

PRENDRE AU SÉRIEUX LE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS

PAR

MARC VERDUSSEN (*)

Le contrôle de la validité des élections parlementaires occupe en droit constitutionnel une place située à l'intersection de deux préoccupations nodales de toute Constitution : la séparation des pouvoirs, inscrite au fronton de l'organisation constitutionnelle de l'Etat, et la garantie des droits électoraux, fondement de la citoyenneté politique.

En Belgique, le contrôle de la validité des élections parlementaires est confié aux assemblées législatives elles-mêmes, à qui il revient de vérifier, d'une part, que chaque élu réunit toutes les conditions d'éligibilité et, d'autre part, que le processus électoral n'est pas affecté par des irrégularités de nature à entraîner l'annulation du scrutin. Il en est ainsi pour l'élection de la Chambre des représentants et du Sénat(1) et pour l'élection des parlements de communauté et de région(2). Les modalités concrètes de ce contrôle sont laissées à l'appréciation des assemblées qui, chacune pour ce qui la concerne, lui consacrent quelques dispositions dans le règlement parlementaire. Cette procédure — dite « de vérification des pouvoirs » — fait encore partie du patrimoine constitutionnel de quelques Etats européens, de moins en moins nombreux(3). En Italie, par exemple, l'article 66 de la Constitution dispose que la Chambre des députés et le Sénat de la République jugent, chacun pour ce qui le concerne, « des titres d'admission de ses membres et des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité qui surviendraient *a posteriori* ».

(*) Marc Verdussen est professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain (UCL) — Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution (JUR-I — CRECO).

(1) Art. 48 de la Constitution ; art. 231 du Code électoral.

(2) Art. 31, §§ 1 à 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ; art. 22, §§ 1 à 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ; art. 50 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone.

(3) G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 9^e éd., Padova, Cedam, 2013, p. 584.



1. POURQUOI LA PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS EST-ELLE EN SURSIS ?

Dans son principe et dans son application, la procédure de vérification des pouvoirs prête le flanc à de sérieuses critiques. Le problème n'est pas nouveau(4). On rappellera notamment que, le 2 mars 2010, saisie d'une requête introduite par Mircea Grosaru, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, à l'unanimité de sa troisième section, un arrêt — inédit(5) — condamnant la Roumanie pour violation de l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme(6). Ce dernier impose aux Etats d'« organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps électoral ». Or, un des griefs retenus par la Cour européenne concernait précisément la composition du bureau électoral central qui, selon elle, obéissait à des règles qui « ne paraissent pas de nature à fournir un gage suffisant d'impartialité ». Il était, en effet, formé, en grande majorité, par des représentants des partis politiques. Pour ce seul motif, un individu dont l'élection n'a pas été reconnue « a des raisons légitimes de craindre que la grande majorité des membres de l'organe ayant examiné la légalité des élections (...) aient un intérêt contraire au sien ». Et la Cour d'ajouter : « La même conclusion vaut *a fortiori* pour la commission de validation de la Chambre des députés ». La doctrine s'est accordée pour considérer que cet arrêt « sonnait le glas de la procédure de vérification des pouvoirs »(7).

Les développements de la Cour européenne des droits de l'homme à l'appui de l'arrêt *Grosaru* et les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dont le Code de bonne conduite en matière élec-

(4) Dans le cadre des travaux de la Commission pour le renouveau politique, menés il y a une dizaine d'années, des critiques contre la procédure de vérification des pouvoirs ont été exposées et développées dans un avis sur la démocratie représentative rédigé par le comité scientifique adjoint à cette commission : *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 50-1421/1, et Sénat, n° 2-506/1, pp. 114-118.

(5) K.A. WAGNER, « Identifying and Enforcing 'Back-End' Electoral Rights in International Human Rights Law », *Mich. J. Int'l L.*, 2010-2011, vol. 32, p. 199.

(6) Cour eur. D.H., arrêt *Grosaru c. Roumanie*, du 2 mars 2010.

(7) Sur l'arrêt *Grosaru* et les enseignements qu'on peut en tirer, voy. F. BOUHON, « L'influence du cadre historique et politique dans la jurisprudence électorale de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2011, pp. 153-182 ; K. MUYLLE, « L'autonomie parlementaire à l'abri des droits de l'homme ? », *Rev. trim. dr. h.*, 2010, spéc. pp. 728-730 ; S. VAN DROOGHENBROECK et F. BELLEFLAMME, « Les assemblées, juges du contentieux post-électoral, une institution en sursis ? », in *Le droit parlementaire et les droits fondamentaux/Parlementair recht en grondrechten*, Bruxelles, La Charte, Bruges, die Keure, 2010, spéc. pp. 20-23 ; S. VAN DROOGHENBROECK et M. VAN DER HULST, « Le contentieux post-électoral », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 487-489 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Contentieux électoral : les oublis de la sixième réforme de l'Etat », *J.T.*, 2014, pp. 530-531 ; M. UYTENDAELE, « En finir avec sept ans de malheur politique », *J.L.M.B.*, 2010, p. 1539 ; M. VERDUSSEN, « Vers une juridictionnalisation du contrôle des élections fédérales », *J.T.*, 2010, pp. 398-402.

torale(8) — règle de *soft law* que la Cour érige « en source formelle juridiquement contraignante »(9) —, n'autorisent plus aucune tergiversation dans le chef des autorités politiques belges. Si ces dernières ne réagissent pas rapidement, l'Etat belge s'attirera les foudres des juges européens. Pourtant, la question ne semble pas avoir trouvé une place dans l'agenda politique. On en veut pour preuve l'absence de l'article 48 de la Constitution dans la dernière déclaration de révision constitutionnelle(10).

Or, à la suite des élections législatives organisées le 25 mai 2014, des réclamations ont été introduites devant la plupart des assemblées, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau régional ou communautaire(11). Elles visaient au recomptage de tout ou partie des bulletins, voire à l'annulation totale ou partielle des élections. Ces réclamations, les écueils qu'elles ont rencontrés et les dérives qu'elles ont provoquées relancent une nouvelle fois le débat, avec en toile de fond cette interrogation : n'est-il pas temps de prendre au sérieux le contrôle des élections ?

Il n'est pas sérieux de confier le contrôle des élections aux élus eux-mêmes. La mission d'une assemblée parlementaire est d'élaborer des lois dans le respect des priorités politiques qu'elle définit et dans le respect du droit applicable. Faire respecter le droit est une mission d'une autre nature. Les parlementaires n'ont pas les aptitudes requises pour s'acquitter d'une tâche aussi distante des missions parlementaires traditionnelles. Ils n'ont pas notamment une maîtrise suffisante des principes et des règles applicables en matière juridictionnelle. Surtout, ils sont juges et parties(12). De la sorte, ils n'offrent pas, selon la formule consacrée, « des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à leur impartialité », valeur « consubstantielle à l'idée même de justice »(13). Dès l'aurore du siècle précédent, la doctrine constitutionnelle belge la plus autorisée dénonçait les vices de la

(8) Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise lors de sa 51^e session plénière tenue les 5 et 6 juillet 2002, et soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 6 novembre 2002 (http://assembly.coe.int/Conferences/2004Strasbourg/Doc/023_ad_f_rev_A5.pdf).

(9) F. TULKENS, S. VAN DROGHENBROECK et F. KRENC, « Le *soft law* et la Cour européenne des droits de l'homme. Questions de légitimité et de méthode », in I. HACHEZ et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 389.

(10) *Mon. b.*, 28 avril 2014.

(11) Par ex., le Parlement de la Région wallonne, le Parlement de la Région bruxelloise et le Parlement de la Communauté germanophone ont été saisis respectivement de huit, de neuf et de quatre réclamations, toutes rejetées, tandis qu'au Parlement flamand, une réclamation a été formée, qui visait au recomptage des bulletins de vote dans un canton électoral, et a été accueillie.

(12) K. MUYLLE, « *Rechterlijke controle op de niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering : democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten ?* », in A. ALEN et J. VAN NIEUWENHOVE (ed.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, Bruges, die Keure, 2008, p. 166.

(13) L. CADIET, J. NORMAND et S. AMRANI MEKKI, *Théorie générale du procès*, Paris, P.U.F., 2010, p. 595.

procédure de vérification des pouvoirs(14). Comme l'écrivait si bien Adhémar Esmein, « il est souvent à craindre, parfois presque inévitable, que, dans le jugement des élections contestées, la majorité qui décide n'apporte pas la plus stricte impartialité », tant « les passions et les intérêts des partis domineront parfois l'esprit des juges »(15). Aujourd'hui plus qu'hier, rien ne justifie un système qui procède d'une insupportable confusion des responsabilités et d'une vision absolutiste, donc surannée, de l'autonomie parlementaire. Comment ne pas voir, par ailleurs, que cette confusion génère fatalement des risques de dérapages dans le chef de l'une ou l'autre famille politique, spécialement au lendemain d'une période électorale, avec tous les ressentiments qu'une telle période charrie derrière elle ? Le traitement réservé à certaines réclamations introduites à la suite des élections de 2014 nous a tristement rappelé à quel point il peut être tentant d'instrumentaliser la procédure de vérification des pouvoirs à des fins très éloignées du souci d'un contrôle politiquement objectif et juridiquement rigoureux. Est-il besoin de rappeler que l'enjeu des réclamations formées dans le cadre de cette procédure, c'est la garantie du droit d'être élu, que la Cour constitutionnelle tient pour un « droit politique fondamental »(16) ?

Il n'est pas sérieux d'accorder aux assemblées parlementaires une totale latitude dans l'aménagement des modalités procédurales du contrôle des élections. Il s'agit d'un contrôle juridictionnel qui réclame, par la force des choses, le respect de garanties juridictionnelles. Faut-il rappeler ici, que, lorsqu'une assemblée parlementaire procède à la vérification des pouvoirs de ses membres et spécialement quand, dans ce cadre, elle est saisie de réclamations, il ne fait aucun doute qu'elle remplit une fonction juridictionnelle. L'article 48 de la Constitution ne dit-il pas que « chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet »(17). Certes, la Cour européenne des droits de l'homme refuse d'appliquer l'article 6 de la Convention européenne aux contentieux électoraux, considérant que le droit de se porter candidat à une élection législative et de conserver son mandat est un droit de caractère politique et non « civil », au sens de cette disposition(18). Toutefois, à défaut d'être imposée par l'article 6, l'introduction de garanties procédurales est dictée par les exigences les plus élémentaires d'une bonne administration de la justice. A cet égard, il faut saluer les efforts récents consentis par les différentes

(14) P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, 2^e éd., Paris, Giard & Brière, 1918, p. 176 ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, Liège, Dessain, Paris, Giard & Brière, 1908, p. 470 ; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 507.

(15) A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e éd., Paris, Sirey, 1914, p. 930.

(16) M. VERDUSSEN, « Les droits électoraux », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique — Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 638.

(17) Nous soulignons.

(18) Cour eur. D.H., arrêt *Pierre-Bloch c. France*, du 21 octobre 1997, § 50.

assemblées parlementaires et leurs greffiers — à l'occasion de l'examen des réclamations introduites en 2014 —, afin d'assurer le respect de certaines garanties procédurales. Pourtant, le contrôle reste largement soumis aux aléas d'une très insécurisante improvisation, favorisant ainsi les risques de dérapages évoqués ci-avant.

Il n'est pas sérieux de ne prévoir aucune voie de recours contre les décisions rendues par les assemblées parlementaires. C'est ainsi que, lors des précédentes élections régionales, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours sollicitant l'annulation et la suspension de la décision du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2009 portant approbation du rapport de la commission spéciale chargée d'examiner la validité des opérations électorales du 7 juin 2009, en précisant qu'une « décision d'une assemblée parlementaire ne peut pas être purement et simplement assimilée à une norme ayant force de loi »(19). Il s'ensuit, comme l'écrivait déjà Alfred Giron, que les assemblées parlementaires « jugent comme elles l'entendent, et ne relèvent que de leur conscience dans l'exercice de leur omnipotence »(20). Plus récemment, une décision comparable a été prise par le président du Tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en référé(21).

Il n'est pas sérieux de limiter aux seuls candidats le droit d'introduire une réclamation. Dans un Etat fondé sur les principes de la démocratie et de la prééminence du droit, il n'est pas acceptable que la saisine de l'assemblée parlementaire soit limitée au cercle des citoyens-candidats, à l'exclusion des citoyens-électeurs. Certes, dans le cadre des élections communales, l'époque est révolue où la qualité d'électeur suffisait pour pouvoir mettre en cause la validité des élections, trop de candidats s'étant retranchés derrière des électeurs pour introduire une réclamation(22). Ce constat justifiait-il pour autant une telle marche arrière ? Nous n'en sommes pas convaincu. La possibilité reconnue à chaque électeur de contribuer à l'honnêteté du scrutin est, à notre sens, un des éléments indispensables à une réappropriation citoyenne de l'élection. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, « le recours doit être ouvert à tout électeur de la circonscription et à tout candidat qui se présente dans celle-ci », étant précisé qu'« un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections »(23).

Il n'est pas sérieux de laisser les réclamants potentiels sans aucune balise juridique. Les réclamations introduites à la suite des élections de 2014 ont

(19) C.C., arrêt n° 152/2009 du 13 octobre 2009, B.3.

(20) A. GIRON, *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, A. Manciaux, 1884, p. 107.

(21) Civ. Bruxelles (réf.), 10 juin 2014, *J.T.*, 2014, p. 527.

(22) M. VERDUSSEN, « Le Conseil d'Etat et le droit à des élections honnêtes », *A.P.T.*, 1996, p. 56.

(23) Code de bonne conduite en matière électorale, *op. cit.*, p. 51.

révélé l'existence d'une grande confusion sur la nature du contentieux postélectoral. Rappelons que ce contentieux a pour objet la résolution de litiges relatifs à la validité de l'élection⁽²⁴⁾. En clair, il suppose une prétention juridique reposant sur la démonstration d'une ou plusieurs irrégularités juridiques qui ont affecté le déroulement des opérations électorales et qui sont de nature à avoir influencé le résultat des élections. Il revient donc au réclamant d'établir, non seulement la réalité de ces irrégularités, mais aussi leur effet causal, c'est-à-dire leurs répercussions sur la répartition des sièges entre les listes. Il ne saurait être question d'annuler une élection, ni d'ordonner un nouveau recensement des suffrages, s'il n'est pas démontré que les irrégularités dénoncées ont à ce point modifié les chiffres électoraux des différentes listes que, sans elles, la distribution des sièges entre ces listes aurait été différente. Quant aux irrégularités elles-mêmes, l'administration de la preuve de leur existence obéit à des exigences déterminées. C'est ainsi qu'un procès-verbal de bureau de dépouillement fait foi de son contenu, ce qui signifie que, dans la mesure où il ne contient aucune réserve ni observation, les opérations de dépouillement sont présumées s'être déroulées régulièrement, cette présomption ne pouvant être renversée que par des éléments suffisamment précis et concordants pour faire suspecter la régularité et l'exactitude du procès-verbal. Dans les contentieux postélectoraux confiés à des juridictions — on pense spécialement aux élections communales —, tous ces principes sont admis de longue date par la jurisprudence, spécialement du Conseil d'Etat. Dans le cadre de la vérification des pouvoirs, ces mêmes principes sont largement ignorés, particulièrement par les réclamants et leurs avocats. Pour ne prendre qu'un exemple, un faible écart entre le nombre de voix obtenu par une liste et le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège, ou un siège supplémentaire, n'est pas, à lui seul, suffisant pour que soit ordonné un recomptage des votes.

II. COMMENT PEUT-ON CRÉDIBILISER LE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS ?

De quelle manière le contrôle de la validité des élections peut-il être pris au sérieux ? Pour chaque collectivité politique concernée, le défi est de trouver un équilibre entre deux impératifs constitutionnels majeurs : la séparation des pouvoirs et la garantie des droits électoraux. Il serait malvenu de réduire ce défi à un dilemme entre un enjeu collectif et un enjeu individuel. Car, derrière la protection des droits politiques individuels des électeurs et des candidats, ce qui est en jeu c'est l'intérêt de la démocratie elle-même.

Disons-le sans ambages : une crédibilisation du contrôle des élections passe, d'une manière ou d'une autre, par une juridictionnalisation de l'or-

(24) F. DELPÉRÉE, *Le contentieux électoral*, Paris, P.U.F., 1998, p. 9.

gane et de la procédure de contrôle. Celui-ci doit être exercé par des juges, à tout le moins en dernière instance, et selon une procédure respectueuse des garanties les plus essentielles du procès équitable. Sauf à miser sur de périlleuses hardiesses jurisprudentielles(25), la juridictionnalisation du contrôle passe par une réforme, en bonne et due forme, des textes applicables.

Sur la question de l'organe habilité à exercer un contrôle des élections, une analyse comparative de la situation montre que plusieurs solutions existent.

Première solution : confier le contrôle des élections aux juges constitutionnels. Est-il besoin de préciser que cette solution n'est concevable que dans les Etats du modèle concentré de justice constitutionnelle. L'exemple paradigmatique est celui de la France où, en 1958, à un moment où le système de la vérification des pouvoirs « ne pouvait plus être maintenu sans de graves inconvénients »(26), la Constitution de la V^e République confie au Conseil constitutionnel le soin, non seulement de veiller « à la régularité de l'élection du Président de la République » (art. 58 de la Constitution), mais en outre de statuer « en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs » (art. 59 de la Constitution), et ce en premier et en dernier ressort(27). Des Etats d'Europe centrale et orientale ont suivi cette voie, comme la Bulgarie par exemple (art. 149-1-6 et 7 de la Constitution).

Seconde solution : attribuer à une juridiction autre que constitutionnelle le contrôle des élections. Cette solution est privilégiée dans les Etats du modèle déconcentré de justice constitutionnelle, où il n'y a pas à proprement parler de juridiction constitutionnelle. En Grèce, par exemple, c'est la Cour spéciale suprême qui est compétente (art. 58 et 100-1-a de la Constitution), juridiction qui a d'autres compétences et qui est composée des présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ainsi que de quatre conseillers d'Etat et de quatre conseillers à la Cour de cassation, désignés par tirage au sort tous les deux ans (art. 100-2 de la Constitution). Cependant, on trouve cette solution aussi dans des Etats disposant d'une juridiction constitutionnelle. En Espagne, par exemple, la validité des actes constatant l'élection des membres des deux Chambres (Congrès

(25) Voy. S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 532.

(26) L. PHILIP, *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, Paris, L.G.D.J., 1961, p. 213. Voy. égal. J.-P. CHARNAY, *Le contrôle de la régularité des élections parlementaires*, Paris, L.G.D.J., 1964, p. 2. Sur la situation antérieure à 1958, voy. B. DAUGERON, « Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel : la 'vérification des pouvoirs', histoire et théorie », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n° 41, pp. 17-31.

(27) Voy. J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 6^e éd., Paris, Dalloz-Sirey, 2013 ; G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 3^e éd., Paris, P.U.F., 2011, pp. 206-222 ; H. ROUSSILLON et P. ESPLUGAS-LABATUT, *Le Conseil constitutionnel*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 2015, pp. 159-170.

des députés et Sénat) doit être soumise à un contrôle juridictionnel, dans les termes établis par la loi électorale (art. 70-2 de la Constitution), qui prévoit que les actes des commissions électorales qui assurent la proclamation des résultats peuvent faire l'objet d'un recours devant la chambre du contentieux administratif du Tribunal suprême, puis, mais à certaines conditions, d'un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel.

Troisième solution : instituer une ou plusieurs juridictions et les investir de la mission de contrôler les élections. C'est la solution retenue en Suède, par exemple, où toute élection au Parlement (*Riksdag*) peut faire l'objet d'un recours porté devant un comité de vérification des élections dont les membres sont désignés par les parlementaires et dont le président doit exercer ou avoir exercé des fonctions de magistrat (chapitre 3, art. 12, de la Constitution).

Quatrième solution : laisser le contrôle des élections aux assemblées parlementaires, mais uniquement en premier ressort. L'Allemagne est, à cet égard, un exemple souvent cité. Le système de contrôle applicable aux élections du *Bundestag* nous apprend qu'il est possible de laisser à l'assemblée elle-même le soin d'examiner que le processus électoral n'est entaché d'aucune irrégularité, en statuant sur les éventuelles réclamations dont elle est saisie, tout en ouvrant un recours devant la juridiction constitutionnelle(28). On renvoie ici à l'article 41 de la Loi fondamentale et à l'article 48-1 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale. Concrètement, la décision du *Bundestag* peut être portée devant la Cour par l'élu dont l'élection est contestée, par un dixième des parlementaires ou par le réclamant dont la demande a été rejetée. Dans ce dernier cas, il doit avoir l'appui de cent électeurs. C'est la seconde chambre de la Cour qui est compétente pour traiter de ces recours.

Quelle voie la Belgique pourrait-elle emprunter ? De notre point de vue, la Belgique pourrait utilement s'inspirer de la solution allemande. Concrètement, la procédure de vérification des pouvoirs serait maintenue, en ce sens que l'assemblée parlementaire resterait compétente pour vérifier la qualité d'éligible de chaque élu et pour statuer en première instance sur les éventuelles réclamations, mais cette procédure serait complétée par l'ouverture, au profit du réclamant ou de l'élu concerné, d'un recours devant la Cour constitutionnelle, selon des modalités qui resteraient à définir.

Pourquoi la Cour constitutionnelle ? Il existe au moins quatre raisons qui justifient ce choix.

Première raison : le statut de la Cour constitutionnelle. Le choix de la Cour constitutionnelle est le seul qui préserve une des justifications originaires du système de vérification des pouvoirs : éviter les ingérences de l'exécutif et du

(28) Pour plus de détails, voy. D.P. KOMMERS et R.A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3^e éd., Durham/London, Duke University Press, 2012, pp. 263-265.

judiciaire dans ce qui relève de l'autonomie parlementaire. La Cour constitutionnelle se situe en dehors de l'orbite de ces deux pouvoirs. Au regard de l'ensemble des fonctions étatiques exercées dans l'Etat fédéral, la fonction de justice constitutionnelle fait partie de ce que Francis Delpérée appelle les « fonctions intégratrices », qui sont spécifiques à l'Etat « global » ou « intégral », en ce que la justice constitutionnelle « contribue à préserver l'organisation et le fonctionnement du système fédératif dans son ensemble » (29). La juridiction constitutionnelle est ainsi un organe collatéral de ce pouvoir qu'on appelle « constituant » et qui produit un ordre juridique structurant et englobant, s'imposant aux ordres juridiques partiels des collectivités fédérées, ainsi qu'à l'ordre juridique, lui aussi partiel, de la collectivité fédérale. Par la force des choses, elle surplombe tous les pouvoirs autres que le pouvoir constituant. Elle est donc nécessairement le juge naturel du législateur, alors que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est, avec le pouvoir judiciaire, le juge naturel de l'administration. Surtout, la position singulière qu'elle occupe dans l'Etat fédéral lui garantit une forte indépendance. L'expérience montre d'ailleurs que, dans l'exercice du contentieux électoral, les juridictions constitutionnelles font preuve de la plus grande prudence. En Allemagne, par exemple, la Cour constitutionnelle fédérale est très déférente à l'égard des décisions électorales du *Bundestag*.

Deuxième raison : l'attribution principale de la Cour constitutionnelle. Le choix de la Cour constitutionnelle se comprend aisément au regard de la mission centrale de toute juridiction constitutionnelle, qui est de contrôler la constitutionnalité des normes législatives votées par les élus du peuple : n'est-il pas naturel que l'organe chargé d'un tel contrôle soit également celui qui se prononce sur la validité du mandat des représentants du peuple ? Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, dans les Etats du modèle européen de justice constitutionnelle, le premier contentieux périphérique attribué aux juridictions constitutionnelles, c'est le contentieux électoral (30). En Belgique, comme dans tous les Etats du modèle concentré de justice constitutionnelle, la création de la Cour constitutionnelle est liée à l'émergence de l'Etat de droit constitutionnel. Elle est née d'une prise de conscience décisive : l'inanité de l'illusion entretenue autour d'un Parlement infaillible, qui tirerait sa supériorité, non pas des qualités intrinsèques de ses actes, mais de la majesté de son origine (31). Cet élément idéologique lui confère une légitimité particulière, spécialement à l'égard des représentants élus du peuple.

(29) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 651 et 654. Voy. égal. G. ZAGREBELSKY, « La justice constitutionnelle, une fonction républicaine », in *En hommage à Francis Delpérée — Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 1772-1774 (l'auteur distingue la justice constitutionnelle comme fonction de la République et la législation comme fonction de la démocratie).

(30) Voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 43-46.

(31) Voy. M. VERDUSSEN, *Les douze juges — La légitimité de la Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Labor, 2004, p. 11.



Troisième raison : les attributions périphériques de la Cour constitutionnelle. A la faveur de la Sixième Réforme de l'Etat, la Cour constitutionnelle s'est vue attribuer une nouvelle compétence en matière de contrôle des dépenses électorales. En effet, le 6 janvier 2014, un nouvel alinéa 5 a été ajouté à l'article 142 de la Constitution qui habilite le législateur spécial à attribuer à la Cour constitutionnelle la compétence de statuer, en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections pour la Chambre des représentants, sur les recours formés contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes, ce même législateur étant chargé de déterminer les cas, conditions et modalités de ces recours(32). Sur la base de cette habilitation, le législateur spécial a inséré, dans le Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, une Section IV formée des articles 25bis à 25septies nouveaux et intitulée : « Des recours contre des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections de la Chambre des représentants »(33).

Quatrième raison : la composition de la Cour constitutionnelle. Pour ce qui concerne l'élection de la Chambre des représentants, mais aussi le Parlement de la Région bruxelloise, où le contrôle de la validité des élections peut receler des enjeux communautaires, il n'est pas sans pertinence de confier cette tâche à une juridiction linguistiquement paritaire. Rappelons que la Cour constitutionnelle est composée de deux catégories linguistiques de juges, conformément aux articles 31 et 34, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 : six juges sont d'expression française et forment le groupe linguistique français ; six juges sont d'expression néerlandaise et forment le groupe linguistique néerlandais.

Pourquoi ne pas confier à la Cour constitutionnelle le contrôle en premier et en dernier ressort de la validité des élections ? Pourquoi ne pas s'inspirer de la solution française plutôt que de la solution allemande ?

Tout d'abord, le choix de la voie allemande a le mérite de ne pas rompre totalement avec une procédure qui, si elle est aujourd'hui obsolète, n'en est pas moins enracinée dans une tradition parlementaire séculaire. Il est des réformes qui sont d'autant plus facilement acceptées qu'elles n'opèrent pas une coupure radicale entre le passé et l'avenir.

Ensuite, le dédoublement du contrôle permet de rencontrer un écueil lié à l'attribution aux juridictions constitutionnelles de compétences « périphériques » (le contrôle des révisions constitutionnelles, la vérification de la constitutionnalité des traités internationaux, le contentieux électoral, le contentieux référendaire, le contrôle des partis politiques, le jugement pénal du chef de l'Etat, voire des ministres, etc.). Si l'adjonction de ces

(32) *Mon. b.*, 31 janvier 2014, p. 8546.

(33) *Ibid.*, pp. 8592-8593. Voy. M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015.

contentieux procède d'une vision très large de la justice constitutionnelle qui aurait ainsi pour vocation de garantir le respect de l'ordre constitutionnel de l'Etat, elle n'est cependant pas sans danger. Le risque existe que la juridiction constitutionnelle soit submergée par ces contentieux, de telle sorte qu'elle ne parvienne que difficilement à absorber le contentieux de constitutionnalité lui-même, dont il faut rappeler qu'il constitue l'essence de sa mission. Par ailleurs, plus une juridiction constitutionnelle est dotée de compétences étrangères au contrôle de constitutionnalité des lois, moins elle se distingue des juridictions ordinaires⁽³⁴⁾. En cantonnant la Cour constitutionnelle au rôle d'une instance juridictionnelle de second degré, on permet ainsi aux assemblées parlementaires d'assumer une fonction de triage, en rejetant elles-mêmes les réclamations manifestement non recevables ou non fondées, voire légères. Les réclamants devraient normalement y voir un incitant à ne pas prolonger indûment les débats devant les juges constitutionnels. Ajoutons qu'en toute hypothèse, la vérification des conditions d'éligibilité des élus, en dehors de toute contestation, continuerait nécessairement à relever de la compétence des assemblées parlementaires.

Les écueils rencontrés par l'actuelle procédure de vérification des pouvoirs ne se limitent pas uniquement à la question de l'organe de contrôle, mais ils touchent également à la procédure de contrôle. Compléter la procédure de vérification des pouvoirs d'un droit de recours devant la Cour constitutionnelle serait dès lors insuffisant. Si une solution « à l'allemande » devait être retenue, il conviendrait que des dispositifs normatifs soient adoptés afin d'imposer aux assemblées parlementaires, et partant aux commissions de vérification des pouvoirs, le respect des garanties juridictionnelles les plus élémentaires : garantie des droits de la défense et du contradictoire, publicité des audiences, motivation des décisions...

Si les pistes suggérées ici devaient être empruntées, il conviendrait de réformer les textes applicables. Mais quels textes ?

Au niveau fédéral, une réforme du système de vérification des pouvoirs passe nécessairement par une révision de la Constitution, à tout le moins pour ce qui concerne la désignation des organes de contrôle : l'article 48, qui est le siège de la procédure de vérification des pouvoirs des élus fédéraux et qui réserve cette vérification en propre — et exclusivement — aux

(34) « The more important those other functions are, and the larger the amount of workload they generate, the less pure the court. In Western Europe, for example, we can locate constitutional courts at different points within a spectrum of purity. On one extreme, we find absolutely pure constitutional courts, whose only function is to review legislation for its constitutionality. Other countries have courts that perform some additional tasks, although their main function is still constitutional review of legislation. At the other end of the spectrum, some courts have jurisdiction over so many different and relevant matters that it would be wrong to say that, in practice, their most important function is to check legislation » (V. FERRERAS COMELLA, « The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court : Some Thoughts on Judicial Activism », *Texas L. Rev.*, 2004, vol. 82, p. 1708).

assemblées parlementaires, et l'article 142, qui, hormis deux exceptions (le contrôle sur les dépenses électorales et le contrôle sur les consultations populaires régionales), limite les attributions de la Cour constitutionnelle au contrôle de constitutionnalité des lois. Or, ni l'un ni l'autre de ces articles ne figure dans la déclaration de révision constitutionnelle publiée au *Moniteur belge* du 28 avril 2014. En revanche, la formalisation de la procédure, sur la base de garanties juridictionnelles, se satisfait de modifications au Code électoral.

Au niveau fédéré, une réforme comparable exige une modification des dispositions législatives qui organisent aujourd'hui, pour les assemblées régionales et communautaires concernées, la procédure de vérification des pouvoirs. En effet, une telle modification n'entre pas dans les matières que les régions et communautés peuvent régler elles-mêmes, chacune pour ce qui la concerne, au titre de leur autonomie constitutive.

On le constate, tant au niveau fédéré qu'au niveau fédéral, un accord est donc indispensable des deux côtés de la frontière linguistique(35).

Dans l'attente d'un tel accord — qui doit viser avant toute chose à ranger les articles 48 et 142 de la Constitution dans la prochaine déclaration de révision constitutionnelle —, les assemblées parlementaires n'ont d'autre choix, chacune pour ce qui la concerne, mais éventuellement en collaborant, de modifier la procédure de vérification des pouvoirs. Selon la formule de l'article 60 de la Constitution, il revient à chaque assemblée parlementaire de déterminer, par un règlement, « le mode suivant lequel elle règle ses attributions ». Toutes les assemblées parlementaires, fédérales et fédérées, ont ainsi consacré quelques dispositions de leur règlement à la procédure de vérification des pouvoirs. On citera, à titre d'exemple, l'article 2, §§ 1 à 3, du Règlement de la Chambre des représentants(36). En modifiant ces dispositions, il s'agit — *in tempore non suspecto* — de prendre des initiatives destinées à éviter qu'à la suite des prochaines élections, les requérants potentiels, les greffes des parlements et les parlementaires eux-mêmes ne revivent les douloureux épisodes de l'après-scrutin du 25 mai 2014. La justice ne s'accommode ni d'improvisations ni d'approximations.

*

Dans un système constitutionnel qui permet à la Cour constitutionnelle d'invalidier des lois et d'éviter ainsi que leur inconstitutionnalité reste impunie, toute résistance à l'égard d'une transformation du système de

(35) Voy., à cet égard, la proposition de résolution déposée par MM. Hazée, Daele, Henry et Mme Ryckmans sur le bureau du Parlement wallon et qui vise à réformer le système de contrôle des opérations électorales et de vérification des pouvoirs, *Doc.*, Parl. wall., sess. ord. 2014-2015, n° 77/1.

(36) Voy. M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement — Organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA, 2010, pp. 419-421.

vérification des pouvoirs est anachronique. Car les motifs articulés à l'appui de cette résistance sont précisément ceux qui n'ont pas permis aux Etats européens de se doter plus rapidement d'une justice constitutionnelle et d'accéder plus tôt au rang d'Etat de droit constitutionnel. Puisse le dogme de l'infailibilité des élus du peuple être définitivement et profondément enfoui dans les oubliettes de l'histoire constitutionnelle.