

Numéros du rôle : 1457 et 1461

Arrêt n° 20/2000
du 23 février 2000

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 4bis 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 » et concernant l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, A. Arts, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée de la référendaire B. Renauld, faisant fonction de greffier, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par chacun des arrêts n^{os} 76.503 et 76.502 du 20 octobre 1998 en cause de T. Kelchtermans, la Communauté flamande, la Région flamande et le Gouvernement flamand et en cause de H. Weckx, la Communauté flamande, la Région flamande et le Gouvernement flamand contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 4 et 5 novembre 1998, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article *4bis* de la loi du 4 juillet 1989, inséré par les articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1994, relatif au contrôle des communications et campagnes d'information destinées au public et émanant des autorités publiques, et interprété en ce sens que la Commission de contrôle n'est pas un tribunal ou une juridiction administrative au sens des articles 146 ou 161 de la Constitution, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où une catégorie de citoyens se voit dénier le droit de faire trancher par une autorité juridictionnelle une contestation se rapportant à leur droit d'éligibilité ?

2. L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, selon lequel la section d'administration du Conseil d'Etat statue ' par voie d'arrêts sur les recours en annulation (...) contre les décisions contentieuses administratives, interprété en ce sens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître de recours dirigés contre les décisions juridictionnelles des juridictions administratives ressortissant au pouvoir législatif - plus précisément pour ce qui concerne les décisions juridictionnelles de la Commission de contrôle concernant le financement et la comptabilité des partis politiques, et lorsqu'elle statue en vertu de l'article *4bis* de la loi du 4 juillet 1989, inséré par les articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1994, relatif au contrôle des communications et campagnes d'information destinées au public et émanant des autorités publiques, dans la mesure où il est admis que la Commission de contrôle doit être considérée comme un organe relevant du pouvoir législatif -, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, pour le motif qu'une catégorie de justiciables se voit ainsi dénier le droit de faire trancher par le Conseil d'Etat une contestation se rapportant à leur droit d'éligibilité ?

3. L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, selon lequel la section d'administration du Conseil d'Etat statue ' par voie d'arrêts sur les recours en annulation (...) contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ', interprété en ce sens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître de recours dirigés contre les actes administratifs des organes ressortissant au pouvoir législatif - plus précisément pour ce qui concerne les décisions administratives de la Commission de contrôle concernant le financement et la comptabilité des partis politiques, lorsqu'elle statue en vertu de l'article *4bis* de loi du 4 juillet 1989, inséré par les articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1994, relatif au contrôle des communications et campagnes d'information destinées au public et émanant des autorités publiques, dans la mesure où il est admis que la Commission de contrôle doit être considérée comme un organe relevant du pouvoir législatif -, viole-t-il les articles 10 et 11 de la

Constitution, pour le motif qu'une catégorie de justiciables se voit ainsi dénier le droit de former un recours en annulation contre les actes administratifs accomplis par le pouvoir législatif ou ses organes ? »

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1457 et 1461 du rôle de la Cour.

II. Les faits et la procédure antérieure

Le 12 juillet 1995, la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques (dénommée ci-après : la Commission de contrôle) décida, à l'encontre de T. Kelchtermans et de H. Weckx, tous deux ministres du Gouvernement flamand de 1991 à 1995, qu'en vertu de l'article 4bis, § 2, alinéa 1er, et § 4, alinéa 2, 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 », les coûts du bulletin d'information « Vlaanderen in Beweging », d'une part, et de la communication parue dans le numéro thématique publié à l'occasion du dixième anniversaire du bulletin d'information du Commissariat général flamand au tourisme, d'autre part, seraient imputés de plein droit sur les dépenses respectives des prénommés pour les prochaines élections auxquelles ils participeront. Les deux décisions furent prises après que la Commission de contrôle se fut saisie d'office des deux affaires, sur la plainte d'un membre, en se fondant sur la considération que les ministres en cause n'avaient pas recueilli l'avis de la Commission concernant leurs préfaces respectives parues dans les publications précitées.

Les intéressés, suivis en cela par la Communauté flamande, la Région flamande et le Gouvernement flamand, introduisirent un recours en annulation de ces décisions auprès du Conseil d'Etat, l'Etat belge, représenté par le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et la Commission de contrôle, agissant en tant que partie défenderesse.

Le Conseil d'Etat constata que la mission impartie à la Commission de contrôle en ce qui concerne le contrôle des communications et des campagnes d'information dépasse le fonctionnement interne des Chambres fédérales. La loi a investi la Commission de contrôle d'une compétence qui, tant *ratione personae* que *ratione materiae*, excède l'organisation et le fonctionnement interne des Chambres fédérales : d'une part, la Commission est compétente pour les communications et campagnes d'information d'autorités qui, comme les membres du Gouvernement flamand, sont institutionnellement distinctes des Chambres fédérales; d'autre part, ses décisions ont des conséquences pour d'autres élections que celles des Chambres fédérales. La compétence autonome de la Commission de contrôle dans une matière qui dépasse le fonctionnement des institutions dont elle est structurellement une émanation confère à la Commission la qualité d'une autorité agissant de manière autonome et dont les décisions sont indépendantes de l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre des représentants ou le Sénat.

Le Conseil d'Etat doute de la compétence juridictionnelle de la Commission de contrôle parce que, à son avis, on peut certes relever certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de la Commission qui dénotent une compétence juridictionnelle, mais qu'il ne peut être tranché par lui dans ce sens, faute pour le législateur d'avoir exprimé sa volonté expresse. Il estime au contraire qu'en l'état actuel de la cause et en ce qui concerne les cas contestés, la Commission de contrôle a pris une décision en tant seulement qu'autorité administrative, de sorte que lui-même est compétent pour statuer sur les recours en annulation formés contre les décisions de la Commission agissant au titre d'organe de l'Etat belge.

Les parties requérantes entendaient avant tout voir constater que le Conseil d'Etat est compétent pour examiner les décisions attaquées en tant que juge de cassation administrative. Si le Conseil d'Etat devait toutefois estimer que tel n'était pas le cas, les parties requérantes demandaient au Conseil d'Etat de poser les deux premières questions préjudicielles. Le Conseil d'Etat s'est donc vu contraint de consulter la Cour sur la question de la violation du principe d'égalité qui résulte du fait qu'il se déclare incompétent pour statuer en tant que juge de cassation sur une décision à caractère juridictionnel ou sur une décision juridictionnelle d'un organe qui est structurellement l'émanation du pouvoir législatif.

Compte tenu de l'obligation résultant de l'article 26, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat a considéré qu'il convenait, pour des raisons tenant à l'économie du procès et nonobstant le point de vue qu'il avait exposé auparavant à ce propos, de soumettre également à la Cour la troisième question préjudicielle suggérée par les parties requérantes dans l'exposé qu'elles avaient formulé à titre subsidiaire à propos du problème de compétence.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances des 4 et 5 novembre 1998, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 18 novembre 1998, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 décembre 1998; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 1999.

Par ordonnance du 11 février 1999, le président en exercice a, suite à la demande du Conseil des ministres du 10 février 1999, prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 12 février 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, Palais de la Nation, place de la Nation 1, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 26 janvier 1999;

- T. Kelchtermans, Burkel 33, 3990 Peer, H. Weckx, rue du Congrès 29, boîte 2, 1000 Bruxelles, la Communauté flamande, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, la Région flamande, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, et le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 15 février 1999;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 15 février 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 1er mars 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mai 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 3 juin 1999;

- T. Kelchtermans et autres, par lettre recommandée à la poste le 7 juin 1999;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 7 juin 1999.

Par ordonnances du 28 avril 1999 et du 26 octobre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 4 novembre 1999 et 4 mai 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 6 octobre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 1999.

Par ordonnance du 29 septembre 1999, la Cour a remis les affaires à l'audience du 19 octobre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er octobre 1999.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, le président en exercice a complété le siège par le juge M. Bossuyt.

A l'audience publique du 19 octobre 1999 :

- ont comparu :

. Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour T. Kelchtermans et autres;

. Me S. Depré *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- Me E. Brewaeys, avocat au barreau de Bruxelles, pour la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques ;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Par ordonnance du 22 décembre 1999, le président G. De Baets a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière et a constaté que le juge M. Bossuyt devenait rapporteur.

Par ordonnance du 22 décembre 1999, la Cour a rouvert les débats et fixé l'audience au 19 janvier 2000.

L'ordonnance de réouverture des débats a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 24 décembre 1999.

A l'audience publique du 19 janvier 2000 :

- ont comparu :

. Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour T. Kelchtermans et autres;

. Me S. Depré *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- Me E. Brewaeys, avocat au barreau de Bruxelles, pour la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques ;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Le juge H. Coremans étant empêché, le juge R. Henneuse n'a pas participé au délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Quant à la nécessité de poser une question préjudicielle

Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.1.1. Dans leur mémoire (p. 10, n° 38), les parties requérantes soulignent que « bien qu'[elles] ont toujours demandé en ordre principal que le Conseil d'Etat se déclare compétent (sans plus) et qu'elles n'ont demandé qu'en ordre subsidiaire, à savoir pour le cas où le Conseil d'Etat se déclarerait incompétent, de poser des questions préjudicielles à [la] Cour [...], le Conseil d'Etat s'est malgré tout vu contraint, par référence à l'article 26, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, de soumettre à [la] Cour les questions préjudicielles posées par les requérants ».

Quant à la nature des actes de la Commission de contrôle

Position du Conseil des ministres

A.1.2. Le Conseil des ministres considère que c'est à tort que le Conseil d'Etat a estimé, dans les arrêts de renvoi, que les actes de la Commission de contrôle ne relèvent pas de la fonction juridictionnelle mais sont des actes administratifs susceptibles d'annulation. La Commission de contrôle est en effet une juridiction, ce que l'auditeur du Conseil d'Etat a également admis. Contrairement à l'auditeur, le Conseil des ministres affirme même que la Commission de contrôle est une juridiction administrative. Elle satisfait en effet aux trois critères nécessaires à l'existence d'une juridiction, à savoir le critère formel (fondé sur les modes d'action de la justice), le critère fonctionnel (dédit de l'office assigné au juge) et le critère organique (qui procède de l'aménagement particulier des institutions de jugement).

Le Conseil des ministres fait cependant observer que les considérants du Conseil d'Etat sont formulés en ce sens que celui-ci était parvenu à la conclusion précitée « en l'état actuel de la cause ». La Cour ne doit donc pas se considérer liée par l'interprétation du Conseil d'Etat selon laquelle les décisions de la Commission de contrôle seraient des décisions administratives.

Position de la Commission de contrôle

A.1.3. La Commission de contrôle fait référence à la jurisprudence de la Cour formulée dans son arrêt n° 40/90, selon laquelle la Commission est une émanation de la Chambre des représentants et du Sénat. La Cour a donc déjà tranché ce point de droit avec l'autorité absolue de la chose jugée.

En outre, la Commission de contrôle n'a pas exercé une fonction juridictionnelle au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Faisant référence à la doctrine, elle démontre qu'une décision juridictionnelle est caractérisée par le fait que le juge ne connaît pas du litige de son propre mouvement, que l'organe juridictionnel est indépendant et que l'acte juridictionnel est revêtu de l'autorité de la chose jugée, ce qui n'est nullement le cas ici. Le juge conserve nécessairement toute liberté pour apprécier les éléments constitutifs des infractions visées à l'article 14, § 1er, et n'est pas lié par le contenu du rapport de la Commission de contrôle (Cour d'arbitrage, n° 40/90).

L'objet des recours introduits auprès du Conseil d'Etat est d'entendre dire que le coût des communications incriminées ne sera pas imputé sur les dépenses des prochaines élections auxquelles les parties requérantes se présenteront et ceci constitue un litige portant sur un droit subjectif qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat.

Quant à la première question préjudicielle

Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.2.1. Etant donné que lorsque la Commission de contrôle décide que les frais d'une communication de l'autorité ou d'une campagne d'information seront imputés sur les dépenses des intéressés pour les prochaines élections auxquelles ils participeront, cela revient à interdire à ces derniers de réaliser effectivement, en vue des élections, les dépenses normalement admissibles, une telle décision porte atteinte au droit fondamental des intéressés de se porter candidat, puisqu'ils ne pourront plus concourir sur un pied d'égalité avec les autres candidats.

Une catégorie de citoyens - ceux qui ont été sanctionnés par la Commission de contrôle - se voit ainsi privée des garanties constitutionnelles d'obtenir, au sujet des litiges relatifs à leurs droits politiques subjectifs, une décision d'un juge au sens des articles 144 et 145 de la Constitution.

Etant donné qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable pour ce traitement inégal, la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2.2. En tant que la Commission de contrôle ne serait pas considérée comme un tribunal ou une juridiction administrative au sens des articles 146 et 161 de la Constitution mais comme une juridiction *sui generis*, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font observer qu'une telle conception se heurte à l'interdiction, formulée par l'article 146 de la Constitution, de créer des tribunaux extraordinaires. Dans la mesure où la Commission de contrôle est considérée comme une juridiction, il ne peut alors s'agir que d'une juridiction administrative.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. La première question préjudicielle témoigne d'une certaine incohérence dans sa formulation, si l'expression « rechterlijke instantie » doit être interprétée comme signifiant « organe du pouvoir judiciaire ». Cette incohérence résulte de la constatation que le Conseil d'Etat ne considère pas lui-même la Commission de contrôle comme un tribunal au sens de l'article 146 de la Constitution. La question préjudicielle ne peut donc pas critiquer l'absence d'une voie de recours auprès d'un organe du pouvoir judiciaire après qu'elle-même ait interprété l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 dans ce sens que la Commission de contrôle n'est pas un tribunal ou un organe du pouvoir judiciaire au sens de l'article 146 de la Constitution.

Il convient donc de donner à l'expression « rechterlijke instantie » le sens de « juridictionnelle instantie » (instance juridictionnelle), c'est-à-dire de « juridiction contentieuse ».

A.3.2. Le Conseil des ministres considère que la Commission de contrôle est un organe juridictionnel dont les décisions sont de nature juridictionnelle. On ne saurait tirer aucun argument du fait que la Commission de contrôle peut se saisir d'office d'une affaire et que ceci serait contraire au principe de la passivité du juge et aurait pour conséquence que la Commission de contrôle n'a pas la composition impartiale exigée d'une juridiction. En effet, le principe de la passivité du juge n'est pas absolu. On ne saurait davantage déduire le manque d'impartialité de la simple circonstance qu'une juridiction peut se saisir d'office d'une affaire, puisqu'il doit être prouvé en quoi cette circonstance prive inévitablement de son impartialité la juridiction en cause. La constatation que la Commission de contrôle serait partielle ne ferait du reste pas disparaître le caractère juridictionnel de celle-ci mais ferait tout au plus surgir la question de savoir si la Commission satisfait à l'exigence de l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, la Commission de contrôle intervient seulement d'office lorsque son avis n'a pas été demandé, ce qui ne suppose aucun préjugé défavorable et ne menace dès lors pas son impartialité.

La Commission de contrôle est donc une juridiction, mais une juridiction *sui generis* ressortissant au pouvoir législatif.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative, étant donné que la Commission de contrôle est bien une autorité juridictionnelle et que les destinataires de ses décisions ne sont pas privés de la faculté de voir leur droit d'éligibilité tranché par une juridiction.

A.3.3. Même si la Commission de contrôle n'est pas une juridiction, l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 ne viole pas le principe d'égalité. En effet, la Commission est compétente pour certaines catégories de personnes et d'institutions et le regroupement de celles-ci sous un régime spécifique est objectif et raisonnable, compte tenu de leur composition, de leur compétence et de leur financement ainsi que du fait qu'elles dépensent l'argent du Trésor belge. C'est que la suspension du droit aux subventions – tout comme l'imputation sur les dépenses électorales de certaines dépenses faites aux frais de l'autorité – relève des assemblées législatives, puisque ce sont elles qui accordent le financement et qu'il n'est pas contraire au principe d'égalité qu'une commission qui est l'émanation de ces institutions soit chargée de faire respecter les conditions de financement établies par la loi. La catégorie de justiciables concernée peut donc raisonnablement être soumise à un traitement différent.

Position de la Commission de contrôle

A.4. La Commission de contrôle observe que les litiges relatifs aux droits et devoirs électoraux sont exclus du champ d'application des articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de sorte que ces dispositions ne peuvent être invoquées lorsqu'une catégorie de citoyens est privée du droit de faire trancher par une instance juridictionnelle un litige se rapportant au droit d'éligibilité. Il n'existe pas non plus d'autre règle qui prescrirait une obligation dans ce sens.

Position du Gouvernement wallon

A.5. Il ne revient pas à la Cour de s'interroger sur la nature juridique de la Commission de contrôle, et plus particulièrement sur la question de savoir s'il s'agit d'une juridiction visée à l'article 161 de la Constitution, puisque la question préjudicielle est formulée au départ de l'hypothèse selon laquelle la Commission de contrôle n'a pas la qualité de juridiction administrative. Le Gouvernement wallon ne peut par conséquent se rallier au point de vue du Conseil des ministres lorsque celui-ci invite la Cour à se prononcer sur le statut de la Commission de contrôle.

Ou bien la Commission de contrôle est une autorité administrative, auquel cas la question préjudicielle appelle une réponse négative, puisque ses décisions sont alors susceptibles d'un recours en annulation en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Ou bien la Commission de contrôle est un organe ressortissant au pouvoir législatif, auquel cas la première question préjudicielle se confond avec la troisième. La constatation que les organes visés à l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989 constituent une catégorie objective ne suffit pas. La différence de traitement doit encore être raisonnablement justifiée. Le pouvoir d'un organe non juridictionnel d'opérer un contrôle sur les communications gouvernementales n'est pas susceptible d'être contesté au sens où les décisions de cet organe peuvent être portées devant une juridiction.

En tout état de cause, il n'est pas pertinent de vérifier si le droit d'éligibilité est protégé par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ou par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, puisque la Cour a déjà qualifié le droit d'éligibilité comme étant un droit fondamental dans une société démocratique, à l'égard duquel le principe d'égalité doit être respecté.

Quant à la deuxième question préjudicielle

Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.6.1. Etant donné que le Conseil d'Etat puise dans l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat la compétence lui permettant de statuer, en tant que juge de cassation de droit commun, sur les décisions contentieuses administratives, les articles 10 et 11 de la Constitution se trouvent violés dans la mesure où une catégorie déterminée de justiciables, à savoir ceux qui sont soumis aux juridictions administratives liées au pouvoir législatif, est exclue de ce régime de cassation de droit commun. Il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour cette différence de traitement.

A.6.2. Tout d'abord, le but de cette distinction n'apparaît pas clairement. Il ne peut en tout cas pas s'agir de garantir l'indépendance du pouvoir législatif, étant donné qu'il manque à la Commission de contrôle le « caractère propre » sur lequel est fondée, dans la jurisprudence de la Cour, l'indépendance des assemblées législatives, puisque les membres de la Commission de contrôle siègent davantage en qualité de représentants des groupes politiques que comme élus de la Nation, puisque la Commission ne détient aucunement un quelconque « résidu de la souveraineté » et qu'elle n'effectue pas non plus, dans l'exercice de sa mission de contrôle des communications et des campagnes d'information, une tâche qui se rapporterait aux missions législatives ou politiques du pouvoir législatif.

A.6.3. Si la Cour devait tout de même estimer que la Commission de contrôle présente un « caractère propre » en raison duquel il faut lui garantir une certaine indépendance, celle-ci ne saurait raisonnablement justifier la différence de traitement résultant de l'absence d'un recours en cassation auprès du Conseil d'Etat contre les décisions juridictionnelles de la Commission de contrôle. Une « portée justificative » beaucoup plus restreinte doit être accordée à cette indépendance de la Commission de contrôle, étant donné que celle-ci n'est aucunement chargée de missions législatives ou de tâches liées au fonctionnement interne des assemblées législatives. Pour autant que la nécessité d'une telle indépendance soit admise, cette dernière ne saurait justifier un régime juridique dérogatoire équivalent à celui des assemblées législatives.

A.6.4. La discrimination ne porte pas sur l'absence d'un second niveau de juridiction – si la Commission de contrôle doit, bien sûr, être considérée comme une juridiction – mais sur l'absence d'un recours en cassation auprès du Conseil d'Etat. C'est pourquoi l'argumentation selon laquelle il existerait aussi, en la matière, un traitement inégal d'autres citoyens n'est pas pertinente, parce que, par exemple, un recours en cassation est bel et bien ouvert contre les décisions des cours d'appel lorsqu'elles jugent des ministres. On ne peut pas non plus faire utilement référence à la compétence relative à la vérification des pouvoirs et aux litiges qui s'y rapportent, parce que cette compétence résulte directement de la Constitution et échappe dès lors à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de celle-ci.

A.6.5. La seconde question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

Position du Conseil des ministres

A.7.1. Le Conseil des ministres affirme que les deuxième et troisième questions préjudicielles constituent deux approches différentes d'une même réalité et qu'elles doivent être traitées conjointement.

A.7.2. Tout d'abord, le traitement différent ne trouve pas son origine dans l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ainsi qu'il appert de l'arrêt n° 31/96, la Cour a laissé au législateur la liberté d'organiser, pour les fonctionnaires des assemblées législatives, un recours en annulation auprès d'une autre juridiction que le Conseil d'Etat. Cette conception vaut également en l'espèce, où ce n'est pas un fonctionnaire qui est en cause, mais un ministre qui est soumis au contrôle juridictionnel de la Commission de contrôle, organe du pouvoir législatif.

A.7.3. La différence de traitement est de surcroît admissible, compte tenu de l'objectif poursuivi. Selon le Conseil des ministres, il peut se déduire de l'arrêt n° 33/94 que le respect du principe de la séparation des pouvoirs justifie une différence de traitement entre les agents des organes du pouvoir exécutif et ceux qui sont au service des organes du pouvoir judiciaire. La même règle vaut évidemment aussi pour ceux qui sont soumis au contrôle des organes juridictionnels du pouvoir législatif.

A.7.4. La différence de traitement n'a pas non plus pour effet de priver les premières parties requérantes devant le Conseil d'Etat de tout recours, étant donné que les décisions des organes du pouvoir législatif, en tant qu'elles se rapportent à des droits civils et politiques (à savoir dans le cadre d'une action en responsabilité), restent soumises au contrôle des cours et tribunaux. Or, ces parties requérantes ne démontrent pas qu'elles ne pourraient pas invoquer devant le pouvoir judiciaire la nullité des décisions en cause. La norme litigieuse n'a donc pas pour effet de priver ces parties requérantes de tout recours en vue de faire valoir leurs droits à l'égard de la Commission de contrôle.

A.7.5. Enfin, la différence de traitement ne concerne que l'absence d'un second degré de juridiction, mais une telle différence touche également d'autres catégories de citoyens, à savoir les candidats aux élections (vérification des pouvoirs par les Chambres en vertu de l'article 48 de la Constitution) ainsi que les ministres des gouvernements fédéral, communautaires et régionaux (responsabilité pénale ministérielle visée aux articles 103 et 125 de la Constitution).

Position du Gouvernement wallon

A.8.1. En tant que la seconde question préjudicielle repose sur l'hypothèse que la Commission de contrôle est une juridiction administrative qui ressortit au pouvoir législatif et que ses décisions de nature juridictionnelle ne sont, de ce fait, pas susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, le Gouvernement wallon invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La justification avancée dans cette interprétation, qui est empruntée au principe de la séparation des pouvoirs, ne peut être tenue pour raisonnable.

A.8.2. Certes, comme il est affirmé dans l'arrêt n° 31/96, le caractère propre des assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, exige que leur indépendance soit garantie. Toutefois, la nécessité de sauvegarder cette indépendance ne justifie pas que les justiciables de la Commission de contrôle soient privés d'un recours contre les décisions juridictionnelles prises par cette dernière.

L'absence d'une telle garantie juridictionnelle est en effet disproportionnée au souci légitime de sauvegarder la liberté d'action des élus, car l'intérêt protégé par l'institution d'un recours au Conseil d'Etat est aussi réel et aussi légitime pour les justiciables qui sont soumis à des organes juridictionnels, indépendamment du fait qu'ils relèvent ou non du pouvoir législatif. La discrimination est d'autant plus flagrante que la différenciation en cause a pour effet de porter atteinte à un droit politique fondamental, à savoir le droit d'éligibilité, qui ne peut être limité que sous certaines conditions (Cour d'arbitrage, n° 74/92). Il n'est pas douteux que le droit d'éligibilité se trouve mis en cause par la décision de la Commission de contrôle qui impute certains frais sur les dépenses électorales du mandataire concerné.

Le Gouvernement wallon souligne également que la nécessité de permettre à tout justiciable de la Commission de contrôle de saisir le Conseil d'Etat d'un recours contre les décisions de celle-ci est d'autant plus criante que cette Commission est composée de parlementaires, ce qui peut difficilement être considéré comme une garantie d'indépendance.

A.8.3. Le Gouvernement wallon souligne que la discrimination dénoncée trouve bien son origine dans l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans la mesure où ce dernier est interprété en ce sens qu'il vise uniquement les décisions contentieuses des autorités administratives, et qu'elle ne résulte pas d'un vide juridique, ce que prouve la constatation qu'il n'y aurait pas de discrimination si l'article 14 n'existait pas, puisque les deux catégories de justiciables seraient alors privées d'un recours devant le Conseil d'Etat.

A.8.4. Le Gouvernement wallon doute de la pertinence de la comparaison entre la situation des greffiers des cours et tribunaux, dans l'arrêt n° 33/94, et celle des organes visés à l'article 4bis de la loi du 4 juillet 1989. En outre, le Conseil des ministres ne démontre pas en quoi le principe de la séparation des pouvoirs justifierait que les personnes qui sont soumises aux organes juridictionnels du pouvoir législatif puissent être traitées différemment des personnes soumises au contrôle des organes juridictionnels de l'autorité administrative.

A.8.5. La deuxième question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

Quant à la troisième question préjudicielle

Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.9.1. En tant que les décisions de la Commission de contrôle sont considérées comme des actes administratifs d'organes relevant du pouvoir législatif contre lesquels aucun recours en annulation ne serait ouvert devant le Conseil d'Etat, la différence de traitement réservée aux justiciables, en ce qui concerne les garanties juridictionnelles dont ils bénéficient, n'est susceptible d'aucune justification objective et raisonnable. L'argumentation sur ce point est identique à celle avancée à propos de la deuxième question préjudicielle.

A.9.2. Il est souligné par ailleurs que le Conseil d'Etat, dans plusieurs arrêts, ne s'est plus déclaré manifestement incompétent pour connaître, sur la base de l'article 14 des lois coordonnées, de décisions administratives émanant des assemblées législatives, comblant ainsi la lacune inconstitutionnelle que la Cour avait constatée dans la législation.

Les parties requérantes observent que dans les arrêts de renvoi, le Conseil d'Etat a encore franchi une étape et s'est déjà déclaré compétent pour connaître des décisions de la Commission de contrôle, que le Conseil d'Etat considère être des actes administratifs. Ceci rejoint certains travaux de doctrine et initiatives parlementaires qui considèrent que les principes d'égalité et de non-discrimination obligent à prévoir une protection juridique identique des justiciables, indépendamment du fait que les actes administratifs qui les touchent émanent des assemblées législatives ou d'autorités administratives.

A.9.3. L'argument selon lequel les discriminations dénoncées ne privent pas les parties requérantes de tout recours n'est pas pertinent. Si la Commission de contrôle est une juridiction, le juge ordinaire, dans le cadre d'une action en indemnité, sera lié par l'autorité de la chose jugée attachée à la décision de la Commission de contrôle. L'éventuelle possibilité d'attaquer la décision de la Commission de contrôle en tant qu'autorité administrative n'enlève rien au caractère déraisonnable de la distinction. Dans l'arrêt n° 31/96, la Cour a en effet indiqué que la protection offerte par le juge ordinaire ne saurait remédier au caractère déraisonnable d'une discrimination qui résulte de l'absence d'un recours en annulation.

A.9.4. La troisième question préjudicielle appelle donc également une réponse affirmative.

Position du Conseil des ministres

A.10. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres avance une argumentation identique à celle développée à propos de la seconde question préjudicielle.

Position du Gouvernement wallon

A.11. A propos de la troisième question préjudicielle, le Gouvernement wallon avance une argumentation identique à celle développée au sujet de la deuxième question préjudicielle.

- B -

Sur les trois questions réunies

B.1. Les trois questions préjudicielles, telles qu'elles sont libellées au dispositif de l'arrêt de renvoi, portent sur la discrimination qui résulterait de l'absence d'un contrôle juridictionnel et de l'éventuelle incompétence du Conseil d'Etat concernant des décisions prises par la Commission de contrôle instaurée par 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 ». Les questions concernent uniquement les décisions que peut prendre cette Commission en application de l'article 4*bis*, § 4, de la loi.

B.2. L'article 4*bis* de la loi, inséré par l'article 2 de la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités politiques, dispose :

« § 1er. La Commission de contrôle est tenue de contrôler toutes les communications et campagnes d'information, quel que soit le support médiatique, du Gouvernement fédéral ou d'un ou de plusieurs de ses membres, des Gouvernements de communauté ou de région ou d'un ou de plusieurs de leurs membres, des collèges visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ou d'un ou de plusieurs de leurs membres, d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat régionaux visés à l'article 41 de la même loi spéciale, des présidents des Chambres fédérales, des présidents des Conseils de communauté ou de région ainsi que des présidents de l'assemblée réunie et des groupes linguistiques visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, destinées au public, auxquelles ils ne sont pas tenus en vertu d'une disposition légale ou administrative et qui sont financées directement ou indirectement par des fonds publics.

§ 2. Le Gouvernement fédéral ou un ou plusieurs de ses membres, les Gouvernements de communauté ou de région ou un ou plusieurs de leurs membres, les collèges visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ou un ou plusieurs de leurs membres, un ou plusieurs secrétaires d'Etat régionaux visés à l'article 41 de la même loi spéciale, les présidents des Chambres fédérales, les présidents des Conseils de communauté ou de région ainsi que les présidents de l'assemblée réunie et des groupes linguistiques visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises qui souhaitent lancer une communication ou une campagne d'information visée au § 1er doivent déposer, préalablement à la diffusion, une note de synthèse auprès de la Commission de contrôle.

Cette note reprend le contenu et les motifs de la communication ou de la campagne d'information, les moyens utilisés, le coût total et les firmes consultées.

Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la note de synthèse, la Commission de contrôle rend un avis non contraignant.

L'avis est négatif dans le cas où la communication ou la campagne vise, en tout ou en partie, la promotion de l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres des institutions reprises au § 1er ou de l'image d'un parti politique.

Dans le cas où la Commission n'a pas rendu son avis dans le délai de quinze jours, l'avis est réputé être positif.

§ 3. Dans les quinze jours qui suivent la parution ou la diffusion de la communication ou de la campagne d'information, à la demande d'un tiers des membres de chacun des groupes linguistiques, la Commission de contrôle se saisit du dossier pour lequel un avis négatif a été rendu.

La Commission est également saisie selon la même procédure dans le cas où le contenu de la communication ou de la campagne d'information, exposé dans la note de synthèse, a été modifié.

§ 4. Dans le cas où la communication ou la campagne d'information vise à promouvoir l'image personnelle d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement fédéral, d'un ou de plusieurs membres des Gouvernements de communauté ou de région, d'un ou de plusieurs membres des collèges visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat régionaux visés à l'article 41 de la même loi spéciale, des présidents des Chambres fédérales, des présidents des Conseils de communauté ou de région ou des présidents de l'assemblée réunie et des groupes linguistiques visés à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ou l'image d'un parti politique, la Commission impute les frais de cette communication ou campagne sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent.

Dans le cas où l'avis de la Commission de contrôle tel que prévu par le présent article n'aura pas été demandé, le coût de la communication ou de la campagne est de plein droit imputé sur les dépenses électorales des intéressés lors des prochaines élections auxquelles ils se présentent. Pour ce faire, la Commission de contrôle se saisit d'office.

La décision motivée de la Commission est rendue dans le mois qui suit la saisine, dans le respect des droits de la défense.

La décision de la Commission de contrôle est prise à la majorité simple dans chaque groupe linguistique.

Cette décision est communiquée aux intéressés dans les sept jours qui suivent.

Elle est publiée au *Moniteur belge*. »

La portée de cet article est déterminée par d'autres lois, elles-mêmes modifiées par l'article 1er, §§ 2 à 4, de la loi du 12 juillet 1994 visant le contrôle des communications officielles des autorités publiques.

Aux termes de ces dispositions, l'article 4bis en cause de la loi du 4 juillet 1989 est applicable aux dépenses de propagande électorale engagées :

- pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (article 4, § 3, de la loi du 19 mai 1994 qui est relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour ces élections, modifié par l'article 1er, § 2, de la loi du 12 juillet 1994),

- pour l'élection du Parlement européen (article 4, § 3, de la loi du 19 mai 1994 qui est relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour ces élections, modifié par l'article 1er, § 3, de la loi du 12 juillet 1994),

- pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale (article 6, § 3, de la loi du 7 juillet 1994 qui est relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour ces élections, modifié par l'article 1er, § 4, de la loi du 12 juillet 1994).

B.3. Relève des principes de base de la structure démocratique de l'Etat, la règle selon laquelle les Chambres législatives élues disposent, dans l'exercice de leur mission, de l'indépendance la plus large possible. 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. L'article 48 de la Constitution est une application de ce principe de base : il dispose que chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Le législateur a adopté des dispositions identiques concernant la validité des élections communautaires et régionales (article 31 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), de même que celle des élections du Parlement européen (article 43 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen).

B.4. Les dispositions de l'article 4*bis* précité ont pour but d'éviter que ceux qui exercent une des fonctions mentionnées au paragraphe 1er puissent faire financer par les deniers publics des communications ou des campagnes d'information qui servent à promouvoir leur image personnelle. Dans le but d'assurer le respect de cette règle, le législateur a confié une mission préventive et disciplinaire à la Commission de contrôle : d'une part, elle donne l'avis

préalable visé au paragraphe 2; d'autre part, elle peut infliger, « par une décision motivée qui respecte les droits de la défense », la sanction mentionnée au paragraphe 4.

B.5. Le législateur a pu, sans violer le principe d'égalité, confier une telle mission à un organe composé de parlementaires.

B.6. Sans doute la catégorie de personnes visée par l'article 4*bis* est-elle privée de contrôle juridictionnel. Toutefois, en ce que cette absence de contrôle juridictionnel vise à garantir l'indépendance des assemblées législatives par rapport aux autres pouvoirs, elle n'est pas manifestement dépourvue de justification et ne constitue pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. Les questions appellent une réponse négative, que les décisions de la Commission aient une nature juridictionnelle (deuxième question) ou administrative (troisième question).

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article *4bis* 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 », inséré par les articles 1er et 2 de la loi du 12 juillet 1994, en ce qu'il ne prévoit pas de recours contre les décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, prévues par le paragraphe 4 de cet article, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

2. L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété en ce sens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître de recours dirigés contre les décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, lorsqu'elle statue en vertu de l'article *4bis* de la loi précitée du 4 juillet 1989, inséré par les articles 1er et 2 de la loi précitée du 12 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 23 février 2000.

Le greffier f.f.,

Le président,

B. Renauld

G. De Baets