

Numéro du rôle : 3793
Arrêt n° 112/2006 du 28 juin 2006

A R R E T

En cause : le recours en annulation totale ou partielle de la loi du 17 février 2005 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et 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 », introduit par L. Lamine et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 octobre 2005 et parvenue au greffe le 20 octobre 2005, un recours en annulation totale ou partielle de la loi du 17 février 2005 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 13 octobre 2005, deuxième édition) a été introduit par L. Lamine, demeurant à 3110 Rotselaar, Steenweg op Wezemaal 90, J. Donny, demeurant à 3150 Haacht, Bukenstraat 21, M. Weemaes, demeurant à 3110 Rotselaar, Steenweg op Wezemaal 90, I. Billen, demeurant à 3150 Haacht, Bukenstraat 21, et M. Elinx, demeurant à 3020 Herent, Bijlokstraat 144.

Par arrêt n° 24/2006 du 15 février 2006 (publié au *Moniteur belge* du 27 mars 2006), la Cour a rejeté la demande de suspension de la même loi introduite par L. Lamine et M. Weemaes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit également un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 31 mai 2006 :

- a comparu Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. En leur qualité respective de deuxième suppléant au conseil communal (premier requérant), de conseillers communaux effectivement élus (deuxième et troisième requérants) et de membres actifs (quatrième et cinquième requérant) du parti politique Vlaams belang, les parties requérantes demandent l'annulation – totale ou partielle – de la loi du 17 février 2005 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et 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 », publiée au *Moniteur belge* du 13 octobre 2005.

A l'appui de leur intérêt, les parties requérantes font valoir que tant la Cour d'appel de Gand, dans son arrêt du 21 avril 2004, que la Cour de cassation, dans son arrêt du 9 novembre 2004, ont appliqué l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Il en résulte, selon elles, qu'un considérant important de l'arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001 de la Cour « nécessite vraiment une explication aux fins de le rectifier et en tout cas de le nuancer » (p. 12 de la requête). Elles estiment que l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 21 avril 2004, confirmé par la Cour de cassation le 9 novembre 2004, rend « probable » le fait que leur « parti fera (le premier) l'objet d'une procédure prenant en compte les dispositions entreprises » (p. 10 de la requête). Elles estiment que le « Vlaams belang » sera affecté dans sa totalité par cette « mise à sec », et certainement les sections plus petites dont elles font partie. Pour les motifs qu'elles exposent, elles déclarent du reste attaquer les arrêts précités devant la Cour européenne des droits de l'homme et elles sont « fondamentalement en désaccord avec la direction nationale de leur parti, qui, pour des raisons politiques obscures à leurs yeux ou pour des motifs juridiques incompréhensibles, refuse d'introduire un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme en vue de contester l'arrêt de Gand » (p. 17 de la requête).

Ensuite, elles estiment pouvoir être affectées directement et défavorablement par la norme entreprise, en tant que celle-ci permettrait, sur la base de leurs prises de position précédentes comme candidat ou de leurs interventions au conseil communal, qu'une procédure, selon elles inconstitutionnelle, soit entamée. Ainsi, le premier requérant déclare avoir défendu ouvertement dans le passé le programme dit des « 70 points » et craint que ses propos soient évoqués lors de la procédure prévue par la loi entreprise.

Les parties requérantes font valoir enfin que la liberté d'expression et le droit de participer à des élections libres est un droit à ce point essentiel qu'en leur qualité de personnes physiques elles ont un intérêt constant à attaquer des lois qui violent ces droits fondamentaux.

A.1.2. Le Conseil des ministres estime qu'aucune des parties requérantes ne justifie d'un intérêt direct et personnel à l'annulation totale ou partielle de la loi. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001, dans lequel la Cour a estimé que puisque la dotation est accordée aux partis politiques et non à leurs membres individuels, ces derniers ne peuvent être préjudiciés personnellement et directement par l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989. Le Conseil des ministres souligne que puisqu'aucune des parties requérantes n'est élue dans une assemblée parlementaire, elle ne saurait faire appel à l'exception prévue pour les membres individuels de parti qui sont élus dans une assemblée parlementaire.

Le Conseil des ministres souligne ensuite également que l'intérêt doit être suffisamment certain, ce qui n'est pas le cas : la question de savoir si et avec quelle ampleur les textes et propos des requérants seront portés à nouveau à l'attention du public est fonction de divers développements à venir. En outre, il semble plus vraisemblable qu'une procédure sera basée sur les textes officiels du parti.

Enfin le Conseil des ministres affirme que la jurisprudence de la Cour en matière *d'habeas corpus* se distingue de la situation soumise en ce que ce n'est pas la liberté individuelle du citoyen qui peut être affectée mais uniquement la situation d'un parti politique.

A.1.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes réaffirment leur position et soulignent qu'elles sont des citoyens ayant la qualité d'électeur. Elles estiment que le principe d'égalité s'applique également à la Cour d'arbitrage, de sorte que lorsque la Cour traite le droit à la liberté individuelle autrement que le droit de participation à des élections libres, cela doit être justifié.

A.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes n'invoquent aucun élément nouveau et maintient sa position à cet égard.

Quant au fond

A.2.1. Les parties requérantes font valoir préalablement que la sanction de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 doit être considérée comme une peine au sens de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui a pour effet, selon elles, qu'un grand nombre de garanties liées à la procédure pénale devraient être applicables aux litiges concernant l'application de l'article 15^{ter} précité.

A.2.2. Le Conseil des ministres n'est pas d'accord avec cette thèse et souligne que dans l'arrêt n° 10/2001, la Cour a déjà rejeté la qualification de « sanction pénale ».

A.3. En ordre principal, les parties requérantes demandent l'annulation totale de la loi et invoquent trois moyens à cet égard. Le premier moyen (« moyen préliminaire », p. 24 de la requête) est pris de la violation des règles répartitrices de compétences et nommément de « la violation des articles 127 à 134 de la Constitution et des articles 6, § 1er, VIII, en particulier 1° et 4°, 17 et 44 de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles », en ce que la loi attaquée règle une matière qui, pour ce qui concerne la Région flamande, relève du Parlement flamand à l'égard de ses propres membres et des membres des conseils provinciaux et communaux. Le deuxième moyen (« moyen annexe », p. 51 de la requête) est pris de la violation des articles 10, 11, 19 et 25 de la Constitution, parce que la loi attaquée ne tient pas compte d'autres cas qui devraient donner lieu à une mesure analogue. Le troisième moyen (« moyen final », p. 52 de la requête) invoque la violation des mêmes articles de la Constitution, parce que la loi attaquée « règle la procédure d'une disposition législative inconstitutionnelle » en ce que l'article 15^{ter} « demeure limité arbitrairement et de manière non objectivement justifié à une série d'actes incontestablement répréhensibles, mais n'a pas été étendu à d'autres actes qui sont au moins aussi graves ».

A.4. En ordre subsidiaire, elles demandent l'annulation des articles 5 et 9 de la loi attaquée. Elles invoquent à cet égard divers moyens qui sont pris chacun de la violation des articles 10, 11, 12, 13, 14, 19 et 25 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1, 7, 10, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à cette Convention ainsi qu'avec l'article 14.5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.5. Le Conseil des ministres examine chacun des moyens soulevés par les parties requérantes et arrive à la conclusion qu'ils sont irrecevables et en tout état de cause dépourvus de fondement.

A.6. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent que l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 doit effectivement être considéré comme une peine.

A.7. Par lettres des 18 et 24 mai 2006, les première et cinquième parties requérantes demandent de se désister. Elles exposent qu'après l'arrêt de la Cour n° 24/2006 du 15 février 2006 rejetant la demande de suspension et surtout à la suite de la décision du Comité de la première section de la Cour européenne des droits de l'homme déclarant leur requête n° 34462/04 (voy. A.1.1 *in fine*) irrecevable, tout fondement du recours en annulation a disparu.

- B -

B.1. Par lettres des 18 et 24 mai 2006, les première et cinquième parties requérantes ont fait savoir à la Cour qu'elles se désistaient de leur recours.

Rien ne s'oppose, en l'espèce, à ce que la Cour décrète ce désistement.

B.2.1. Les autres parties requérantes demandent l'annulation totale ou partielle de la loi du 17 février 2005 (*Moniteur belge* du 13 octobre 2005) « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et 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 ».

B.2.2. L'article 15 de la loi précitée du 4 juillet 1989 dispose qu'un parti politique représenté dans l'une des assemblées législatives fédérales par au moins un parlementaire élu directement peut prétendre à une dotation annuelle.

L'article 15^{ter} de la même loi, inséré par la loi du 12 février 1999, prévoit un système visant à supprimer cette dotation à un parti politique qui « par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats, ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité » envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, cela selon une procédure dont les dispositions entreprises règlent les modalités.

Quant à la recevabilité du recours

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.4. Les parties requérantes se prévalent de leur qualité de conseillers communaux effectivement élus (deuxième et troisième requérants) et de membre actif (quatrième requérant) du « Vlaams Belang ».

B.5. La loi attaquée permet de donner exécution à l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 en déterminant les principes de la procédure devant le Conseil d'Etat. A cette fin, la loi attaquée adapte les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et modifie également l'article 15^{ter} précité afin soit de régler certains aspects de la procédure, soit de donner une base légale à d'autres dispositions. Ce faisant, il n'est apporté aucune modification fondamentale au contenu de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, en ce qui concerne les partis politiques eux-mêmes.

B.6. La dotation visée au chapitre III de la loi du 4 juillet 1989 est accordée aux partis politiques et non aux membres individuels de ceux-ci.

Il ressort clairement de la requête en annulation que les parties requérantes agissent en leur nom propre.

Par conséquent, et eu égard à ce qui est exposé en B.5, les parties requérantes, en leur qualité respective de conseillers communaux effectivement élus et de membre actif du « Vlaams Belang », ne sont pas affectées directement par la loi attaquée.

B.7. Le recours en annulation est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

- décrète le désistement de la première et de la cinquième partie requérante;

- rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts