier suggère de s'inspirer de la composition de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, instituée par la loi française n° 90-55 du 15 janvier 1990, et de former la Commission de contrôle « de magistrats, de magistrats émérites et de juristes éminents »⁹². Il est regrettable qu'à aucun moment, ces différentes suggestions n'aient été approfondies. Cette réticence obstinée laisse, en effet, subsister ce qui représente le « talon d'Achille » de la législation belge sur le financement des partis politiques⁹³.

Le contrôle exercé par la Commission à l'égard des différents rapports financiers pose un second problème⁹⁴. S'agit-il d'un contrôle purement formel se limitant à la vérification de l'existence et de la présentation de données comptables, voire des pièces qui en sont le soutien ? S'agit-il, au contraire, d'un contrôle plus approfondi s'étendant à l'utilisation des recettes des partis politiques ou, à tout le moins, de la dotation qui leur est réservée. La loi ne dit mot sur ces questions. Quant au nouveau règlement d'ordre intérieur de la Commission, adopté le 4 octobre 1994⁹⁵, il prévoit, en son article 6, qu'il revient à celle-ci de se prononcer « sur l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport ».

On l'a dit, les dotations allouées aux partis politiques les plus représentatifs procèdent du souci d'assurer l'existence d'institutions qui, quoi qu'on puisse en dire, demeurent essentielles dans un régime démocratique. La légalité de ces dotations est, dès lors, subordonnée à leur utilisation à des fins justifiées par leur légitimité démocratique : ces sommes sont exclusivement destinées à contribuer aux charges courantes des partis politiques, et non à des dépenses de caractère privé. Dans ces conditions, il doit être évident que le contrôle exercé par la Commission n'a que peu de sens s'il ne doit servir précisément à vérifier la judicieuse affectation des dotations octroyées aux partis politiques.

Nous concevons néanmoins qu'il ne revient pas à la Commission de contrôler l'affectation de la totalité des recettes des partis politiques, mais uniquement des dotations accordées en vertu de la loi du 4 juillet 1989. Peut-être serait-il opportun, dès lors, d'imposer une double comptabilité, l'une afférente à ces dotations (ainsi qu'aux aides diverses de l'État), l'autre aux

90 Voy. not. l'amendement de MM. Geysels et Daras (*Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1988-1989, n° 747/2, pp. 1-2).

91 Voy. not. l'amendement de MM. Beysen, Pierco et Vanhoutte (*Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 808/2, p. 5). *Adde* not. : art. 9 et 10 de la proposition de loi du 28 mai 1993 de MM. Lauwers et Van Grembergen (*ibid.*, n° 1037/1).

92 Art. 1er de la proposition de loi (*Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 840/1). La formulation est pittoresque : les « magistrats » et les « juristes éminents » formeraient-ils deux catégories distinctes ?

93 Comme l'observe F. PERIN, le financement des partis politiques par le budget de l'État peut être un remède, « pourvu qu'il fasse l'objet d'une répartition objective et d'un bon contrôle » (« L'argent et les partis », *Le Vif - L'Express*, rubrique Idées, 15 juin 1990, p. 20).

94 M. VERDUSSEN, « Financement des partis : on n'a rien pour rien », *Le Soir*, rubrique Carte blanche, 16 juin 1993, p. 2.

95 Cité ci-avant.

ressources de nature « privative », étant entendu que seule la première ferait l'objet d'un contrôle s'étendant à l'affectation des recettes.

Après que la Commission de contrôle a formulé ses observations et approuvé le rapport financier, un résumé en est publié au *Moniteur belge*, avec les observations et la décision d'approbation de la Commission ⁹⁶.

Cependant, la Commission est en droit de refuser l'approbation du rapport financier. De même, celui-ci peut ne pas avoir été déposé ou l'avoir été tardivement. Le cas échéant, le parti politique concerné est frappé d'une suspension de la dotation « pendant la période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois » ⁹⁷.

Le 14 juin 1993, dans le cadre de l'examen des rapports financiers de l'exercice comptable 1992, la Commission de contrôle a annoncé que, pour la première fois, elle n'approuverait pas un rapport financier, en l'occurrence celui relatif à la comptabilité du parti « Rossem » et de l'association sans but lucratif « Stichting Daniel Huet ». Les motifs avancés s'appuyaient essentiellement sur des défaillances comptables (surtout des problèmes de facturation). Cette décision de la Commission de contrôle, et les décisions d'approbation des autres rapports financiers, ont été officiellement adoptées le 15 juillet 1993 ⁹⁸. On ne peut manquer de constater que la motivation développée *in fine* par la Commission, quant au refus d'approbation, se révèle plus fouillée que ce qui avait été annoncé un mois plus tôt. La Commission semble ainsi considérer – sans que cela n'apparaisse clairement – que le parti « Rossem » et l'institution qui en dépend se seraient rendus coupables, non seulement de défaillances dans leur comptabilité, mais également d'« emplois manifestement abusifs de la dotation » ⁹⁹. Ce faisant, la Commission paraît acquiescer à l'idée d'un contrôle sur l'affectation de la dotation allouée par l'État, tout en reconnaissant, il est vrai, que la loi ne contient pas expressément de critères d'utilisation de cette dotation ¹⁰⁰.

b. L'interdiction des dons consentis par des personnes morales

Dans la proposition de loi du 15 décembre 1992 – qui deviendra la loi du 18 juin 1993 –, il était prévu que « seules les personnes physiques peuvent faire des dons à des partis politiques », l'objectif des auteurs de la proposition étant d'interdire aux personnes morales, ainsi qu'aux associations de fait, de consentir des dons à des partis politiques ¹⁰¹.

Dans l'avis rendu le 22 décembre 1992, la section de législation du Conseil d'État a souligné que « la disposition en projet ne semble pas de nature à empêcher que des personnes physiques, agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait, fassent des

⁹⁶ Art. 24, al. 5, de la loi du 4 juillet 1989.

⁹⁷ Art. 25 de la loi du 4 juillet 1989, modifié par la loi du 18 juin 1993. Avant sa modification, l'art. 25 prévoyait une suspension s'étendant, dans tous les cas, à quatre trimestres, sans que la Commission n'ait la possibilité de moduler le taux de la sanction.

⁹⁸ *Documents parlementaires*, Sénat et Chambre des représentants, session ordinaire 1992-1993, n° 993/2 et 716/2.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 808/1, pp. 11 et 14.

dons aux partis » ¹⁰². Et le Conseil d'État de se demander si la différenciation opérée par la proposition entre les personnes physiques et les personnes morales ou associations de fait ne se fonde pas sur un critère inadéquat par rapport à l'objectif de transparence des auteurs de cette proposition ¹⁰³.

Afin de rencontrer l'objection du Conseil d'État, un amendement a été déposé devant la commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des représentants, qui précise que « sont interdits les dons de personnes physiques agissant en réalité comme intermédiaires de personnes morales ou d'associations de fait » ¹⁰⁴. Cet amendement a été adopté et intégré au nouvel article 16bis de la loi du 4 juillet 1989 ¹⁰⁵.

Il n'en subsiste pas moins une ambiguïté quant à l'objectif ainsi poursuivi par le législateur. De deux choses l'une : soit il s'agit de contribuer à la *transparence* du financement des partis politiques, soit il s'agit de favoriser l'*assainissement* d'un tel financement. Dans la première hypothèse, il est primordial que tout citoyen ait la possibilité de prendre connaissance des recettes des partis politiques, de manière à pouvoir déterminer, au vu de ces recettes, quelle portion provient de dons et, s'il échet, quelle est l'identité des donateurs. La seconde hypothèse – qui n'est pas exclusive de la première – repose sur le postulat que certains dons ont une origine suspecte, de telle sorte qu'il faut les interdire et ainsi « assainir » – au sens propre du terme : rendre plus saines – les recettes des partis politiques. Si tel est l'objectif poursuivi par le législateur à travers le nouvel article 16bis de la loi, il nous paraît partiellement manqué : en quoi les dons provenant (directement ou indirectement) de personnes morales seraient-ils, comme tels, suspects ? En réalité, la suspicion résulterait davantage de l'exercice d'une activité lucrative par le donateur. Le cas échéant, le critère retenu n'est pas pertinent, car une personne physique peut exercer à titre individuel une telle activité, de même qu'une personne morale peut exercer une activité dépourvue de tout but de lucre.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'un parti politique accepte un don en violation de l'interdiction posée par le législateur, il s'expose à une suspension de la dotation, à concurrence du double du montant du don ¹⁰⁶. En outre, des sanctions pénales sont prévues, en ce compris pour le donateur qui est à l'origine d'un tel don ¹⁰⁷.

Il est évidemment trop tôt pour apprécier l'efficacité de ces nouvelles contraintes légales. L'avenir sera à cet égard riche d'enseignements, notamment sur la vigilance de la Commission de contrôle. Car, « comme dans tout domaine où la législation a un enjeu financier important, les personnes auxquelles celle-ci s'applique savent s'accommoder (...) des obligations

102 *Ibid.*, n° 808/3, p. 14.

103 *Id.*

104 *Ibid.*, n° 808/4, p. 10 ; n° 808/5, pp. 39-40 et 42.

105 Al. 1er de l'art. 16bis. En son al. 2, ce dernier précise que « les prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur au coût réel par des personnes morales ou des associations de fait sont assimilées à des dons, de même que l'ouverture de lignes de crédit sans obligation de remboursement. Sont également considérés comme dons effectués par des personnes morales ou des associations de fait, les prestations facturées par un parti politique ou par un candidat pour un montant manifestement supérieur au coût du marché ». Les al. 1 et 4 de l'art. 16bis ont été remplacés par la loi du 19 mai 1994.

106 Art. 16bis, al. 3, de la loi du 4 juillet 1989, inséré par la loi du 18 juin 1993.

107 Art. 16bis, al. 4 à 6, de la loi du 4 juillet 1989, inséré par la loi du 18 juin 1993.

qu'elle édicte en exploitant ses failles et en contournant les règles » ¹⁰⁸. Un des auteurs de la proposition de loi n'a-t-il pas déjà reconnu que « la nouvelle loi ne permettrait pas d'éradiquer les financements occultes » ¹⁰⁹ ?

Comme l'a judicieusement rappelé Yves Mény, « l'oscillation entre discours vertueux et pratiques amoraux peut constituer une tactique pour se sortir des guêpiers de la conjoncture. Mais cet artifice, loin de résoudre les difficultés, ne fait que les aggraver en donnant à penser que la politique est pourrie et que la solution se trouve dans un nettoyage radical et populiste des écuries d'Augias » ¹¹⁰.

c. - La limitation des dépenses électorales

Il serait vain de prétendre régler le financement des partis politiques sans imposer un plafonnement significatif et effectif des dépenses de propagande électorale ¹¹¹. C'est dans cette perspective que la loi du 4 juillet 1989 limite les dépenses électorales, non seulement des candidats, mais également des partis politiques ¹¹².

Concrètement, en vertu de l'article 2, § 1^{er}, le total des dépenses et des engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques, tant au niveau de l'État qu'au niveau des arrondissements, ne peut excéder 50 millions de francs belges ¹¹³. Ce montant est adapté « aux variations des coûts de production des médias publicitaires selon une formule déterminée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres » ¹¹⁴.

A l'origine, cette limitation ne valait cependant que pour les élections des chambres fédérales et les élections provinciales. De nombreuses propositions avaient été déposées visant à étendre le champ d'application de la loi aux élections régionales et communales, aux élections communales, voire aux élections européennes ¹¹⁵. Le 19 mai 1994, deux lois ont été

108 Y.-M. DOUBLET, « Financement : quelle part du droit? », *Pouvoirs*, 1993/63, p. 50. Voy. égal. A. URGIN, « Les recettes des candidats », *Pouvoirs*, 1994/70, p. 31.

109 *La Libre Belgique*, 22 janvier 1993, p. 3.

110 Y. MENY, « L'argent et la politique », *Pouvoirs*, 1993/65, p. 75.

111 En ce sens, voy. not. Y. MENY, « Corruption et politique », *Esprit*, 1992/11, pp. 74-75 ; Y.-M. DOUBLET, *Le financement de la vie politique*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je?, 1990, p. 27.

112 Art. 2 à 14 de la loi du 4 juillet 1989, modifiés par la loi du 18 juin 1993 et par la loi du 19 mai 1994. On retrouve ici la distinction entre « 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, *op. cit.*, p. 403).

113 Depuis la modification de l'art. 2, § 1^{er}, par la loi du 18 juin 1993, il est prévu que « vingt-cinq pour cent de ce montant pourront cependant être imputés aux candidats », auquel cas « le montant imputé à chaque candidat ne pourra excéder dix pour cent du pourcentage prévu au présent alinéa ».

114 Art. 2, § 4, de la loi du 4 juillet 1989. Voy. l'arrêté royal du 10 octobre 1991 (*Moniteur belge*, 18 octobre 1991, p. 23317).

115 Concernant la session parlementaire 1992-1993, voy. not. : proposition de loi du 4 janvier 1993 de MM. Grimberghs et Charlier (*Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 840/1) ; proposition de loi du 4 janvier 1993 de MM. Ylief, Canon et Mme Burgeon (*ibid.*, n° 841/1) ; proposition de loi du 14 janvier 1993 de MM. Harmegnies et consorts (*ibid.*, n° 857/1) ; proposition de loi du 9 juin 1993 de MM. Lauwers et Van Grembergen (*ibid.*, n° 1052/1). Dans l'avis sur la proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État, rendu le 1^{er} avril 1993, la section de législation du Conseil d'État a invité les auteurs de la proposition à « vérifier s'il n'y aurait pas lieu

adoptées, l'une relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ¹¹⁶, l'autre relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen ¹¹⁷. De surcroît, le 7 juillet 1994, une autre loi a été adoptée qui est relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale ¹¹⁸. Cette dernière loi a déjà été modifiée, par une loi du 17 novembre 1994 ¹¹⁹.

En cas de dépassement d'un des montants maximums autorisés, le parti politique concerné perd temporairement le droit à la dotation, selon les mêmes modalités que pour le rapport financier ¹²⁰.

d. - De nouvelles contreparties ?

Deux initiatives méritent d'être mentionnées.

Dans l'avant-projet de loi visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections législatives, provinciales et communales, cité ci-avant, il était prévu qu'en cas de non-respect des règles de répartition établies par l'avant-projet, le parti politique concerné s'expose à une réduction de la dotation allouée en vertu de la loi du 4 juillet 1989 ¹²¹. Dans l'avis rendu sur cet avant-projet le 8 mars 1993 ¹²², la section de législation du Conseil d'État a considéré que les règles prévues par celui-ci pour la composition des listes électorales étaient compatibles avec la Constitution. En revanche, s'agissant des sanctions, le Conseil d'État se montre beaucoup plus réservé. Il fait valoir que « les avantages réservés aux listes « conformes » permettent notamment aux partis qui les soutiennent de bénéficier de l'aide pécuniaire de l'État », alors que les partis qui sont privés « de ces avantages, si modiques soient-ils, se voient [...] imposer un handicap d'autant plus grave qu'il frappe des organisations [...] placées par l'ensemble de notre système politique dans une situation de compétition ». Plus précisément, le Conseil d'État soutient que le rapport entre la règle en projet et sa sanction, c'est-à-dire entre « l'espoir de réaliser effectivement l'égalité des sexes » et « la sauvegarde actuelle d'une rigoureuse égalité des concurrents dans la compétition électorale », manque à l'exigence de proportionnalité. Et de conclure à une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Se conformant à l'avis du Conseil d'État, le

de réviser la loi du 4 juillet 1989 » (*Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 897/2, pp. 96-97).

116 *Moniteur belge*, 25 mai 1994, pp. 14101 à 14105.

117 *Ibid.*, pp. 14105 à 14109.

118 *Moniteur belge*, 16 juillet 1994, pp. 18715 à 18724.

119 *Moniteur belge*, 23 novembre 1994, pp. 28941-28942.

120 Art. 13 de la loi du 4 juillet 1989, modifié par la loi du 18 juin 1993 et par la loi du 19 mai 1994 ; art. 9 des lois du 19 mai 1994 ; art. 11 de la loi du 7 juillet 1994. Voy. *supra*.

121 Dans un ordre d'idée comparable, voy. l'art. 5 de la proposition de loi du 28 mars 1994 de MM. Michel, Reynders et Simonet (*Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1993-1994, n° 1380/1).

122 Avis n° L.22.066/2.

législateur n'a pas retenu, dans la loi qui sera finalement adoptée le 24 mai 1994¹²³, la sanction initialement prévue.

La seconde initiative est plus récente. Le 12 juillet 1993, M. Eerdekenes a déposé, sur le bureau de la Chambre des représentants, une proposition de loi visant à subordonner l'octroi de la dotation aux seuls partis politiques ayant inscrit dans leurs statuts l'engagement de respecter, tant dans leurs activités que dans leur programme, les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme¹²⁴. Selon l'auteur de la proposition, « l'introduction de cette disposition statutaire témoignerait [...] implicitement du désir de chaque parti d'inclure son discours et ses actions dans un cadre démocratique »¹²⁵. A travers cette proposition, c'est essentiellement le « Vlaams Blok », parti extrémiste flamand, qui est indirectement visé¹²⁶.

4. - Les compensations au financement

En 1985, une disposition avait été insérée dans le Code des impôts sur les revenus qui prévoyait la déductibilité fiscale des libéralités en espèce « aux institutions constituées sous la forme d'une association sans but lucratif, qui accordent un soutien financier à un parti politique représenté, dans une des deux chambres ou dans les deux ensemble, par au moins cinq parlementaires et qui sont agréées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres »¹²⁷. La déductibilité était limitée à 2 millions de francs belges par institution et par donateur¹²⁸. Il s'agissait d'une charge déductible de l'ensemble des revenus imposables (impôt des personnes physiques)¹²⁹.

A titre de compensation aux mesures de financement des partis politiques, la loi du 4 juillet 1989 a ramené ce plafond à 350.000 francs belges. Déjà à ce moment, certains parlementaires – notamment écologistes – ont réclamé la suppression de cette immunisation fiscale, en se fondant, d'une part, sur son manque de transparence et, d'autre part, sur le fait que son

123 Cité ci-avant.

124 *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1992-1993, n° 1113/1. Voy. égal. l'amendement déposé le 8 juin 1994 (*ibid.*, n° 1113/2) et l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 26 octobre 1994 (*ibid.*, n° 1113/3).

125 *Ibid.*, p. 2.

126 Selon M. EERDEKENS, « on ne peut pas accepter de laisser financer par de l'argent public un parti qui banalise les crimes contre l'humanité et dont certains membres sont des néo-nazis. Une fois la proposition de loi votée, la balle sera dans le camp du Vlaams Blok : soit il reste sur ses positions et ne recevra plus de subsides publics, soit il respecte les droits de l'homme et ...ce n'est plus le Vlaams Blok » (*La Libre Belgique*, 17-18 juillet 1993, p. 4).

127 Art. 71, § 1er, 4°, i, du Code des impôts sur les revenus, inséré par la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (*Moniteur belge*, 6 août 1985, pp. 11305 et sv.). Devenu l'art. 104, al. 1er, 3°, i, du Code des impôts sur les revenus 1992, coordonné par l'arrêté royal du 10 avril 1992 et confirmé par la loi du 12 juin 1992 (*Moniteur belge*, 30 juillet 1992, pp. 17120 et sv.). *Adde* : arrêté royal du 12 août 1985 modifiant l'arrêté royal du 4 mars 1985 d'exécution du Code des impôts sur les revenus (*Moniteur belge*, 21 août 1985, pp. 11968 à 11970); circulaire du ministère des Finances du 4 juillet 1986 n° Ci. RH. 26/375.658 (*Bulletin des contributions*, 1986, n° 653, pp. 1719 à 1724).

128 Art. 71, § 2, *in fine*. Devenu l'art. 108, al. 3, du Code des impôts sur les revenus 1992.

129 P. COPPENS et A. BAILLEUX, *Droit fiscal - Les impôts sur les revenus*, Bruxelles, Larcier, 1985, pp. 231 et 234.

existence ne s'était justifiée que comme palliatif à l'absence d'un mode plus général de financement public des partis politiques ¹³⁰.

Il aura fallu attendre l'adoption de la loi du 18 juin 1993 pour que, dans la foulée de l'augmentation du montant de la dotation, le législateur décide de supprimer complètement la déductibilité fiscale des libéralités aux partis politiques ¹³¹.

Les autres mesures de compensation consistent en des prélèvements opérés sur les réserves financières de la Chambre des représentants et du Sénat, ainsi qu'en des économies sur les dépenses des cabinets ministériels. Ces économies devraient être d'autant plus faciles à réaliser qu'en vertu de l'article 99, alinéa 1^{er}, de la Constitution, le Conseil des ministres compte désormais quinze membres au plus.

*
* *

Qu'il soit permis, en guise de conclusion, de souligner que la législation belge sur le financement des partis politiques supplée, d'une certaine façon, à l'absence d'une définition constitutionnelle des partis. Non seulement elle procure *expressis verbis* une définition du parti politique, mais, de surcroît, en filigrane des dispositions des lois du 4 juillet 1989, du 18 juin 1993 et du 19 mai 1994, c'est une certaine conception des partis qui transparaît. N'ayons pas peur des mots : il y va d'une véritable déontologie du parti politique, dont le respect conditionne cette sorte de reconnaissance indirecte et implicite que constitue l'octroi d'une aide financière par l'État.

Une meilleure transparence dans le fonctionnement, une plus grande mesure et une intégrité plus scrupuleuse dans les activités, ou encore des idéaux mieux adaptés à l'impératif des droits de l'homme, sont autant de devoirs essentiels imposés par la loi aux partis politiques. C'est cela aussi le « civisme » qu'évoquait le Roi Baudouin dans son dernier discours et qui implique, selon les termes mêmes du souverain, « que chaque citoyen se sente plus responsable de la démocratie parlementaire ». Ce civisme concerne au premier chef les partis politiques¹³².

Mis à jour au 1^{er} janvier 1995.

130 Voy. not. *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire 1988-1989, n° 747/5, pp. 38-39.

131 Voy. art. 13 à 18 de la loi du 18 juin 1993.

132 Les partis politiques « ne sont plus les simples catalyseurs de la réaction (élection), ils deviennent un instrument du civisme, de l'attachement permanent du citoyen à la démocratie » (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, P.U.A.M., 1989, p. 10).