

**QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES ?  
ÉTUDE DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES  
EN DROIT BELGE**

par

Sofia VANDENBOSCH

*Doctorante (Centre de recherche sur l'État et la Constitution – UCLouvain)*

*Collaboratrice scientifique (Service de droit public et des droits de l'homme – ULiège)*

et

Emmanuel VANDENBOSSCHE

*Professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel*

« Peut-on trouver juge  
plus suspect,  
plus partial,  
qu'une majorité parlementaire ? »<sup>1</sup>

**SOMMAIRE**

<b>Introduction</b> .....	29
<b>I. Un contrôle qui se conjugue au pluriel : la répartition des compétences relatives aux dépenses électorales</b> .....	29
I.1. Le passé : genèse d'une réglementation contribuant à l'assainissement de la vie politique belge .....	29
I.2. Le présent : bilan du contrôle fragmenté des dépenses électorales.....	30
I.3. Le futur : quel avenir pour le contrôle des dépenses électorales ?.....	31
<b>II. Les acteurs du contrôle des dépenses électorales</b> .....	33
II.1. En amont : la déclaration, condition de possibilité du contrôle des dépenses électorales .....	33
II.2. Le contrôle des dépenses électorales.....	33
II.3. En aval : les voies de recours juridictionnelles .....	35
<b>III. À propos de la nature du contrôle des dépenses électorales</b> .....	40
III.1. La composition et la nature des missions exercées par les commissions de contrôle des dépenses électorales .....	40
III.2. Une certaine conception de la séparation des pouvoirs comme pierre angulaire du régime belge de contrôle des dépenses électorales .....	41
III.3. La réponse du législateur belge face aux critiques internationales .....	43
<b>Conclusion</b> .....	46

<sup>1</sup> O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, *Les pouvoirs de l'État*, Liège-Paris, H. Dessain-V. Giard & E. Brière, 1908, p. 471.



INTRODUCTION<sup>2</sup>

1. La loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (ci-après la loi du 4 juillet 1989) assure un financement public des partis et leur impose, en contrepartie, une certaine transparence de leur comptabilité et des limites concernant leurs dépenses électorales et les moyens de propagande utilisés lors des campagnes<sup>3</sup>. La loi poursuit d'ambitieux objectifs sur ce dernier point. Il s'agit d'abord de limiter la surenchère électorale dont les coûts disproportionnés étaient parfois couverts par des transactions à la légalité douteuse<sup>4</sup>. Un retour à la sobriété est également de nature à revitaliser le débat d'idées nécessaire à la démocratie qui étouffait sous le poids des campagnes toujours plus tapageuses<sup>5</sup>. Ensuite, plafonner les dépenses électorales permet de réduire un obstacle important à l'égal accès des citoyens aux mandats publics. En effet, le coût important des campagnes électorales empêche trop souvent des citoyens éligibles de se présenter au suffrage des électeurs<sup>6</sup>. La loi du 4 juillet 1989 permet ainsi d'assurer une certaine égalité entre les candidats, un *level playing field*. Enfin, la limitation des dépenses électorales s'est avérée être une contrepartie indispensable au financement public des partis que la loi consacrait.

2. Les objectifs de cette loi sont louables, à n'en point douter. Encore faut-il qu'elle soit pourvue d'un dispositif de contrôle efficace, apte à sanctionner les partis et les candidats qui contreviendraient à ses prescriptions. La présente contribution est consacrée à ce dispositif de contrôle. Elle se divise en trois parties. Il s'agit dans un premier temps de rappeler la

répartition des compétences relatives au contrôle des dépenses électorales (I). Nous retraçons ensuite les grandes lignes de la procédure de contrôle, en énonçant le rôle et les obligations des acteurs concernés (II). Avant de nous intéresser à la nature et à l'effectivité du contrôle exercé par les commissions de contrôle des dépenses électorales (III).

## I. UN CONTRÔLE QUI SE CONJUGUE AU PLURIEL : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES RELATIVES AUX DÉPENSES ÉLECTORALES

3. Le cadre juridique qui régit les dépenses électorales ne brille ni par sa clarté ni par sa simplicité. La présente section rappelle la genèse de la réglementation (I.1), l'état du droit positif (I.2) et ébauche les évolutions futures auxquelles la matière pourrait encore faire face (I.3).

## I.1. LE PASSÉ : GENÈSE D'UNE RÉGLEMENTATION CONTRIBUANT À L'ASSAINISSEMENT DE LA VIE POLITIQUE BELGE

4. La loi du 4 juillet 1989 constitue le point de départ du contrôle des dépenses électorales. Lors de son adoption, cette législation ne s'applique qu'aux seules élections législatives et provinciales<sup>7</sup>. Deux lois du 19 mai 1994 étendent la réglementation relative aux dépenses électorales aux scrutins européens, régionaux et locaux<sup>8</sup>.

5. À la faveur des accords de la Saint-Polycarpe, l'essentiel de la législation organique relative aux communes et aux provinces est transféré aux régions. Elles sont désormais compétentes pour régler l'élection des organes provinciaux et communaux, en ce compris le contrôle des dépenses électorales, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 4<sup>o</sup>, de la Loi spéciale du 8 août 1980 (ci-après LSRI)<sup>9</sup>. Il leur appartient également d'organiser le contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection de leur propre Parlement, en application

<sup>2</sup> La présente contribution s'intéresse principalement au contrôle fédéral des dépenses électorales, tout en s'autorisant de nombreuses digressions. Sauf exception, le traitement de la matière est arrêté à la date du 31 septembre 2019.

<sup>3</sup> *M.B.*, 20 juillet 1989. Pour le récit de la genèse mouvementée de la loi du 4 juillet 1989, voy. E. CLEMENT et R. SENELLE, « Over partijfinanciering, verkiezingsuitgaven en vermogensaanfichten », in *Liber amicorum Prof. Dr. G. Baeteman*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1997, pp. 668-670 et L. IKER-DE MARCHIN, « Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique », *A.P.T.*, 1994, pp. 39-40.

<sup>4</sup> L. REA FUENTE, « Le contrôle des dépenses électorales : une régionalisation non aboutie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, vol. 24, p. 5. Depuis que les partis sont financés publiquement, on constate une diminution importante des dépenses électorales, voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 53-2972/001, p. 3 et *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 53-2374/3, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibid.*, et L. IKER-DE MARCHIN, « Actualité du contrôle et du financement des partis politiques », *R.B.D.C.*, 1996, p. 149.

<sup>6</sup> M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Annales de droit de Louvain*, 1990, pp. 278-279 ; F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité, L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 669-671 et M. VERDUSSEN, « Partis politiques », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 619.

<sup>7</sup> M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *op. cit.*, pp. 284-285.

<sup>8</sup> Loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen (*M.B.*, 25 mai 1994) (ci-après loi du 19 mai 1994 relative aux élections du Parlement européen) et loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du [Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement] de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques (*M.B.*, 25 mai 1994) (ci-après loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées).

<sup>9</sup> La compétence concernant le contrôle des dépenses électorales affectées à l'élection des neuf communes de la Communauté germanophone est transférée à celle-ci, en vertu de l'article 139 de la Constitution, voy. l'article 1<sup>er</sup> du décret de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004 relatif à l'exercice, par le Parlement de cette Communauté de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*M.B.*, 19 octobre 2004).



de l'article 31, § 5, de la LSRI<sup>10</sup>. Malgré certaines controverses<sup>11</sup>, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone se voient confier les mêmes prérogatives<sup>12</sup>. Le 25 avril 2004, une loi spéciale étend la compétence des régions au contrôle de la déclaration d'origine des fonds<sup>13</sup>.

6. La sixième réforme de l'État ne modifie pas de manière substantielle la répartition des compétences en la matière<sup>14</sup>. On peut noter que les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales relèvent depuis lors du bicamérisme parfait en vertu de l'article 77 de la Constitution. Le Constituant entend par là démontrer l'importance qu'il accorde aux partis dans le fonctionnement de la démocratie<sup>15</sup>.

7. Le 30 juillet 2018, le législateur spécial a confié aux régions la compétence de régler les dépenses électorales engagées pour les élections communales et provinciales<sup>16</sup>. Ainsi, la compétence régionale relative aux élections locales ne se limite plus au *contrôle* du respect de la législation relative à la limitation des dépenses électorales mais comprend également la faculté d'adopter les règles matérielles relatives aux dépenses électorales encourues lors des élections provinciales et communales<sup>17</sup>.

En réalité, depuis la cinquième réforme de l'État, l'autorité fédérale, les communautés et les régions estimaient que l'ensemble des compétences en matière de dépenses électorales relatives

aux élections locales appartenait aux régions<sup>18</sup>. La Région wallonne et la Région flamande avaient ainsi adopté des dispositions dérogeant à la réglementation fédérale, notamment en matière de période réglementée, de dépenses autorisées et de moyens pouvant être affectés à la campagne, sans que l'autorité fédérale ne s'en offusque<sup>19</sup>. La section de législation du Conseil d'État ne partageait toutefois pas cette analyse. Dans la plupart de ses avis, elle estimait qu'« [i]l ne p[ouvait] être soutenu que c'est l'ensemble de la matière relative au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales qui aurait été transféré aux régions, sur la base de l'important transfert de compétence opéré par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII »<sup>20</sup>. Au contraire, « la détermination des règles de fond relatives au financement des partis politiques est demeurée de compétence fédérale »<sup>21</sup>. La loi spéciale du 30 juillet 2018, en consacrant explicitement la compétence des régions, vise à mettre un terme à l'insécurité juridique qui résultait du hiatus entre ces avis et la pratique<sup>22</sup>.

## I.2. LE PRÉSENT : BILAN DU CONTRÔLE FRAGMENTÉ DES DÉPENSES ÉLECTORALES

8. En droit positif, l'autorité fédérale est compétente pour *régler le régime des dépenses électorales* pour les élections européennes, fédérales, communales et régionales et pour les élections des mandataires des CPAS élus directement<sup>23</sup>. Elle est également compétente pour *organiser le contrôle des dépenses encourues* pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen. Il revient aux régions de déterminer le régime des dépenses électorales pour les élections des conseils communaux et provinciaux et d'organiser le contrôle y relatif. Elles règlent également le contrôle des dépenses électorales pour l'élection de leur propre Parlement, mais ne peuvent en fixer le régime matériel. À titre d'exception, les formalités relatives à la déclaration

<sup>10</sup> Les régions sont également compétentes pour organiser le contrôle des communications et des campagnes d'information destinées au public initiées par le gouvernement régional, un membre de celui-ci ou le président du Parlement.

<sup>11</sup> Voy. sect. lég. C.E., avis n° 31.226/VR, du 20 février 2001, pp. 56-57 et P. VANDERNACHT, « Les règles de contrôle des dépenses électorales et leurs sanctions », in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 277-281 ; K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, « Recente ontwikkelingen inzake de partijfinanciering en de controle op de verkiezingsuitgaven en de regeringsmededelingen », in A. ALEN (éd.), *De Vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, pp. 190-191 ; F. TULKENS, « Examen critique des nouveautés en matière de financement des partis politiques, de contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales fédérées », in *Les accords du Lambermont et du Lombard Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Actes du colloque du Centre de droit public de l'U.L.B. du 22 février 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 289.

<sup>12</sup> Art. 22, § 5, de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (*M.B.*, 14 janvier 1989) (ci-après LSIB) et art. 44 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983 (*M.B.*, 18 janvier 1984).

<sup>13</sup> Loi spéciale modifiant les articles 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 4<sup>o</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et 31, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la LSRI et l'article 22, § 5, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la LSIB, afin de préciser la compétence de contrôle des Conseils en matière de dépenses électorales et en matière de communications et de campagnes d'information destinées au public (*M.B.*, 7 mai 2004).

<sup>14</sup> En revanche, plusieurs modifications du régime de contrôle des dépenses électorales sont à signaler, voy. n° 39.

<sup>15</sup> À l'inverse, la loi qui règle l'élection, la composition et le fonctionnement des parlements des communautés et des régions relève du bicamérisme atténué en application des articles 78 et 118 de la Constitution.

<sup>16</sup> Loi spéciale du 30 juillet 2018 modifiant l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les dépenses électorales engagées pour les élections locales (*M.B.*, 27 août 2018).

<sup>17</sup> Les différents aspects de la compétence de contrôle et de la compétence de déterminer les règles matérielles relatives aux dépenses électorales sont énoncées infra, voy. n° 9.

<sup>18</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2017-2018, n° 2908/1, pp. 3 à 5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 3 et 4.

<sup>20</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 36.323/VR du 27 janvier 2004, p. 24 (note 40), répété dans sect. lég. C.E., avis n° 39.980/4 du 27 mars 2006, p. 10 et dans sect. lég. C.E., avis (ass. gén.) n° 59.511/AV/3 du 18 juillet 2016 (points 4.4. et 4.5.). Voy. égal., sect. lég. C.E., avis n° 31.226/VR du 20 février 2001, p. 56.

<sup>21</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 36.323/VR du 27 janvier 2004 ; sect. lég. C.E., avis n° 39.980/4 du 27 mars 2006, p. 11.

<sup>22</sup> Le fait que la jurisprudence antérieure du Conseil d'État n'avait pas pointé ce problème de répartition des compétences accentuait encore davantage l'insécurité juridique, voy. sect. lég. C.E., avis n° 39.080/AV/3 et n° 39.600/3, du 20 décembre 2005.

<sup>23</sup> Il s'agit des membres des CPAS des communes périphériques visées à l'article 7 des lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative (*M.B.*, 2 août 1966) et des communes de Comines-Warneton et de Fourons (voy. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 17bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, inséré par l'article 11 de la loi de pacification communautaire du 9 août 1988).

des dépenses électorales, demeure une compétence réservée au législateur fédéral par l'article 31, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la LSRI alors qu'il s'agit d'une modalité de contrôle.

9. La compétence de déterminer les règles de fond relatives aux dépenses électorales comprend notamment la faculté de définir ce qu'est une dépense électorale, de fixer le montant maximum qu'un parti ou un candidat peut dépenser dans le cadre des élections, d'interdire certains moyens de propagande, ou encore d'établir un régime de sanctions en cas d'infractions à ces règles<sup>24</sup>.

La compétence de contrôle comprend, quant à elle, la faculté de déterminer le régime et les modalités du contrôle des dépenses électorales et notamment la procédure qui permet de constater les manquements aux règles de fond. L'autorité compétente pour organiser le contrôle des dépenses électorales doit également déterminer les sanctions, le cas échéant pénales, en cas de violation de ladite procédure<sup>25</sup>. Il lui incombe de déterminer quel organe est habilité à procéder à pareil contrôle et à prononcer, le cas échéant, les sanctions prévues.

10. Au total, il existe six organes compétents pour contrôler les dépenses électorales des candidats et des partis. Ils sont chargés de veiller au respect des différentes législations relatives aux dépenses électorales<sup>26</sup>. La Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales assure le contrôle des dépenses encourues pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen<sup>27</sup>. La *Vlaamse Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven* contrôle les dépenses

encourues pour l'élection du Parlement flamand<sup>28</sup>, tandis que les Conseils des contestations électorales (*Raden voor verkiezingsbetwisting*) sont compétents concernant les dépenses électorales pour les élections des conseils communaux et des conseils provinciaux situés sur le territoire de la Région flamande<sup>29</sup>. La Commission wallonne de contrôle des dépenses électorales et des communications contrôle les dépenses encourues pour l'élection du Parlement wallon et pour les élections locales en Région wallonne<sup>30</sup>. Le Collège bruxellois de contrôle assure le respect de la législation relative aux dépenses électorales pour les élections du Parlement bruxellois ainsi que pour les élections communales relatives aux 19 communes de la capitale<sup>31</sup>. Enfin, la Commission de contrôle du Parlement de la Communauté germanophone est compétente pour contrôler les dépenses encourues pour l'élection de son propre Parlement et pour les Conseils des neuf communes situées sur le territoire de la Communauté germanophone<sup>32</sup>.

### I.3. LE FUTUR : QUEL AVENIR POUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES ?

11. Nous aimerions clore cette première partie par une réflexion autour de la pertinence d'un contrôle aussi fragmenté des dépenses électorales. Dans son *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques*, le Groupe d'États contre la corruption (ci-après GRECO) propose aux acteurs belges de réfléchir à l'opportunité de placer l'ensemble du dispositif de contrôle des dépenses électorales sous la responsabilité d'une commission de contrôle unique<sup>33</sup>. Il constate qu'en l'état actuel, la complexité des règles relatives aux dépenses électorales est encore renforcée par « la multiplicité

<sup>24</sup> Voy. C.E. sect. lég. (ch. réunies), avis n° 36.323/VR, du 27 janvier 2004, pp. 12 à 17 et C.E. sect. lég., avis n° 39.980/4 du 27 mars 2006, p. 11.

<sup>25</sup> C.E. sect. lég., avis n° 36.323/VR du 27 janvier 2004, p. 15.

<sup>26</sup> Pour les élections fédérales, la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales applique le chapitre II de la loi du 4 juillet 1989. Pour contrôler les dépenses relatives aux élections européennes, elle applique la loi du 19 mai 1994 relative aux élections du Parlement européen. L'article 21.1 du règlement n° 1141/2014 du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (*J.O.*, L 317 du 4 novembre 2014, p. 1) précise en effet que « le financement et l'éventuelle limitation des dépenses électorales pour tous les partis politiques, candidats et tiers en vue des élections au Parlement européen et de leur participation à celles-ci sont régis dans chaque État membre par les dispositions nationales ». Les commissions de contrôle attachées aux parlements des entités fédérées appliquent la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées concernant leurs élections respectives. Lorsqu'ils contrôlent les dépenses encourues pour les élections locales, le Collège bruxellois de contrôle applique le Code électoral communal bruxellois (et, en particulier, ses articles 23, 23ter, 74, 74bis, 75, 76, 76bis, 77, 86) ; la Commission wallonne de contrôle des dépenses électorales et des communications applique les articles L4112-10 à L4112-13, L4131/2 à L4131/7 et L4146/25 à L4146/30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la Commission de contrôle du Parlement de la Communauté germanophone applique le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel que modifié par le Parlement et le gouvernement de la Communauté germanophone. Au sein de la Communauté flamande, les Conseils des contestations électorales appliquent le décret électoral local et provincial du 8 juillet 2011.

<sup>27</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>28</sup> Art. 3 du décret du 7 mai 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement (*M.B.*, 28 mai 2004).

<sup>29</sup> Art. 202 et 203, 2<sup>o</sup>, du décret du 8 juillet 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (aangehaald als: het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011) (*M.B.*, 25 août 2011).

<sup>30</sup> Art. 2 du décret wallon du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Conseil régional wallon et des membres du Gouvernement wallon (*M.B.*, 15 avril 2004).

<sup>31</sup> Art. 3 de l'ordonnance de la région de Bruxelles-Capitale du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales (*M.B.*, 14 juin 2004).

<sup>32</sup> Art. 2 du décret de la Communauté germanophone du 7 avril 2003 visant le contrôle des dépenses électorales et de la déclaration de l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement et des conseils communaux ainsi que des communications des autorités publiques de la Communauté germanophone (*M.B.*, 4 décembre 2003).

<sup>33</sup> Groupe d'États contre la corruption (ci-après GRECO), *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, Strasbourg, 11 au 15 mai 2009, point 81.



*des commissions de contrôles, indépendantes les unes des autres, et qui sont appelées à appliquer et interpréter des règles différentes* »<sup>34</sup>. Hormis un échange de bonnes pratiques sur l'interprétation des textes<sup>35</sup>, la commission fédérale et les commissions des entités fédérées ne coopèrent pas de manière approfondie et n'échangent pas les informations dont elles disposent<sup>36</sup>. Certains partis doivent par exemple soumettre leurs dépenses à plusieurs commissions de contrôle qui sont susceptibles d'aboutir à des évaluations divergentes<sup>37</sup>.

Le groupe d'experts voit dans l'unification du contrôle des dépenses électorales un moyen privilégié pour en augmenter l'efficacité. Il avance ainsi qu'une centralisation de l'information permettrait de mieux appréhender la complexité des structures et des flux financiers au sein des partis et entre ceux-ci et les candidats<sup>38</sup>. Un contrôle unifié permettrait également de rassembler les ressources humaines et financières actuellement dispersées entre les différents niveaux de pouvoirs. Comment lui donner tort sur ce point ?

**12.** Il est sans doute vrai que « *la mise en place d'une commission de contrôle unique [est] probablement plus une question de volonté politique qu'une véritable contrainte du fédéralisme* »<sup>39</sup>. Toutefois, confier le contrôle de l'ensemble des dépenses électorales relatives aux élections européennes, fédérales, communautaires et régionales à une commission unique pose le problème de sa composition.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Le GRECO évoque ici le vade-mecum, publié avant chaque élection fédérale par la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales et le protocole d'accord entre les présidents des différentes assemblées législatives qui s'engagent à ce que les organes de contrôle des entités fédérées respectent l'interprétation de la Commission de contrôle fédérale. Pour les élections de 2019, voy. le « Commentaire et recommandations de la Commission de contrôle concernant l'interprétation de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2018-2019, n 54-3491/1 et le « protocole d'accord relatif à l'interprétation uniforme de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et de la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, dans la perspective des élections de la Chambre des représentants, du Parlement européen et des Parlements de communauté et de région du 26 mai 2019 », signé par la Conférence des neuf présidents des assemblées (sic), le 30 mars 2019. En outre, les différentes commissions électorales sont tenues d'exécuter les sanctions prononcées par leurs homologues, voy. l'article 31, § 5, alinéa 2, de la LSRI ; l'article 22, § 5, alinéa 3, de la LSIB et l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi ordinaire du 31 décembre 1983.

<sup>36</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, Strasbourg, 11 au 15 mai 2009, pt 69.

<sup>37</sup> L. REA FUENTE, « Le contrôle des dépenses électorales : une régionalisation non aboutie », *op. cit.*, p. 28.

<sup>38</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, *op. cit.*, point 81.

<sup>39</sup> *Ibid.*

Compte tenu du fait que la plupart des partis sont organisés selon le clivage linguistique, replacer le contrôle au niveau fédéral risque de créer une situation paradoxale dans laquelle des députés néerlandophones sont chargés d'apprécier les comptes de campagne de partis francophones, et inversement.

Une manière de répondre à cette objection consisterait à scinder la Commission fédérale de contrôle en deux sections : l'une francophone et l'autre néerlandophone, avec des aménagements particuliers pour les partis qui se présentent aux élections du Parlement de la Communauté germanophone. Il s'agirait donc d'un mécanisme analogue à celui qui existe, par exemple, au sein de la Région wallonne pour le contrôle des dépenses encourues lors des élections provinciales et communales. Une distinction d'envergure existe cependant entre ces deux hypothèses. Dans le cas communal, le mécanisme de la tutelle permet aux régions de disposer d'un droit de regard sur l'organisation des élections communales, en ce compris sur les sommes d'argent dépensées à cette occasion. Dans le cas des élections régionales et communautaires, en revanche, il n'est pas concevable que des élus fédéraux examinent les comptes de campagne des députés des entités fédérées. Le principe d'égalité entre les collectivités publiques belges s'y oppose manifestement. Cette option doit donc être fermement repoussée.

Une solution alternative permettrait de répondre à cette objection de principe. Il pourrait être envisagé d'assurer un équilibre entre les représentants de chacune des collectivités publiques dans la composition de la nouvelle Commission, tout en maintenant le principe de la scission en deux rôles linguistiques. Une telle commission interparlementaire à l'échelle de la Belgique n'est pas un cas unique. Nous ne privilégions toutefois pas cette piste. Un contrôle politique, même s'il n'est pas effectué par les vainqueurs des élections dont les dépenses sont examinées, risque nécessairement de conduire à des décisions adoptées en raison de clivages partisans.

**13.** La seule manière de sortir de cette impasse tout en augmentant l'efficacité du contrôle consisterait à départir la future commission de contrôle unifiée de son essence exclusivement politique. Pourraient également y siéger des juges, des experts, voire des personnes qui ne répondent à aucun titre spécifique hormis celui de citoyen. Réinventer le contrôle des dépenses électorales en instituant une Commission de contrôle unique et indépendante permettrait alors de répondre tant aux critiques liées à l'efficacité et à la lisibilité du système belge qu'à celles, plus anciennes encore, relatives à l'indépendance et à l'impartialité du contrôle effectué par les commissions actuelles. Nous devons toutefois constater que les artisans de la sixième réforme de



l'État ont préféré ne pas entamer ce chantier et ont ignoré cet aspect des recommandations du GRECO.

## II. LES ACTEURS DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

14. La présente section examine la manière dont les dépenses engagées par les candidats et par les partis politiques sont contrôlées en pratique. Pour ce faire, elle présente la procédure de contrôle en évoquant le rôle des acteurs impliqués. Elle s'intéresse d'abord aux obligations qui incombent aux partis politiques et aux candidats en termes de déclaration des dépenses (II.1). Ensuite, le contrôle opéré par le Président du Bureau principal de la circonscription, par la Cour des comptes puis par la Commission de contrôle est analysé (II.2). Enfin, les recours juridictionnels existants sont étudiés (II.3).

### II. 1. EN AMONT : LA DÉCLARATION, CONDITION DE POSSIBILITÉ DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

15. Il n'est pas de contrôle des dépenses électorales qui soit possible sans s'accorder sur l'objet du contrôle, c'est-à-dire sur ce que constitue une dépense électorale. L'article 4, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 4 juillet 1989 définit les dépenses électorales comme ceci : il s'agit de toute dépense et de tout engagement financier afférent à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique durant la période électorale, c'est-à-dire la période qui prend cours quatre mois avant les élections et s'achève le jour de celles-ci<sup>40</sup>.

16. A l'instar de la méthode employée en matière fiscale, le contrôle des dépenses électorales est fondé sur un mécanisme de déclaration des dépenses qui repose sur les principaux intéressés<sup>41</sup> : il incombe aux candidats et aux partis d'établir la liste des dépenses électorales effectuées. Il dispose d'un délai de 45 jours après la tenue des élections pour ce faire. L'obligation de déclaration conditionne l'exercice du contrôle : ce sont les informations dispensées par les partis et par les candidats qui permettent à l'organe compétent de réaliser son contrôle<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Certaines dépenses, bien qu'elles devraient être qualifiées de dépenses électorales, sont conventionnellement exclues. Il en est ainsi, par exemple, pour la publication d'articles de fond ou la participation à des émissions électorales, pour autant que certaines conditions soient respectées, voy. art. 4, § 3, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>41</sup> L. IKER-DE MARCHIN, « Actualité du contrôle et du financement des partis politiques », *op. cit.*, p. 154. L'auteure déplore toutefois que « l'arsenal de moyens de contrôle dont dispose le fisc, à commencer par le personnel » n'existe pas pour le contrôle des dépenses électorales.

<sup>42</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 36.323/VR, du 27 janvier 2004, p. 13. Des sanctions sont prévues en cas de déclaration tardive ou erronée, voy. le tableau infra, n° 27.

Vu l'importance pratique de cette déclaration, le législateur a jugé opportun de contraindre les partis et les candidats de joindre à leur candidature une attestation écrite dans laquelle ils s'engagent à respecter la législation électorale<sup>43</sup> notamment en matière de dépenses électorales. De manière quelque peu cynique, on peut s'interroger sur la pertinence de cette démarche. Il n'est en effet pas nécessaire de s'engager à respecter la loi pour que celle-ci soit contraignante. De même, un tel engagement n'offre pas la garantie qu'on s'y conformera effectivement<sup>44</sup>.

### II.2. LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

17. Les présidents du bureau principal des circonscriptions ou des collèges électoraux<sup>45</sup> reçoivent les déclarations des dépenses électorales des partis politiques et des candidats individuels. Ils sont chargés de rédiger un rapport sur ces dépenses<sup>46</sup> qu'ils mettent à disposition des électeurs aux fins de consultations<sup>47</sup>. Le Code électoral autorise les présidents de bureau principal à demander toutes les informations et tous les compléments d'information nécessaires à l'établissement de leur rapport<sup>48</sup>. Toutefois, le GRECO nous indique qu'ils ne font pas usage de ces prérogatives mais qu'ils se limitent à vérifier que les personnes concernées soumettent les déclarations et n'ont pas dépassé les montants maximaux des dépenses électorales autorisées<sup>49</sup>.

18. Le rapport du président du bureau principal doit être établi dans un délai de 45 jours après

<sup>43</sup> Voy. l'article 116, § 6, du Code électoral, pour les élections législatives et les articles 6 et 7 de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées, pour ces dernières. Les candidats doivent également s'engager à communiquer leurs dépenses électorales, l'origine des fonds utilisés pour financer celles-ci et l'identité des personnes physiques ou morales ayant fait des dons ou du sponsoring pour un montant de 125 euros ou plus, ce qui revient, à notre sens, à respecter la réglementation, de sorte que cette exigence de déclaration est redondante. Le bureau principal de la circonscription écarte les candidats qui n'ont pas joint à leur acte d'acceptation la déclaration prévue (art. 119ter du Code électoral et art. 7 de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées).

<sup>44</sup> Dans le même sens, voy. M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *op. cit.*, p. 308.

<sup>45</sup> En pratique, il s'agit généralement du président du tribunal de première instance.

<sup>46</sup> Art. 94ter du Code électoral pour les élections fédérales et art. 7 de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées pour ces dernières. Le rapport mentionne :

- les partis et les candidats qui ont participé aux élections ;
- les dépenses électorales engagées par eux ;
- les infractions qu'ils ont commises à l'obligation de déclaration ;
- les infractions aux limites maximales de dépenses électorales autorisées et à la législation relative aux panneaux publicitaires, qui ressortent des déclarations déposées par ces partis et candidats. Les déclarations sont annexées au rapport.

<sup>47</sup> Art. 94ter, § 2, du Code électoral.

<sup>48</sup> Art. 94ter, § 1<sup>er</sup>, du Code électoral.

<sup>49</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, *op. cit.*, pt 45. Dans le même sens, voy. M. VERDUSSEN, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *op. cit.*, p. 310.



les élections<sup>50</sup>. Les électeurs de la circonscription électorale peuvent alors consulter le rapport dans un délai de quinze jours. Ils peuvent formuler par écrit leurs remarques à son sujet ou introduire une plainte à propos des dépenses électorales d'un parti, d'une liste ou d'un candidat<sup>51</sup>. Cette prérogative dont disposent les électeurs est une particularité du contrôle des dépenses électorales. À titre de comparaison, seuls les candidats peuvent introduire une réclamation concernant la validité des élections<sup>52</sup>. Le délai pour que les personnes intéressées se manifestent est cependant relativement court.

**19.** Dans le cadre du contrôle relatif aux dépenses encourues pour les élections fédérales, la Cour des comptes est saisie des rapports une fois que le délai prévu pour leur consultation est écoulé.

Elle dispose de trois mois<sup>53</sup> pour émettre un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations<sup>54</sup>.

Son travail est essentiellement formel : elle se limite à détecter d'éventuelles incohérences dans les comptes de campagnes ou des variations importantes d'une élection à l'autre. Afin de se conformer aux recommandations du GRECO, la Cour des comptes dispose désormais de la possibilité de demander des renseignements supplémentaires aux ASBL qui reçoivent les dotations allouées aux partis alors qu'auparavant elle n'avait pas accès aux pièces justificatives<sup>55</sup>. Elle se fondait uniquement sur les informations qui lui étaient transmises, c'est-à-dire sur les déclarations des partis et des candidats, pour fonder son appréciation<sup>56</sup>. Il conviendra donc d'être attentif aux avis que la Cour des comptes rendra à l'avenir afin d'évaluer si les modifications apportées ont eu l'impact souhaité sur l'examen qu'elle opère<sup>57</sup>.

En ce qui concerne le contrôle des dépenses pour les élections des parlements des entités fédérées, la loi du 19 mai 1994 permet aux commissions de contrôle de se faire conseiller par la Cour des comptes sans pour autant les y contraindre<sup>58</sup>. Alors qu'au sein de la Région wallonne<sup>59</sup>,

de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>60</sup> et de la Communauté germanophone<sup>61</sup>, la consultation de la Cour des comptes demeure facultative, elle a été rendue obligatoire par la Communauté flamande<sup>62</sup>.

**20.** L'essentiel du contrôle des dépenses électorales n'est toutefois pas effectué par la Cour des comptes, dont les prérogatives, si elles ont été élargies lors de la sixième réforme de l'État, demeurent minces. C'est au sein des commissions de contrôle des dépenses électorales, instances spécifiquement mises en place pour garantir l'effectivité des diverses législations destinées à limiter les dépenses électorales que se déroule l'essentiel du contrôle relatif aux comptes de campagnes<sup>63</sup>.

La Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales statue dans le respect des droits de la défense et en réunion publique sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports des présidents de bureaux principaux, après examen de ces rapports et de l'avis rendu par la Cour des comptes. Elle prend également en considération les remarques éventuellement formulées par les candidats et les électeurs. La Commission peut prononcer des sanctions en cas d'infractions à la législation sur les dépenses électorales qu'elle est chargée d'appliquer. Comme le montre le tableau ci-dessous<sup>64</sup>, les sanctions applicables varient selon que l'infraction est commise par le parti ou par un candidat. Elles sont adoptées à la majorité simple des voix dans chaque groupe linguistique pour autant que la majorité des membres de ces groupes soit présente<sup>65</sup>. La décision de sanctionner un parti ou un candidat est motivée et respecte les droits de la défense<sup>66</sup>. Elle est publiée au *Moniteur belge*<sup>67</sup>. La Commission est également chargée d'émettre un avis motivé sur les plaintes qui n'émanent pas d'elle mais qui donnent lieu à poursuite par le Procureur du Roi<sup>68</sup>.

La Commission rédige également un rapport final qui est publié au *Moniteur*. Dans ce rapport figure le montant total des dépenses électorales engagées par chaque parti politique ; le montant des dépenses électorales engagées pour chaque liste par circonscription électorale et le montant

<sup>50</sup> Il s'agit du même délai que celui dont disposent les partis pour communiquer leurs dépenses, ce qui peut conduire à des difficultés politiques.

<sup>51</sup> Art. 94ter, § 2, du Code électoral.

<sup>52</sup> M. VERDUSSEN, « Partis politiques », *op. cit.*, p. 465 ; voy. égal., *infra*, la contribution de T. Gaudin dans le présent numéro.

<sup>53</sup> Art. 24, 2<sup>e</sup> al., de la loi du 4 juillet 1989. Avant la sixième réforme de l'État, la Cour des comptes disposait d'un délai d'un mois pour effectuer sa mission.

<sup>54</sup> Art. 11bis de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>55</sup> Art. 24, 2<sup>e</sup> al., de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>56</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, *op. cit.*, pt 47.

<sup>57</sup> L'avis de la Cour des comptes est annexé au rapport de la Commission de contrôle publié au *Moniteur belge*, voy. art. 12, § 2, al. 3, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>58</sup> Art. 7bis de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées.

<sup>59</sup> Art. 4 du décret de la Région wallonne du 1<sup>er</sup> avril 2004.

<sup>60</sup> Art. 7 de l'ordonnance du 29 avril 2004.

<sup>61</sup> Art. 4 du décret de la Communauté germanophone du 7 avril 2003.

<sup>62</sup> Art. 4 du décret flamand du 7 mai 2004.

<sup>63</sup> Deux autres missions ont également été confiées à la Commission. Il s'agit du contrôle des rapports financiers annuels des partis, d'une part, et du contrôle des communications du gouvernement, de ses membres ou du président de l'assemblée parlementaire, d'autre part.

<sup>64</sup> Voy. *infra*, n° 27.

<sup>65</sup> Art. 14/1, § 4, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>66</sup> La loi du 4 juillet 1989 insiste à plusieurs reprises sur la nécessité de respecter les droits de la défense, voy. l'article 12 (décision relative aux rapports du président du bureau principal) ; l'article 13 (sanction d'un parti pour une infraction relative aux dépenses électorales) ; l'article 16ter, § 5, 2<sup>e</sup> alinéa (sanction d'un parti pour une infraction relative aux dons et sponsoring), et l'article 14/1, § 4 (motivation des décisions).

<sup>67</sup> Art. 14/1, § 6, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>68</sup> Art. 14, § 3, al. 3, de la loi du 4 juillet 1989.

total des dépenses engagées pour tous les candidats de cette liste et pour chaque élu séparément. L'avis de la Cour des comptes est annexé au rapport<sup>69</sup>. Les sanctions prononcées à l'encontre d'un parti politique sont également mentionnées dans le rapport. En revanche, ni les sanctions prononcées à l'encontre des candidats élus, ni les décisions qui concluent au caractère irrecevable ou non-fondé d'une plainte ne sont publiées.

### II.3. EN AVAL : LES VOIES DE RECOURS JURIDICTIONNELLES

**21.** Trois instances sont compétentes pour poursuivre sur le terrain contentieux les contestations liées aux comptes de campagne. Il s'agit des juridictions pénales, de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et, enfin, de la Cour constitutionnelle.

**22.** Les juridictions pénales sont compétentes pour connaître des diverses infractions créées par les législations relatives aux dépenses électorales. À l'origine, la loi du 4 juillet 1989 réservait à la seule Commission de contrôle la faculté d'engager des poursuites pénales. Le procureur du Roi et les personnes qui s'estimaient lésées par une violation de la législation étaient privés d'une telle prérogative. Sans doute le législateur voulait-il épargner de désagréables surprises aux partis et aux candidats<sup>70</sup>. La Cour constitutionnelle estima cependant qu'une telle exclusive constituait une différence de traitement dépourvue de justification objective et raisonnable par rapport aux voies de recours prévues par le Code d'instruction criminelle<sup>71</sup>. Désormais, le ministère public, la Commission ou toute personne qui s'estime lésée peut mettre en œuvre l'action pénale<sup>72</sup>. Il convient toutefois de se rappeler que les candidats, lorsqu'ils ont été élus, bénéficient du régime de l'inviolabilité parlementaire.

**23.** De longue date, le Conseil d'État intervient dans l'examen des dépenses électorales relatives aux élections provinciales et communales<sup>73</sup>. Dans ce

cadre, il est compétent pour statuer en dernier ressort sur les recours prévus par les différentes législations fédérées<sup>74</sup>. De plus, depuis la sixième réforme de l'État, il s'est vu octroyer de nouvelles compétences concernant les dépenses liées aux élections européennes, fédérales, régionales et communautaires.

**24.** Le Conseil d'État peut ainsi connaître de toute décision de la commission fédérale de contrôle des dépenses électorales prise dans le cadre du contrôle des dépenses qui inflige à un parti politique une sanction en raison du défaut de dépôt, du dépôt tardif ou du dépôt d'une déclaration des dépenses électorales erronée ou incomplète, d'une part, ou du dépassement du montant des dépenses autorisées, d'autre part<sup>75</sup>. Il est également compétent pour le contentieux relatif aux communications du gouvernement<sup>76</sup>.

En ce qui concerne les dépenses électorales encourues pour les élections communautaires et régionales, l'article 12bis de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées dispose qu'« *un recours en annulation devant le Conseil d'État peut être introduit contre toute décision de sanction de la Commission prise en application de la présente loi* ». À la lecture de cette dernière, nous constatons que seules les infractions relatives aux dons faits aux partis sont susceptibles d'être sanctionnées par la Commission de contrôle<sup>77</sup>. En cas d'infraction aux dispositions relatives aux dépenses électorales, les sanctions sont infligées par les juridictions pénales. Ceci réduit manifestement l'ampleur de la saisine du Conseil d'État.

**25.** Enfin, depuis la sixième réforme de l'État, la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître des sanctions prononcées par la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales en application de l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989/79. C'est la première fois qu'un

*Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, *Section du contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 1301-1307.

<sup>69</sup> Il existe une réserve à la compétence des régions relative aux élections communales et provinciales. En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, b), de la LSRI, « la compétence exclusive du Conseil d'État pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale » demeure une compétence fédérale, voy. l'article 16, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (*M.B.*, 21 mars 1973). Cette disposition renvoie à la législation fédérale. Il y a toutefois lieu de lire à la lumière de la régionalisation opérée lors de la cinquième réforme de l'État, voy. J. JAUMOTTE, E. THIBAUT et J. SALMON, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, *Section du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 1301.

<sup>70</sup> Au niveau fédéral, voy. art. 25ter de la loi du 4 juillet 1989 ; pour le contrôle des dépenses relatives aux élections européennes, voy. art. 11ter de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections du Parlement européen et sect. lég. C.E., avis n° 53.906/AG, du 11 septembre 2013, p. 6.

<sup>71</sup> Le Conseil d'État est aussi compétent pour statuer sur la légalité d'une décision de la Commission de contrôle des dépenses électorales infligeant une sanction à un parti politique en raison d'une infraction liée au dépôt et à la conformité du rapport financier qu'il a remis.

<sup>72</sup> Art. 11 de la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées.



contentieux qui ne concerne pas des actes législatifs lui est confié<sup>78</sup>. Elle est désormais compétente pour connaître des sanctions prononcées par la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales en application de l'article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989<sup>79</sup>. Si la Commission adopte une décision qui inflige à un candidat élu un avertissement, une retenue de son indemnité parlementaire, la suspension ou la déchéance de son mandat, celui-ci ou toute autre personne justifiant d'un intérêt peut introduire un recours dans un délai de 30 jours à partir de la notification de la décision de la Commission<sup>80</sup>. La Cour prononcera l'annulation de la décision en cas de violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, ou en cas d'excès ou de détournement de pouvoir<sup>81</sup>. Le délai de recours est suspensif et, dans l'hypothèse où un recours est effectivement introduit, la décision de la Commission de contrôle des dépenses électorales est suspendue jusqu'à ce que la Cour rende son arrêt<sup>82</sup>. La procédure devant la Cour constitutionnelle est fixée aux articles 25bis à 25duodecies, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. Elle est sensiblement analogue à celle applicable pour les recours en annulation contre des actes législatifs<sup>83</sup>.

Le renforcement des contrôles juridictionnels qui a été décidé à cette occasion semble motivé par deux considérations. Tout d'abord, la doctrine se montrait extrêmement critique quant à l'absence de recours contre les décisions rendues par les différentes commissions de contrôle des dépenses électorales du Royaume, malgré qu'une telle absence ait été validée par la Cour constitutionnelle<sup>84</sup>. Ensuite, à l'invitation du GRECO<sup>85</sup>, l'éventail des sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'un parti ou d'un candidat s'est largement diversifié et certaines peines sont sensiblement plus sévères qu'auparavant<sup>86</sup>. Le législateur a donc jugé oppor-

tun d'intensifier la protection juridictionnelle des partis et des candidats élus en leur permettant de contester les sanctions prononcées à leur encontre par les différentes Commissions de contrôle des dépenses électorales<sup>87</sup>.

26. La coexistence de deux formes de recours contre les sanctions relatives aux dépenses électorales a de quoi surprendre. Le contentieux est réparti entre deux Hautes juridictions en fonction de l'identité du destinataire de la sanction<sup>88</sup>. Lorsqu'il s'agit d'un parti politique, le Conseil d'État est compétent ; lorsqu'il s'agit d'un député, la Cour constitutionnelle connaît du recours<sup>89</sup>. En outre le recours opéré par le Conseil d'État est général, tandis que celui confié à la Cour constitutionnelle est spécifique.

Le législateur n'a pas apporté d'explications claires quant à ces distinctions. Sans doute trouvent-elles leur fondement dans les spécificités des deux organes juridictionnels. Ainsi, lors d'une audition par le groupe de travail « partis politiques », Marc Bossuyt a rappelé que la Cour constitutionnelle était avant tout le juge du pouvoir législatif. Or, en matière de dépenses électorales, « [I]orsqu'il s'agit de candidats individuels, le litige peut mener à la déchéance du mandat du parlementaire. Cette décision concerne le Parlement, et la Cour constitutionnelle peut donc être désignée comme organe juridictionnel approprié. S'il s'agit des partis politiques, il n'y a pas de lien direct avec le fonctionnement du pouvoir législatif »<sup>90</sup>. Dans ce dernier cas, le Conseil d'État, en sa qualité de juge du pouvoir exécutif, semble davantage indiqué. Evelyn Maes émet une hypothèse similaire. Selon elle, cette dichotomie juridictionnelle pourrait trouver son origine dans le fait que l'article 48 de la Constitution, relatif à la validation des élections, n'était pas ouvert à révision en 2014. Cette disposition confie les contestations

<sup>78</sup> E. MAES, « Borrelnootjes voor het Grondwettelijk Hof : een beperkte uitbreiding van wie, wat en hoe », in A. ALEN, *et al.*, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, p. 221.

<sup>79</sup> Art. 14/1, § 7, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>80</sup> Art. 14/1, § 7, al. 2, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>81</sup> Art. 25bis, al. 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*M.B.*, 7 janvier 1989) (ci-après LSCC).

<sup>82</sup> Art. 14/1, § 6, de la loi du 4 juillet 1989. La section de législation du Conseil d'État avait attiré l'attention du législateur sur les risques liés aux sanctions de la suspension et de la déchéance du mandat tant en ce qui concerne les droits fondamentaux des parlementaires que le fonctionnement de l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Elle préconisait donc de prévoir la suspension de ces deux sanctions jusqu'à l'expiration du délai de recours ou le rejet de la demande par la Cour constitutionnelle, voir sect. Lég. C.E., avis n° 53/904/1G du 13 août 2013, pp. 8-9. Le législateur a étendu ces recommandations à l'ensemble des sanctions susceptibles d'un recours devant la Cour.

<sup>83</sup> *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 53-2374/3, p. 8.

<sup>84</sup> *Voy. C.A.*, arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000, B.6.

<sup>85</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, *op. cit.*, point 89 et recommandation XI.ii.

<sup>86</sup> À l'origine, la loi du 4 juillet 1989 ne prévoyait que des sanctions pénales. Désormais, la Commission de contrôle fédérale peut imposer, de

son propre chef, des sanctions administratives. Par exemple, avant la sixième réforme de l'État, la Commission fédérale des dépenses électorales ne pouvait pas prononcer la déchéance du mandat, voy. K. MUYLLE, « Het statuut van de parlementsleden na de Zesde Staatshervorming », in A. ALEN *et al.*, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, p. 154.

<sup>87</sup> Pour la Cour constitutionnelle, voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2013-2014, n° 53-2374/3, p. 6. Pour le recours devant le Conseil d'État, voy. sect. lég. C.E., n° 53.906/AG, du 13 août 2013, p. 6.

<sup>88</sup> La distinction quant aux sanctions qui peuvent être infligées selon l'identité du contrevenant n'est pas inédite. Ainsi, le législateur décrétal flamand prévoit des sanctions différentes selon que l'auteur de l'infraction est un parti politique, d'une part, ou un candidat ou une liste de candidats, d'autre part, voir les articles 198/1 à 200 du décret flamand du 8 juillet 2011. Les voies de recours ouvertes contre de telles sanctions ne varient toutefois pas, voy. l'article 201/1, § 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4, du décret flamand du 8 juillet 2011.

<sup>89</sup> Il convient de se demander quels recours sont prévus pour les candidats malheureux qui auraient violé la législation relative aux dépenses électorales et se verraient sanctionnés en conséquence. Il semble qu'aucun recours ne leur soit ouvert, ce qui pourrait constituer une différence de traitement injustifiée. S'agit-il d'un oubli du législateur ?

<sup>90</sup> *Voy. Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 53-2854/1, pp. 244-245.



relatives à la validité des mandats parlementaires à l'assemblée. Il paraissait donc plus logique d'attribuer la compétence de statuer sur la conformité d'une décision de la Commission susceptible de suspendre ou de priver un député de son mandat à la Cour constitutionnelle. Le législateur insiste ainsi sur le fait qu'il s'agissait uniquement d'introduire un recours juridictionnel contre une décision qui relève toujours du Parlement et non de retirer à ce dernier une prérogative qu'il tire d'une disposition constitutionnelle qui n'est pas ouverte à révision<sup>91</sup>.

27. Un dernier point relatif aux recours prévus contre les décisions des différentes commissions de contrôle des dépenses électorales reste à éclaircir. Comme nous pouvons le constater, aucun recours devant la Cour constitutionnelle n'est prévu dans les lois du 19 mai 1994 relatives aux élections européennes et aux élections des parlements des entités fédérées. La raison d'une telle différence de traitement est à chercher, nous semble-t-il, du côté des sanctions applicables. Celles-ci diffèrent selon qu'il s'agit de dépenses relatives aux élections fédérales ou aux élections européennes, régionales ou communautaires. Pour ces dernières, aucune sanction n'est prévue à l'encontre des candidats. Or, le recours devant la Cour constitutionnelle tel qu'il résulte de la loi du 4 juillet 1989 ne concerne que ces dernières. Cette réponse ne fait toutefois que déplacer le problème : pourquoi le législateur n'a-t-il pas prévu un régime de sanctions identique pour l'ensemble des infractions relatives aux dépenses électorales ? Les travaux préparatoires de la loi du 6 janvier 2014 n'indiquent-ils pas que l'objectif du législateur est « *de mettre ces lois [du 19 mai 1994], comme de coutume, en concordance avec la proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989* »<sup>92</sup> ?

28. Comme le relève Koen Muylle, il se peut que le législateur fédéral soit parti du postulat qu'il incombait aux parlements des entités fédérées d'organiser leur propre régime de sanctions dans le

cadre de leur compétence relative au contrôle des dépenses électorales<sup>93</sup>. Or, dans deux avis de 2004 et de 2006, la section de législation du Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur fédéral d'organiser le régime des sanctions applicables en cas d'infractions aux règles de fond relatives aux dépenses électorales, en tant qu'il dispose de la compétence de régler le régime matériel des dépenses électorales encourues lors des élections communautaires et régionales. Les entités fédérées peuvent certes prévoir des sanctions mais uniquement en cas de violation des règles relatives à la procédure de contrôle des dépenses. Il appartient donc au législateur fédéral de fixer les sanctions applicables en cas de dépassement des montants maximums de dépenses électorales autorisées ou d'utilisation de moyens de propagande prohibés<sup>94</sup>. Or, pour les élections fédérales, il s'agit précisément d'infractions susceptibles de faire l'objet d'une sanction contre laquelle un recours devant la Cour constitutionnelle est ouvert. Quant aux élections européennes, l'autorité fédérale est compétente tant pour régler le régime juridique des dépenses électorales que pour organiser la procédure qui en assure le respect.

Enfin, l'article 142, § 5, de la Constitution, introduit lors de la dernière réforme de l'État, réserve la possibilité de créer un recours devant la Cour constitutionnelle uniquement pour le contentieux relatif aux dépenses engagées pour les élections de la Chambre<sup>95</sup>. À notre sens, cela rend peu probable l'hypothèse selon laquelle le législateur fédéral a voulu laisser aux entités fédérées le soin de décider des sanctions et voies de recours applicables en cas de violation des règles relatives aux dépenses électorales encourues pour l'élection de leur Parlement respectif. Aucune justification plausible ne semble donc exister pour expliquer la différence de traitement qui existe entre les députés à la Chambre et les autres élus concernant les sanctions qui leur sont applicables.

<sup>93</sup> K. MUYLLE, « Het statuut van de parlementsleden na de Zesde Staatshervorming », *op. cit.*, p. 155.

<sup>94</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 36.323/VR du 27 janvier 2004, p. 12 et sect. lég. C.E., avis n° 39.980/4, du 27 mars 2006, p. 11. Selon la haute juridiction, « [l]a compétence de l'autorité fédérale de fixer les règles de fond relatives aux dépenses électorales inclut celle de déterminer les sanctions à ces règles. Toutefois, les communautés et les régions sont compétentes pour déterminer les sanctions applicables en cas de violation des règles relatives au contrôle proprement dit. Cette compétence inclut la détermination des sanctions pénales ayant un objet ainsi limité ». Voy. toutefois sect. lég. C.E., n° 31.226/VR du 20 février 2001, p. 56 : « Seule est attribuée aux communautés et aux régions la compétence d'organiser et d'exercer le contrôle du respect des règles fédérales. Cette compétence concerne notamment les sanctions qui peuvent être imposées en cas de violation des règles fédérales ». Cette formulation ne nous paraît pas claire. La compétence des entités fédérées vise-t-elle la création de nouvelle sanction ou l'application des sanctions prévues par le fédéral ?

<sup>95</sup> K. MUYLLE, « Het statuut van de parlementsleden na de Zesde Staatshervorming », *op. cit.*, p. 155.

<sup>91</sup> E. MAES, « Borrelnotities voor het Grondwettelijk Hof: een beperkte uitbreiding van wie, wat en hoe », *op. cit.*, pp. 221-222. L'auteure se montre circonspecte face au choix du législateur. Outre les risques de jurisprudence divergente entre le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle, elle relève notamment que le contentieux relatif au retrait du financement des partis liberticides é été confié à l'Assemblée réunie du Conseil d'État, plutôt qu'à la Cour constitutionnelle, en raison de la composition de cette dernière, qui ne permettait pas de garantir l'impartialité du contentieux (art. 15ter de la loi du 4 juillet 1989). De plus, le régime belge de la vérification des pouvoirs est en sursis, en raison de la jurisprudence de la Cour eur. D.H., de sorte que l'article 48 de la Constitution ne semble pas une raison suffisante pour confier une partie du contentieux relatif aux dépenses électorales à la Cour constitutionnelle.

<sup>92</sup> Voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 2973/1, p. 3 et *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 2374/3.



ÉLECTIONS DE LA CHAMBRE <sup>96</sup>			
	Infractions	Sanctions applicables	Recours possibles
<b>Concernant les candidats élus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Faire des dépenses électorales sans en aviser le président du bureau principal concerné (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>);</li> <li>– Faire des dépenses électorales dépassant les montants maximums (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>);</li> <li>– Omettre de déclarer ses dépenses électorales et/ou l'origine des fonds dans le délai fixé (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>);</li> <li>– Faire une déclaration délibérément incomplète ou délibérément erronée (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>);</li> <li>– Utiliser des moyens de propagande électorale prohibés (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>)</li> </ul>	<p><b>Prononcées par la CCDE</b> De son propre chef ou en raison d'une plainte introduite par toute personne justifiant d'un intérêt (art. 14/1, § 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– un avertissement (art. 14/1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>);</li> <li>– la retenue de l'indemnité parlementaire à concurrence de 5 % durant une période de minimum un mois et maximum douze mois ((art. 14/1, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>);</li> <li>– la suspension du mandat pour une période de minimum un mois et maximum six mois ((art. 14/1, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>);</li> <li>– la déchéance du mandat (art. 14/1, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>)</li> </ul>	Recours en annulation devant la Cour constitutionnelle ((art. 14/1, § 7 L. 4-07-1989 et art. 25bis à 25duodecies LSCC)
			<p><b>Prononcées par le juge pénal :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 500 francs, ou d'une de ces peines seulement (art. 14, § 1<sup>er</sup>, L. 4-07-1989)</li> </ul>
<b>Concernant les partis politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Omettre de déposer la déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds ;</li> <li>– Déposer tardivement la déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds (art. 13, § 1<sup>er</sup>)</li> </ul> <p>--&gt; si la déclaration n'a pas été reçue dans les trente jours</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros ((art. 13, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>);</li> <li>– saisie de la dotation jusqu'à la réception de la déclaration (art. 13, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>)</li> </ul>	Recours en annulation devant le Conseil d'Etat (art. 25ter)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Déposer la déclaration des dépenses électorales et de l'origine des fonds erronée ou incomplète (art. 13, § 2)</li> </ul> <p>→ Si, à l'échéance d'un délai de quinze jours suivant la réception de l'avertissement, aucun correctif n'est reçu</p> <p>→ Au cas où le correctif n'a pas été reçu après trente jours de retard supplémentaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– un avertissement assorti d'une demande de corriger ou de compléter les données dans les quinze jours (art. 13, § 2, 1<sup>o</sup>);</li> <li>– une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard supplémentaire, avec un maximum de 30.000 euros (art. 13, § 2, 2<sup>o</sup>);</li> <li>– saisie de la dotation jusqu'à la réception du correctif (art. 13, § 2, 2<sup>o</sup>)</li> </ul>	

<sup>96</sup> Sauf indication contraire, les articles renvoient à la loi du 4 juillet 1989.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dépassement du montant maximum des dépenses autorisées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amende administrative égale au dépassement, avec un minimum de 25.000 euros et un maximum correspondant à quatre fois la dotation mensuelle (art. 13, § 3)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– En cas de dépassement des montants prévus pour les candidats individuellement ;</li> <li>– En cas de violation des règles de propagande durant la période électorale ;</li> <li>→ En cas de récidive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Un avertissement (art. 13, § 4, 1<sup>er</sup> tiret) ;</li> <li>– Une amende administrative de 1.000 à 250.000 euros (art. 13, § 4, 2<sup>ème</sup> tiret)</li> <li>→ L'amende administrative est doublée (art. 13, § 4, 2<sup>ème</sup> tiret)</li> </ul>	
<b>ÉLECTIONS DES ENTITÉS FÉDÉRÉES<sup>97</sup></b>			
<b>Concernant les candidats élus et les partis politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Faire des dépenses sans en aviser le président du bureau principal (art. 10, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>)</li> <li>– Faire des dépenses dépassant les montants maximums autorisés (art. 10, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>)</li> <li>– Omettre de déclarer ses dépenses électorales et/ou l'origine des fonds dans le délai fixé (art. 10, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>)</li> <li>– Faire une déclaration incomplète ou délibérément erronée (art. 10, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>)</li> <li>– utiliser des moyens de propagande électorale prohibés (art. 10, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>)</li> </ul>	<p><b>Prononcée par le juge pénal :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sanction prévue à l'art. 181 du C. élect., càd emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 500 francs, ou d'une de ces peines seulement (art. 10, §§ 1<sup>er</sup> et 2)</li> </ul>	Recours ordinaire par voie d'appel/cassation.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accepter un don/un sponsoring d'une personne morale ou d'une personne physique agissant comme intermédiaire d'une personne morale ;</li> <li>– Omettre d'enregistrer l'identité des personnes physiques qui font des dons de 125 euros et plus ;</li> <li>– Recevoir à titre de dons d'une même personne physique, une somme dépassant 500 euros ;</li> <li>– Recevoir des dons au comptant dépassant 125 euros par année d'une seule et même personne physique</li> </ul>	<p><b>Prononcées par la Commission de contrôle compétente :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Suppression du droit à la dotation à concurrence du double du montant du don (art. 11)</li> </ul>	– Recours en annulation devant le Conseil d'Etat (art. 12bis)

<sup>97</sup> Sauf indication contraire, les articles renvoient à la loi du 19 mai 1994 relative aux élections des parlements des entités fédérées.

### III. À PROPOS DE LA NATURE DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

29. Lors des discussions qui ont précédé la création de la Commission de contrôle des dépenses électorales fédérale, un député soulevait, quant à la composition de celle-ci, qu'on ne pouvait être à la fois juge et partie<sup>98</sup>. Ce faisant, il pointait du doigt une critique lancinante adressée au contrôle des dépenses électorales depuis ses origines : comment se fier à une Commission exclusivement composée de candidats élus pour juger de la légalité des dépenses que leurs adversaires politiques ou eux-mêmes ont encourus au cours d'élections dont ils sortaient vainqueurs<sup>99</sup> ? Le contrôle ainsi opéré semble marqué du sceau de la partialité, à un point tel que la composition de la commission est souvent considérée comme responsable du peu de crédit accordé au contrôle des dépenses électorales.

Le ver est-il dans le fruit ? Si tel est le cas, les raisons sont nombreuses pour réformer en profondeur le système belge de contrôle des dépenses électorales. Dans les lignes qui suivent, nous rappelons la composition des commissions de contrôle et la nature des missions qu'elles exercent (III.1). La logique sous-jacente à une telle composition et les critiques qui lui sont adressées sont ensuite examinées (III.2). Enfin, les mesures législatives qui ont été adoptées lors de la sixième réforme de l'État pour répondre à ces critiques sont analysées (III.3).

#### III.1. LA COMPOSITION ET LA NATURE DES MISSIONS EXERCÉES PAR LES COMMISSIONS DE CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

30. Au niveau fédéral, la commission de contrôle des dépenses électorales se compose de dix-sept députés désignés par la Chambre sur proposition des groupes politiques en respectant le principe de la représentation proportionnelle<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 747/5, p. 22.

<sup>99</sup> La Composition de la Commission est déterminée après chaque renouvellement intégral de la Chambre. Elle exerce ses compétences au premier jour de son installation, art. 1, 4°, de la loi du 4 juillet 1989.

<sup>100</sup> Art. 2 des Statuts de la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales. Au niveau des entités fédérées, la composition des commissions est sensiblement identique. Ainsi, la Commission flamande de contrôle des dépenses électorales est composée de quinze membres désignés à la proportionnelle des partis représentés au Parlement (art. 10 et 99 du règlement du Parlement flamand). La commission wallonne de contrôle des dépenses électorales se compose de dix membres effectifs, dont le président du Parlement, et d'autant de membres suppléants nommément désignés (art. 150.2 du règlement du Parlement wallon). Le Collège de contrôle bruxellois compte « onze membres effectifs et onze membres suppléants dont trois au moins appartiennent au groupe linguistique le moins nombreux » (art. 4 de l'ordonnance du 29 avril 2004). Quant à la Commission de contrôle de la Communauté germanophone (*der Kontrollausschuss*), il ne semble pas que le nombre de députés qui la composent soit fixé à l'avance.

Les partis qui ne sont pas représentés au Parlement ou qui ne disposent pas de suffisamment de sièges pour former un groupe politique ne peuvent pas participer aux réunions de la Commission, alors que celle-ci vérifie également leurs comptes de campagne et statue sur les plaintes enregistrées à leur rencontre<sup>101</sup>. Hormis pour les groupes politiques qui constituent l'opposition parlementaire et qui sont suffisamment représentés pour former un groupe au sein du Parlement, il n'existe donc pas de réelle représentation des minorités politiques au sein de la Commission. Un tiers des membres de la Commission ou, à tout le moins sept membres de celle-ci, peuvent toutefois rendre un avis de minorité<sup>102</sup>. De même, il n'existe pas d'exigence de représentation des minorités linguistiques. Dans son avis du 13 août 2013, la section de législation du Conseil d'État estimait que le principe de la parité linguistique devait s'appliquer aux parlementaires membres de la Commission<sup>103</sup>. Tel ne fut toutefois pas le cas en raison de la lecture combinée des articles 150 et 158 du règlement de la Chambre, qui commandent que les membres de la Commission de Contrôle soient désignés conformément au principe de la représentation proportionnelle.

31. Depuis la sixième réforme de l'État, la composition de la Commission a été modifiée sur deux points. En premier lieu, elle ne compte plus de sénateurs puisque ceux-ci ne sont plus élus directement. Deuxièmement, quatre experts, deux néerlandophones et deux francophones, ont été adjoints à cette Commission. Sauf décision contraire, les groupes politiques représentés au sein de la Commission peuvent également être assistés par un technicien qui participe aux réunions de la Commission.

32. La Commission de contrôle est un organe émanant du pouvoir législatif<sup>104</sup>, ce qui, selon la Cour constitutionnelle, n'est pas contraire au principe d'égalité<sup>105</sup>. En revanche, il est plus délicat de déterminer la nature – administrative ou juridictionnelle – des missions qui reviennent à la Commission. Ainsi, dans un arrêt du 23 février 2000, la Cour préfère ne pas se prononcer et tranche les questions préjudicielles qui lui sont posées « *que*

<sup>101</sup> Seuls les parlementaires qui sont membres de la Commission fédérale et les experts peuvent assister aux réunions de celle-ci, voy. article 3 des Statuts de la Commission de contrôle des dépenses électorales.

<sup>102</sup> *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2012-2013, n° 53-2972/1, p. 7, cité par J. VELAERS, « Hoofdstuk 4 – Institutionele vernieuwing », in J. VELAERS *et al.*, *De Zesde Staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 135.

<sup>103</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 53.905/AG du 13 août 2013, p. 12.

<sup>104</sup> I. KOVALOVSKY, « Fonction juridictionnelle et séparation des pouvoirs La compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques », *Administration publique*, 1997, p. 142.

<sup>105</sup> C.A., arrêt n° 40/90 du 21 décembre 1990, 5.B.3.



les décisions de la Commission aient une nature juridictionnelle ou qu'elles aient une nature administrative »<sup>106</sup>.

Le doute quant à la qualification des missions de la Commission est cependant levé depuis les dernières modifications apportées à la loi du 4 juillet 1989 et aux lois du 19 mai 1994. Dans son avis du 13 août 2013, la section de législation du Conseil d'État reconnaît que « la nature juridique des décisions de la Commission de contrôle n'a pas toujours été appréciée clairement par le passé »<sup>107</sup>, mais qu'« en inscrivant les décisions de la Commission de contrôle [...] dans la compétence d'annulation appartenant au Conseil d'État dans le contentieux objectif, le législateur les considère plutôt comme des actes administratifs et non comme des actes de juridiction, avec tout ce que cela implique ». Si le législateur avait préféré soumettre les décisions de la Commission au contentieux de pleine juridiction plutôt qu'au contentieux de l'annulation, celles-ci auraient dû être qualifiées de décisions juridictionnelles. Comme le relève la section de législation, une telle décision n'est pas anodine notamment par rapport « à la composition de l'organe, aux garanties offertes au justiciable lors de l'élaboration de l'acte et la manière dont il y est mis un terme », les exigences relatives aux actes administratifs étant plus souples que celles liées aux actes juridictionnels.

Il est toutefois permis de s'interroger sur le caractère conscient du choix ainsi posé par le législateur. En effet, aucun passage des travaux préparatoires n'indique que le recours en annulation a été considéré à la lumière des conséquences qui y sont attachées<sup>108</sup>.

### III.2. UNE CERTAINE CONCEPTION DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS COMME PIERRE ANGULAIRE DU RÉGIME BELGE DE CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

**33.** À première vue, la pugnacité avec laquelle les parlementaires maintiennent le contrôle des dépenses électorales dans leur giron peut surprendre. L'approbation donnée à ce système par la Cour constitutionnelle interpelle encore davantage. Comme le démontre l'arrêt n° 20/2000, les fondements du régime belge de contrôle des dépenses électorales sont à puiser dans la théorie de la séparation des pouvoirs<sup>109</sup>. Dans cet arrêt, la Cour

constitutionnelle répond à la question préjudicielle du Conseil d'État qui se demande si l'absence de recours juridictionnel à l'encontre des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle commence par préciser que « la règle selon laquelle les Chambres législatives élues disposent, dans l'exercice de leur mission, de l'indépendance la plus large possible relève des principes de base de la structure démocratique de l'État ». Or, « cette indépendance s'exprime, entre autres, dans le contrôle qu'elles exercent elles-mêmes sur leurs membres, aussi bien pour ce qui concerne la validité du mandat que pour ce qui est de la manière dont celui-ci s'acquiert par voie d'élections »<sup>110</sup>. Dès lors, elle ne voit pas d'objection à ce que les partis politiques ou les candidats sanctionnés par la Commission soient privés de contrôle juridictionnel. En effet, cette absence de contrôle est justifiée par la nécessité de « garantir l'indépendance des assemblées législatives par rapport aux autres pouvoirs », de sorte qu'elle ne viole pas la Constitution<sup>111</sup>.

La doctrine a fustigé la légèreté avec laquelle la Cour a procédé au test de constitutionnalité, en se limitant à vérifier que l'absence de recours n'était pas « manifestement dépourvue de justification »<sup>112</sup>. Le raisonnement qui a guidé les juges de la Place Royale n'en est pas moins clair. L'indépendance du Parlement commandée par une conception stricte de la séparation des pouvoirs prime sur la protection juridictionnelle du droit d'être élu. Le pouvoir constituant originaire, a suivi un raisonnement analogue en confiant le contentieux de la vérification des pouvoirs aux Chambres et non au juge. Il souhaitait éviter que le corps judiciaire, nommé par le pouvoir exécutif, soit mêlé aux luttes des partis<sup>113</sup>. L'article 48 de la Constitution (anciennement article 34) empêche donc la juridictionnalisation de la vérification des pouvoirs et traduit la confiance que portait le Congrès national au Parlement.

**34.** De manière paradoxale, une telle conception de la séparation des pouvoirs trahit l'objectif même poursuivi par la théorie. Comme le relève Olivier Beaud dans un autre contexte : « On invoque un grand principe libéral [...] pour lui

de l'assemblée parlementaire que la Cour déduit de l'article 48 de la Constitution, il y a lieu de penser qu'un tel principe s'applique également aux autres aspects de la loi du 4 juillet 1989. En ce sens, voy. D. DE PRINS, *Handboek politieke partijen*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 363-364.

<sup>106</sup> C.A., arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000, B.7.

<sup>107</sup> *Ibid.*, B. 6.

<sup>108</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 53.905/AG du 13 août 2013, p. 7.

<sup>109</sup> Le législateur n'a en tout cas pas reconsidéré ce choix après que la section de législation du Conseil d'État ait attiré son attention sur ce point.

<sup>110</sup> L'arrêt concerne uniquement les décisions relatives au contrôle des communications du gouvernement, des ministres ou du président de l'assemblée parlementaire. Toutefois, vu les termes généraux du principe de l'indépendance

<sup>111</sup> O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, *Les pouvoirs de l'État*, Liège-Paris, H. Dessain-V. Giard & E. Brière, 1908, p. 471.

<sup>112</sup> *Ibid.* Dajo de Prins parle d'un contrôle du caractère raisonnable (*redelijkheidstoets*) ou, pour reprendre une expression issue de la terminologie juridique américaine, du *rational basis test*, voy. D. DE PRINS, *Handboek politieke partijen*, op. cit., p. 362.



faire dire son contraire »<sup>114</sup> et de poursuivre, « le cœur de la doctrine de la séparation des pouvoirs, sa partie la plus solide, consiste à dénoncer les situations de confusion entre juge et partie, que ce soit en matière judiciaire ou dans l'exercice des pouvoirs politiques »<sup>115</sup>. Par conséquent, il semble difficilement acceptable d'invoquer le principe de séparation des pouvoirs pour défendre « des causes visant à revendiquer un pouvoir absolu, au sens juridique d'un pouvoir non contrôlable par un tiers »<sup>116</sup>. Sous prétexte de garantir l'indépendance du Parlement, le régime belge de contrôle des dépenses électorales méconnaît les jeux partisans qui façonnent l'activité parlementaire de manière structurelle. En pratique, la conception de la séparation des pouvoirs qui le sous-tend confie aux partis politiques le contrôle du respect des règles qui déterminent leur propre financement et qu'ils ont eux-mêmes élaborées, selon les modalités qu'ils déterminent<sup>117</sup>. Les partis politiques sont alors législateurs, juges et parties. Il faut reconnaître qu'il est des systèmes plus respectueux du principe de la séparation des pouvoirs au sens fonctionnel du terme<sup>118</sup>.

35. Le système belge de contrôle des dépenses électorales a progressivement été mis en cause par différentes instances du Conseil de l'Europe. Dans un premier temps, les objections étaient générales et ne visaient pas la Belgique en particulier. Le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise en 2002 prévoit ainsi que la violation du droit électoral doit pouvoir être constatée devant un organe de recours<sup>119</sup>. Cela vaut aussi pour les actes pris avant l'élection, notamment concernant le financement des partis. La Commission de Venise envisage deux types de contrôle : soit le recours est directement traité par des tribunaux ordinaires, spéciaux ou constitutionnels, soit les instances compétentes sont des commissions électorales. Ces dernières présentent l'avantage d'être très spécialisées et donc plus informées quant aux questions électorales. Il est néanmoins souhaitable, à titre

de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel contre les décisions rendues par ces commissions électorales. La Commission ajoute que le recours devant le Parlement comme juge de sa propre élection est parfois prévu, mais risque d'entraîner des décisions politiques. Il est admissible en première instance là où il est connu de longue date, mais à condition qu'un recours judiciaire soit prévu<sup>120</sup>.

Dans le même sens, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques adopté par la Commission de Venise en 2008 recommande que les États chargent des instances de vérification des comptes indépendantes de contrôler la comptabilité des partis politiques et les dépenses liées aux campagnes électorales et de sanctionner les éventuelles infractions<sup>121</sup>. Elle estime que « [le]s comptes des partis politiques devraient être soumis au contrôle d'organes publics spécifiques. Ce contrôle peut être effectué en pratique de diverses façons, y compris par l'instance de contrôle compétente, qui diffère d'un État membre à l'autre, par les juridictions constitutionnelles ou par les organes financiers de l'État »<sup>122</sup>.

36. Concernant plus spécifiquement le contentieux relatif à la vérification des pouvoirs, la Cour européenne des droits de l'homme relève dans l'arrêt *Grosaru c. Roumanie* que trois États du Conseil de l'Europe – la Belgique, le Luxembourg et l'Italie – n'envisagent aucun recours juridictionnel en dehors de la validation des pouvoirs par la chambre législative<sup>123</sup>. Si la Cour reconnaît que ces trois États jouissent d'une longue tradition démocratique qui tend à dissiper les doutes éventuels quant à la légitimité d'une telle pratique, elle se montre toutefois réservée concernant l'effectivité de ce type de recours, l'impartialité des organes parlementaires paraissant sujette à caution. En outre, la Cour fait remarquer que la mise en œuvre d'un contrôle juridictionnel n'empêche pas de maintenir l'existence d'une validation par le Parlement, dans la mesure où les buts de l'un et de l'autre restent distincts : dans le premier cas, il s'agit d'un contrôle judiciaire visant à régler d'éventuels contentieux, dans le second, il s'agit d'un contrôle politique destiné à valider les mandats. Un contrôle juridictionnel *a posteriori* n'est donc pas incompatible avec l'indépendance du Parlement<sup>124</sup>.

<sup>114</sup> O. BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus politicum*, n° 9, 2013, p. 6.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>117</sup> D. DE PRINS, *Handboek politieke partijen*, *op. cit.*, p. 364.

<sup>118</sup> Le terme « pouvoir » étant polysémique, on distingue classiquement les dimensions organique et fonctionnelle de la séparation des pouvoirs. La première dimension vise l'indépendance mutuelle des organes, c'est-à-dire l'impossibilité pour une autorité, de nommer ou de révoquer les membres d'une autre. La seconde est un principe positif qui décrit la manière dont une constitution répartit les différentes fonctions étatiques entre les divers organes, les divers pouvoirs publics constitutionnels, voy. O. BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>119</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale lignes directrices et rapport explicatif, adoptés les 5 et 6 juillet et les 18 et 19 octobre 2002, pt 92.

<sup>120</sup> *Ibid.*, pts 92 à 94.

<sup>121</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière de partis politiques et rapport explicatif, adoptés les 12 et 13 décembre 2008 et les 13 et 14 mars 2009, point 170.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010.

<sup>124</sup> La Cour affirme que « l'existence de ce type de validation repose sur une reconnaissance de la spécificité et de l'indépendance du pouvoir législatif par rapport tant au pouvoir exécutif qu'au pouvoir judiciaire », Cour eur. D.H., arrêt *Grosaru c. Roumanie*, § 30.

Dans un arrêt *Mugemangango c. Belgique*, rendu le 10 juillet 2020, le couperet tombe définitivement. Le système belge de contrôle de la validité des élections viole le droit à des élections libres consacré à l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH et le droit à un recours effectif garanti par l'article 6 de la CEDH<sup>125</sup>.

37. Enfin, dans le rapport d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques qu'il consacre à la Belgique, le GRECO a examiné la réglementation belge relative aux dépenses électorales afin d'évaluer dans quelle mesure elle répondait aux standards énoncés par les différentes instances du Conseil de l'Europe. Selon ce rapport, « *malgré le fait que la Belgique ait le mérite d'avoir mis en place un dispositif [de contrôle des dépenses électorales], la situation n'est pas satisfaisante pour plusieurs raisons* »<sup>126</sup>.

Premièrement, le GRECO affirme que le système de contrôle belge n'est pas indépendant. Il relève ainsi que la composition des commissions confère un rôle prééminent, sinon exclusif, aux partis et, qu'en pratique, ces commissions manquent de volonté lorsqu'il s'agit d'exercer un véritable contrôle et de prendre des décisions susceptibles de conduire à une sanction. Les alliances politiques et le vote à la majorité renforcent encore ce manque d'indépendance, que l'implication de la Cour des comptes ne parvient pas à pallier. Le GRECO indique à cet égard que la Cour, même si elle est en principe indépendante, demeure un organe collatéral du Parlement fédéral dont les membres sont amovibles<sup>127</sup>. Par conséquent, elle « *n'offre pas toutes les garanties de compenser la politisation des commissions de contrôle* »<sup>128</sup>.

38. Ensuite, le GRECO se montre réservé quant aux capacités du dispositif à exercer un contrôle des dépenses électorales qui ne soit pas exclusivement formel. Ainsi déplore-t-il le peu de moyens humains et d'expertise mis à la disposition des différentes commissions de contrôle. Par exemple, la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales s'appuie dans une large mesure sur les avis de la Cour des comptes. Or, l'étude du GRECO révèle que cette dernière perçoit son travail comme essentiellement formel en ce qu'il ne permet « *de détecter que des manquements assez flagrants ou certaines anomalies lors de la comparaison des données* »<sup>129</sup>.

### III. 3. LA RÉPONSE DU LÉGISLATEUR BELGE FACE AUX CRITIQUES INTERNATIONALES

39. Face à des critiques aussi fondamentales, le législateur belge s'est fait un devoir d'intervenir. Profitant de la nécessité de modifier la loi du 4 juillet 1989 en raison de la suppression de l'élection directe du Sénat, il a introduit certaines nouveautés dans le but de répondre aux remarques du GRECO. Il ne partait pas d'une page blanche pour ce faire. Un groupe de travail avait été constitué au sein de la Commission de contrôle des dépenses électorales afin de réfléchir à la transposition des recommandations du GRECO<sup>130</sup>. Les principales modifications auxquelles la réforme a donné lieu ont déjà été exposées. Rappelons brièvement que la Commission fédérale est désormais tenue de solliciter un avis de la Cour des comptes, alors qu'il était facultatif auparavant. En conséquence, la Cour des comptes dispose d'un délai et de droits d'investigation plus étendus<sup>131</sup>. En outre, quatre experts siègent à présent au sein de la Commission fédérale et disposent du droit de vote. Enfin, la palette des sanctions que peut prononcer la Commission en cas de violation de la réglementation relative aux dépenses électorales a été étendue et de nouveaux contrôles juridictionnels ont été créés afin d'apprécier la légalité des sanctions prononcées par la Commission<sup>132</sup>.

40. La réponse apportée par le législateur est-elle adéquate ? Est-il parvenu à « *mettre en place un système [...] de contrôle du financement des partis et campagnes électorales qui soit le plus indépendant possible des partis politiques et doté des moyens nécessaires à l'exercice d'un contrôle substantiel et adéquat* »<sup>133</sup> ? Il est permis d'en douter. Si la réforme constitue un pas dans la bonne direction, force est de constater que le chemin à parcourir avant d'arriver à un régime de contrôle efficace, indépendant et impartial est encore long.

La section de législation du Conseil d'État aboutit à une conclusion similaire dans ses différents avis relatifs à la réforme. Ainsi fait-elle remarquer que « *la proposition ne répond pas à toutes les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du GRECO* »<sup>134</sup>. Elle estime notamment que la recommandation 91.VIII, qui invite le législateur à rendre le système de contrôle plus efficace et plus indépendant, n'a été que partiellement mise en œuvre. Elle demande donc aux

<sup>125</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020.

<sup>126</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, op. cit., pt 78.

<sup>127</sup> *Ibid.*, pt 79.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, pt 80.

<sup>130</sup> *Voy. Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 53-2854/1.

<sup>131</sup> *Voy. n° 19.*

<sup>132</sup> *Voy. n° 23 à 28.*

<sup>133</sup> GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, op. cit., recommandation 91.VIII.

<sup>134</sup> Sect. lég. C.E., avis n° 53.905/AG du 13 août 2013, p. 4. *Voy. égal. sect. lég. C.E.*, avis n° 53.906/AG du 13 août 2013, p. 5.



auteurs de la proposition d'expliquer pourquoi ils ne répondent qu'en partie aux recommandations formulées. Nous ne trouvons pas trace d'explications dans les documents parlementaires : aucune réponse aux interrogations soulevées par le Conseil d'État ne semble avoir été apportée<sup>135</sup>.

Dans les lignes qui suivent, notre attention se porte sur les deux éléments principaux de la réforme. Il s'agit de s'interroger sur le rôle des experts au sein de la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales, d'une part, et sur les insuffisances du nouveau contrôle juridictionnel mis en place contre les décisions des différentes commissions de contrôle, d'autre part.

**41.** Le statut des quatre experts est régi par les lignes directrices suivantes<sup>136</sup> :

- ils disposent du droit de vote mais vu leur nombre, ils ne pèsent pas lourd face aux membres de la Chambre ;
- leur présence n'est pas prise en compte dans le calcul du quorum au sein de la commission ;
- compte tenu de leur nombre, les experts ne peuvent, à eux seuls, émettre un avis de minorité lorsqu'ils désapprouvent une décision de la Commission de contrôle ;
- si un parti politique, l'une de ses composantes, listes, candidats, ou ses mandataires élus, montre(nt) de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la CEDH, un expert ou plusieurs d'entre eux ne peu(ven)t initier ou souscrire à la procédure prévue à l'article 15<sup>ter</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 juillet 1989 étant donné qu'il est désormais nécessaire que sept membres élus introduisent la demande, alors qu'auparavant un tiers des membres de la Commission suffisait ;
- les experts sont désignés par l'assemblée plénière de la Chambre pour la durée de la législature, donc en principe pour cinq ans ;
- enfin, l'adjonction de ces quatre experts ne vaut que pour la Commission fédérale de contrôle et non pour ses homologues des entités fédérées.

**42.** Plusieurs interventions lors des discussions parlementaires ont confirmé le caractère minimal de la réforme.

<sup>135</sup> Dans le même sens, voy. J. VELAERS, « Hoofdstuk 4 – Institutionele vernieuwing », *op. cit.*, p. 127. La section de législation explique que « les précisions susmentionnées sont non seulement de nature à promouvoir les connaissances et la compréhension des membres de l'assemblée parlementaire, mais elles peuvent aussi faciliter l'évaluation, par le GRECO, du suivi de ses recommandations », avis n° 53.905/AG, du 13 août 2013, p. 5.

<sup>136</sup> K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht. De zesde Staatshervorming en het parlementair recht (deel 2) », *T.B.P.*, 2014, p. 443.

À la Chambre, Madame Wouters a rappelé que son parti (N-VA) estime nécessaire de réformer plus en profondeur la composition des commissions de contrôle afin de garantir plus efficacement l'indépendance de cet organe et la transparence de son fonctionnement. Selon elle, l'adjonction de quatre experts n'est donc pas suffisante. Le Président de la Chambre, M. André Flahaut, a également reconnu qu'elle n'était pas en soi une garantie de sérieux<sup>137</sup>. Au Sénat, Madame Maes a signalé que son parti défendait le point de vue selon lequel l'instance chargée du contrôle des dépenses électorales et du financement des partis politiques devait être composée de membres indépendants, par exemple la Cour des comptes qui ne dispose actuellement que d'une compétence d'avis en la matière<sup>138</sup>.

**43.** Quel constat offre la pratique après une législature ? Pour répondre à cette question, il convient de faire une distinction entre les réunions de la Commission de contrôle et celles organisées par le groupe de travail « partis politiques ». La Commission de contrôle s'est réunie seize fois. Huit réunions se sont tenues en 2015, trois en 2016, deux en 2017, une en 2018 et deux en 2019. Le groupe de travail « partis politiques », qui a été reconstitué le 20 janvier 2015 par la Commission de contrôle, s'est réuni dix-huit fois : six fois en 2015, quatre fois en 2016, sept fois en 2017 et une fois en 2018.

À l'agenda de la Commission de contrôle figurait pratiquement toujours l'examen des rapports financiers sur la comptabilité des partis politiques et de leurs composantes, le contrôle des donations enregistrées de 125 euros ou plus et l'examen de notes de synthèse. Les points à l'ordre du jour ont presque systématiquement été approuvés à l'unanimité. L'examen des rapports financiers a toutefois donné lieu à une discussion plus approfondie à une occasion. Lors de la réunion du 10 novembre 2015, une audition a été organisée avec l'administrateur-général et le réviseur d'entreprise d'Ecolo ainsi qu'un représentant du Parti Populaire. Après un premier débat, la Commission de contrôle a décidé de demander aux quatre experts d'émettre un avis pour le 12 novembre 2015. Chaque expert a examiné le dossier sous l'angle de sa spécialité. Une telle intervention donne le sentiment que les experts agissent comme un collège alors que le législateur ne l'a jamais entendu de la sorte. Ce cas démontre aussi que les experts ont été consultés en tant que spécialistes mais n'ont pas été mobilisés dans l'optique d'accroître l'objectivité et l'impartialité du contrôle.

<sup>137</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2013-2014, n° 53-2969/3, pp. 17-18.

<sup>138</sup> *Doc. parl.*, Sénat, session 2013-2014, n° 5-2374/3, p. 12.



44. Un autre exemple, plus exceptionnel, concerne la problématique des dotations à certains partis politiques. Lors de la première réunion de la Commission de contrôle (20 janvier 2015), un avis a été demandé tant aux experts de la Commission qu'au service juridique de la Chambre. Pour le service juridique de la Chambre, les dotations tant au FDF (aujourd'hui DEFI), qu'au parti populaire et au PTB-GO pouvaient être accordées. Les experts ne partageaient pas cet avis mais parmi ceux-ci deux points de vue différents ont été défendus<sup>139</sup>. Entre le 24 mars 2015 et le 26 mars 2019, six réunions ont été consacrées à cette problématique.

45. Quant au contrôle juridictionnel, Marc Verdussen écrivait en 2014 qu'« [u]ne crédibilisation du contrôle des élections passe, d'une manière ou d'une autre, par une juridictionnalisation de l'organe et de la procédure de contrôle. Ce dernier 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 »<sup>140</sup>. La sixième réforme de l'État tend à rencontrer cette exigence. Pour la première fois en dehors du contentieux local, le contrôle des dépenses électorales ne repose plus uniquement sur les élus. Il s'agit d'une avancée décisive pour la protection juridictionnelle du droit d'être élu et d'un changement de paradigme notable par rapport à la conception stricte de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du Parlement retenue dans les arrêts de la Cour constitutionnelle analysés précédemment<sup>141</sup>. L'époque où le législateur veillait « à ce que les juges ne viennent pas se mêler de régenter les politiques »<sup>142</sup> est terminée.

46. Cette réforme salutaire, qui peine à s'imposer dans le contentieux de la vérification des pouvoirs<sup>143</sup>, n'est toutefois pas exempte de critiques. En effet, les nouvelles compétences confiées au Conseil d'État et à la Cour constitutionnelle relèvent du contentieux de la légalité, contrairement aux recours dont connaît le Conseil d'État dans le cadre du contentieux électoral relatif aux élections locales et malgré des recommandations en sens contraire formulées par les représentants des deux Hautes juridictions invités par le groupe de travail « partis politiques »<sup>144</sup>. Ainsi, le recours, lorsqu'il est fondé,

conduit à l'annulation de la décision de la Commission de contrôle<sup>145</sup>. Un recours de pleine juridiction aurait permis de répondre de manière plus adéquate aux recommandations de la Convention de Venise et du GRECO. En effet, les juridictions auraient pu réformer les décisions illégales adoptées par la Commission de contrôle, là où le recours en annulation ne leur permet que d'annuler ces décisions, avec pour conséquence, un renvoi devant la Commission. L'on retourne ainsi aux sources du problème : la décision finale incombe à une Commission dont la composition est partielle<sup>146</sup>.

47. Enfin, un autre constat s'impose à l'analyse. Si le législateur fédéral a engagé un processus de réforme, fut-il partiel, pour tenir compte des critiques qui lui sont adressées de longue date, d'abord par la doctrine, ensuite par les instances internationales, le droit des entités fédérées ne reflète pas de telles préoccupations. Il reste, à ce stade, indifférent aux évolutions en cours. Pourtant, les recommandations du GRECO s'adressent également aux communautés et aux régions. Le caractère international de l'organisation explique que son interlocuteur est l'autorité fédérale – seul l'État belge est membre de la Commission de Venise. Cela conduit à des recommandations quelque peu surprenantes pour un constitutionnaliste belge où le GRECO demande à l'autorité fédérale d'inviter les régions à adopter des réformes afin qu'elles se conforment au rapport<sup>147</sup>. Si rien n'interdit à l'autorité fédérale de sensibiliser les entités fédérées aux recommandations du GRECO, celles-ci ne sont nullement contraintes de s'y conformer, à moins que cela soit susceptible d'entraîner la responsabilité internationale de l'État, auquel cas l'article 169 de la Constitution serait susceptible de s'appliquer.

*appelée(s) à connaître de ce nouveau contentieux, le Conseil d'État est d'avis que celle-ci doit disposer d'une compétence de pleine juridiction, et pas seulement d'une compétence d'annulation, et cette compétence, s'agissant du Conseil d'État, devrait de préférence être exercée par l'assemblée générale plutôt que par la chambre bilingue ».*

<sup>139</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 53-2970/001, p. 4

<sup>140</sup> M. VERDUSSEN, « Prendre au sérieux le contrôle des élections », *R.B.D.C.*, 2014, n° 3-4, pp. 466-467.

<sup>141</sup> *Voy.* n° 33-34.

<sup>142</sup> P. MARTENS, « De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques », *op. cit.*, p. 299.

<sup>143</sup> *Voy. infra*, la contribution de T. Gaudin dans le présent numéro.

<sup>144</sup> *Voy.* les auditions de M. Marc Bossuyt, président de la Cour constitutionnelle et de M. Robert Andersen, premier président du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 2854/1, p. 245 et p. 247. Ainsi Robert Andersen observe-t-il que « quelle(s) que soi(en)t la (ou les) juridiction(s)

<sup>145</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2012-2013, n° 53-2970/001, p. 4

<sup>146</sup> Outre la composition politique de la Commission, la procédure applicable pose également question en ce qui concerne les garanties dont disposent les partis et les candidats à l'examen. Ainsi, K. MUYLLE remarque-t-il que l'acte qui invite la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction à se présenter devant la Commission mentionne la peine que cette dernière envisage de lui appliquer. Un tel procédé, qui préjuge de la culpabilité de la personne auditionnée et de la gravité de l'infraction, n'est pas conciliable avec l'exigence d'impartialité, *voy.* K. MUYLLE, « Het statuut van de parlementsleden na de Zesde Staatshervorming », *op. cit.*, p. 154. Que dire enfin des règles relatives à la récusation qui, lorsqu'elles existent, sont identiques à celles applicables au juge dans le cadre d'une procédure judiciaire, alors que la nature du conflit d'intérêt susceptible de se poser est toute différente dans le cadre du contentieux relatif aux dépenses électorales, voir l'article 7 du règlement d'ordre intérieur de la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales qui renvoie à l'article 828 du Code judiciaire.

<sup>147</sup> *Voy.* par exemple GRECO, *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques (thème II)*, *op. cit.*, §§ 74-77 et § 88.



## CONCLUSION

48. Le temps post-électoral est court<sup>148</sup>. Il est important qu'il le reste car l'heure n'est plus aux luttes politiques pour s'assurer la voix de l'électeur mais aux actions qui permettront de gagner sa confiance. Les nouvelles majorités – lorsqu'elles sont formées – ont hâte de mettre en œuvre leur programme électoral, traduit en accord de gouvernement aux termes d'après négociations. Le contentieux relatif aux comptes de campagne, s'il est indispensable pour assurer des élections loyales et équitables, doit être rapidement épuisé. En outre, il est essentiel que l'organe chargé de vider ce contentieux puisse se prévaloir des garanties d'indépendance et d'impartialité que commande un État de droit. Dans cette contribution, nous avons rappelé les difficultés – sinon l'impossibilité – qu'une Commission d'essence politique rende des décisions impartiales lorsqu'elle examine les comptes de campagne de ses coéquipiers ou de ses adversaires<sup>149</sup>.

49. Une stratégie qui permet de pallier cette déficience majeure consiste à prévoir des contrôles connexes, en amont et en aval de l'examen opéré par la Commission. Ainsi, au niveau fédéral, le président du bureau principal et la Cour des comptes procèdent à un premier examen des comptes de campagne. Cet examen limite la marge d'appréciation de la Commission en ce sens qu'elle doit motiver ses décisions à la lumière des conclusions de ces deux organes, en particulier depuis que le Conseil d'État ou la Cour constitutionnelle sont, en dernière instance, chargés d'évaluer la légalité de ses décisions. Ce contrôle

par étapes et la multiplication des instances chargées d'examiner les dépenses encourues lors des diverses élections augmentent certainement la fiabilité du jugement émis sur leur légalité. Elle n'est toutefois pas de nature à écarter le temps consacré au contentieux électoral, d'autant plus que le contrôle *a posteriori* exercé sur les décisions de la Commission nous semble nécessaire à l'effectivité du contrôle *a priori*. En effet, dans le cas contraire, comment garantir que la Commission de contrôle tient compte du rapport du président du bureau principal et de l'avis de la Cour des comptes ? De plus, la multiplication des acteurs intermédiaires s'ajoute aux dédales institutionnels et procéduraux qui résultent de la répartition des compétences. Comment peut-on espérer accroître la transparence des dépenses électorales si les règles qui en organisent le contrôle sont elles-mêmes inintelligibles ?

50. Au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 4 juillet 1989, un coauteur de la proposition assurait comprendre que « *d'aucuns souhaitent que le contrôle soit assuré par un organe indépendant. On a toutefois jugé plus sage, dans une première phase, de composer la Commission de contrôle de membres de la Chambre et du Sénat. Des enseignements seront tirés de l'expérience acquise et rien n'exclut que la composition de la Commission de contrôle soit modifiée ultérieurement* »<sup>150</sup>, ce qui a été partiellement réalisé lors de la sixième réforme de l'État. Mais cette réforme ne peut en rester là. En ce qui concerne les experts, par exemple, la réalité a démontré qu'ils sont plutôt considérés comme des aides techniques et non comme des agents de l'objectivation du contrôle des dépenses électorales. N'est-il pas temps de joindre le geste à la parole et de réformer en profondeur la composition des commissions de contrôle des dépenses électorales, en envisageant, le cas échéant, de confier l'ensemble de ce contentieux à une commission unique, impartiale et indépendante ?

<sup>148</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Code de bonne conduite en matière électorale lignes directrices et rapport explicatif*, adoptés les 5 et 6 juillet et les 18 et 19 octobre 2002, pt 95.

<sup>149</sup> Les statuts de la Commission fédérale de contrôle des dépenses électorales prévoient que « *le membre de la Commission personnellement et directement mis en cause ne peut être présent à la délibération le concernant* », article 4 des statuts et règlement d'ordre intérieur approuvés par la Commission de contrôle le 9 décembre 2015 (*M.B.*, 4 mars 2016) voy. aussi art. 150.4 du règlement du Parlement wallon. En revanche, les députés qui siègent à la Commission évaluent les dépenses encourues par les autres membres de leur parti.

<sup>150</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 47-745/5, p. 23.

