

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.366 du 2 mai 2018

218.222/XV-2988

En cause : **1. l'a.s.b.l. FINANCEMENT PUBLIC DU PP,**
2. la FONDATION POPULAIRE,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre FRÜHLING, avocat,
avenue Louise 326/19
1050 Bruxelles,

contre :

**1. la Commission de contrôle des dépenses électorales et de
la comptabilité des partis politiques,**
2. la Chambre des représentants de Belgique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et Marie LAMBERT de ROUVROIT, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 28 janvier 2016 par (1) l'a.s.b.l. Financement public du PP et (2) la Fondation populaire, qui tend à l'annulation de «la décision de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques de la Chambre des représentants de Belgique du 9 décembre 2015 constatant le dépôt tardif du rapport financier sur la comptabilité du Parti Populaire et de ses composantes pour l'exercice 2014 et imposant la perte de sa dotation pour le mois de janvier 2016»;

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Marc JOASSART, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2017.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Stéphanie GOLINVAUX, *loco* M^e Pierre FRÜHLING, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M. Mischaël MODRIKAMEN, Président de la Fondation populaire, et M^e Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc JOASSART, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La première requérante est une association sans but lucratif visée par l'article 22 de la loi du 4 juillet 1989, qui reçoit la dotation allouée au parti politique satisfaisant aux conditions fixées par les articles 15 et 15*bis* de cette loi. Les dotations perçues sont alors reversées au Parti Populaire, organisé sous la forme juridique de la seconde requérante.

Le 27 mars 2015, le président de la Commission de contrôle adresse un courrier au président du Parti Populaire en vue de l'informer de l'adoption d'un projet de loi en vue de retarder l'application de la nouvelle réglementation en matière de contrôle de comptabilité des partis politiques. Il indique notamment ce qui suit:

« Sous réserve de l'adoption du projet de loi par le Sénat (sans doute fin avril), je vous informe d'ores et déjà que les rapports financiers afférents à l'exercice 2014 pourront être transmis à la Commission de contrôle pour le 30 avril 2015 au plus tard, comme c'était le cas lors des exercices précédents. Cela signifie que, pour l'exercice 2014, il ne faut joindre qu'un compte synthétique, et que le bilan et le compte des résultats de chaque composante de votre parti ne devront être communiqués que l'année prochaine sur la base d'un nouveau modèle de rapport financier, qui doit encore être approuvé par la Commission de contrôle».

Le 7 mai, la première requérante transmet à la partie adverse ses comptes annuels pour l'exercice 2014, le rapport du réviseur d'entreprises et le rapport financier. Ces documents sont publiés par la Commission de contrôle, conformément à l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989. Le 28 mai, le président de la Commission de contrôle adresse les rapports financiers des partis politiques et les documents parlementaires publiés à la Cour des comptes, pour avis. Le texte de la future loi du 11 juin 2015 est également transmis à la Cour des comptes. Le 24 juin, la Cour des comptes émet son avis sur les rapports financiers. Le 13 juillet 2015, le président de la Commission de contrôle transmet au président du Parti Populaire l'avis de la Cour des comptes et lui demande de lui communiquer, pour le 15 septembre 2015 au plus tard, le point de vue de son parti au sujet des observations formulées par la Cour des comptes. Le 15 septembre, le Parti Populaire transmet plusieurs éclaircissements au sujet des observations formulées par la Cour des comptes. Le 26 octobre 2015, un rapport intermédiaire est rédigé par deux membres de la Commission de contrôle au sujet des rapports financiers transmis. Ce rapport indique que celui du Parti Populaire a été transmis tardivement le 7 mai.

Le 29 octobre, le président de la Commission de contrôle convoque le président du Parti Populaire le 10 novembre afin d'être entendu au sujet de la tardiveté de la transmission du rapport financier. Le rapport de la réunion du 10 novembre indique ce qui suit:

« **2. Rapport financier du Parti Populaire (PP)**

M. Aldo Carcaci (PP) explique que le Parti Populaire est un parti jeune, doté d'un nouveau responsable financier et d'un réviseur d'entreprises manquant d'expérience en matière d'élaboration de rapports financiers de partis politiques. Par conséquent, il a fallu beaucoup de temps pour constituer le dossier et rassembler toutes les pièces nécessaires. C'est ainsi par exemple que les annexes 17 et 19 sont restées longtemps introuvables. De plus, l'absence de plan comptable adéquat a généré un retard supplémentaire.

L'intervenant reconnaît que le rapport a été déposé avec sept jours de retard, mais indique que ce dépôt tardif n'a eu aucune répercussion dommageable, en particulier sur le déroulement des procédures à la Chambre des représentants. C'est la raison pour laquelle les rapporteurs font observer dans leur rapport que le contrôle et la publication du rapport financier n'ont pas pris de retard.

M. Carcaci compare ensuite l'actuel régime de sanction, tel que prévu à l'article 27 de la loi du 4 juillet 1989, et les sanctions qui seront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016. Dans l'article précité, la sanction prévue est une privation de la dotation pour une durée d'un à quatre mois. Dans la réglementation à venir, il ne s'agirait que d'une amende de 1 000 euros par jour de retard, ce qui représenterait, dans le cas présent, un montant de 7 000 euros. La différence entre les deux régimes de sanctions est considérable. L'application du régime le plus strict constituerait pour le parti une entrave à l'exercice de ses droits en tant que parti doté d'un mandataire élu démocratiquement, ce qui poserait notamment la question du respect du principe d'égalité.

L'intervenant fait par ailleurs observer que son parti n'a toujours pas reçu la dotation complémentaire pour les voix recueillies en Flandre

et ce, dix-huit mois après les élections fédérales. Le parti respecte en tout état de cause les procédures de la Chambre à cet égard.

M. Carcaci demande en conclusion que l'on fasse preuve d'un peu de compréhension pour le retard limité du dépôt du dossier financier, dès lors que la sanction de la perte d'un mois de dotation serait catastrophique pour son parti.

M. Ahmed Laaouej (PS) demande pourquoi le parti estime qu'il s'agit d'un cas de force majeure. M. Carcaci peut-il développer cet argument ?

M. Aldo Carcaci (PP) souligne qu'il n'était pas évident d'obtenir toutes les pièces du dossier en vue de constituer un dossier complet. Dès qu'il a été possible de déposer le dossier complet, cela a été fait. L'intervenant demande que l'on tienne compte de ces circonstances atténuantes.

Mme Veerle Wouters (N-VA) demande s'il est exact que le parti a déjà dans le passé introduit son rapport financier en retard.

Il est également exact que la future réglementation et les sanctions qui y sont prévues entraîneraient pour le parti une sanction plus légère que celle prévue par la réglementation actuelle. Il est cependant indéniable que dans le cas présent, c'est la réglementation actuelle qui doit être appliquée.

M. Aldo Carcaci (PP) explique que son parti a eu dans le passé un représentant à la Chambre des représentants, mais pendant une brève période. Ce membre a été exclu du parti après quelque temps. C'est pourquoi le parti n'a pas dû déposer de rapport financier en vue d'obtenir ses dotations. À la lumière de ces faits, c'est la première fois que le parti a été effectivement confronté aux obligations relatives au rapport financier.

M. Siegfried Bracke, président, indique que le Parti Populaire a également déposé tardivement son rapport financier en 2011 mais qu'aucune sanction ne lui a été infligée car le seul député du PP, M. Laurent Louis, n'était plus membre de ce parti ultérieurement.

M. Philippe Quertainmont, expert, indique que le renvoi à la force majeure est un élément neuf de ce dossier qui n'a pas été invoqué auparavant bien qu'il ait déjà été renvoyé à la surcharge de travail du réviseur d'entreprises concerné.

L'actuel article 25, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989 ne laisse aucune marge d'appréciation. La Commission de contrôle ne peut que constater le dépôt tardif non contesté. Cependant, la Commission de contrôle peut naturellement tenir compte d'un éventuel cas de force majeure. La Cour de cassation interprète cependant cette notion de manière restrictive et n'admet la force majeure que dans le cas d'un événement inévitable, imprévisible et totalement indépendant de la volonté humaine (par exemple en cas de grève, d'incendie ou de cambriolage). Il appartient à la Commission de contrôle de déterminer si la notion de force majeure s'applique, oui ou non, en l'espèce.

M. Raymond Molle, expert, indique qu'il importe de connaître la date à laquelle le parti a confié le contrôle des comptes à son réviseur d'entreprises. En effet, l'exercice comptable est relativement simple pour un petit parti.

M. Emmanuel Vandebossche, expert, souligne qu'il peut être important de connaître cette date pour déterminer si la force majeure s'applique, oui ou non, en l'espèce. Les faits relatés jusqu'à présent indiquent plutôt que les travaux ont été entamés trop tard et que c'est cela qui a causé le manque de temps.

M. Siegfried Bracke, président, propose que le parti fournisse des précisions sur cette date pour le jeudi 12 novembre 2015, et que la

commission prenne sa décision ensuite. Il demande par ailleurs aux experts de préparer une note écrite pour le 12 novembre 2015, note qui tienne compte des éléments soulevés au cours de la présente réunion.

La commission approuve cette façon de procéder».

Le 11 novembre, le Parti Populaire dépose la note écrite demandée par la Commission de contrôle avec en annexe la copie d'un message électronique du 27 avril 2015 transmis par le trésorier de la seconde requérante au réviseur d'entreprises du parti, lui communiquant les comptes annuels consolidés et les journaux des entrées et sorties des deux requérantes. Le 12 novembre, une note est également déposée par les experts de la Commission de contrôle qui indique notamment ce qui suit:

« 1.1. La loi du 4 juillet 1989

C'est l'article 27 qui s'applique à titre transitoire aux rapports financiers sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes relatifs à l'exercice 2014 et à transmettre dans le courant de l'année 2015.

Cet article prévoit que le rapport financier est envoyé "dans les 120 jours de la clôture des comptes au président de la Chambre", et que "le défaut de dépôt ou le dépôt tardif de ce rapport entraînent la perte de la dotation... pendant la période fixée par la Commission et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois".

Il est à relever qu'à partir de l'exercice 2015, la sanction en cas de dépôt tardif du rapport financier sera aggravée, puisque l'article 25 prévoit que la Commission infligera au parti concerné une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, outre la suspension automatique du paiement de la dotation jusqu'à la date de réception du rapport.

Pour l'application de l'article 27, la compétence de la Commission de contrôle est une "compétence liée" ("gebonden bevoegdheid"). Elle peut uniquement vérifier si le délai fixé par la loi est dépassé et appliquer la sanction prévue, sans exercer à cet égard un pouvoir d'appréciation ("appreciatie-bevoegdheid").

Le seul pouvoir limité de la Commission est de vérifier si une situation de "force majeure" ("overmacht") permettrait de ne pas prononcer de sanction et, en cas d'application de la loi, de moduler la durée dans le temps de la perte de la dotation.

1.2. Force majeure

La Cour de cassation admet que la rigidité de la loi peut être atténuée en cas de force majeure. Celle-ci se définit comme un événement à caractère insurmontable, indépendant de toute faute ou négligence de la personne concernée, et qui empêche celle-ci de se conformer à une règle ou d'exécuter ses obligations. La force majeure, en tant que cause d'exonération, a ainsi été retenue en cas de grève de la poste, d'incendie ou de cambriolage entraînant la perte de pièces comptables, de maladie grave et imprévisible, d'éclatement d'un pneu ou d'un pare-brise,... La jurisprudence reste toutefois très restrictive et c'est celui qui entend se prévaloir de la force majeure qui doit l'établir.

Dans le cas à l'examen, dans la lettre accompagnant le dépôt du rapport financier, le président du PP a écrit ce qui suit: "Nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour le léger retard avec lequel nous vous présentons ces documents. Notre réviseur était en effet surchargé".

C'est seulement lors de l'audition par la Commission le 10 novembre que le représentant du PP a fait référence à la force majeure,

tout en plaçant la bonne foi. Toutefois aucun élément concret n'a été apporté à l'appui de l'invocation de la force majeure (comme une hospitalisation du réviseur ou un événement naturel qui aurait causé la perte de pièces comptables). S'il a été demandé au représentant du PP de préciser la date à laquelle les comptes ont été soumis au réviseur, cet élément n'a pas d'incidence: soit le réviseur a été saisi tardivement, ce qui serait une négligence dans le chef des responsables du parti concerné, soit le réviseur a été saisi en temps utile et il appartenait alors aux mêmes responsables de faire toute diligence pour respecter le délai légal de dépôt du rapport financier.

1.3. Conclusion

Il n'est pas contesté que le rapport financier a été déposé le 7 mai 2015, c'est-à-dire sept jours après l'expiration du délai visé à l'article 24 de la loi du 4 juillet 1989 (c'est-à-dire le 30 avril 2015). Il semble également évident qu'une situation de force majeure ne peut ici être retenue: il convient de souligner que la Commission doit à cet égard fixer sa propre jurisprudence, et que la force majeure retenue dans un cas particulier pourra plus tard être invoquée à titre de précédent.

Conformément à l'article 25 ancien de la loi du 4 juillet 1989, la Commission de contrôle ne peut qu'appliquer la sanction automatique prévue en cas de dépôt tardif du rapport financier, c'est-à-dire la perte de la dotation octroyée à l'institution "Financement Public du PP" pour une période qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

Compte tenu que le dépassement du délai n'était ici que de quelques jours et de ce que le rapport financier du PP a pu être publié en même temps que les autres rapports financiers, si bien que la procédure de contrôle n'a pas subi de retard, les experts suggèrent à la Commission de limiter la sanction de perte de la dotation à une durée d'un mois. En outre, l'article 27 de la loi n'a rien prévu en cas de récidive».

Au cours de sa réunion du 12 novembre, la Commission de contrôle prend la décision suivante qui est consignée dans un rapport approuvé le 9 décembre:

« 1. La procédure suivie

Il appartient à la Commission de contrôle, lorsqu'elle examine les rapports financiers en vue de contrôler la conformité avec les lois et arrêtés en vigueur, de déterminer s'il existe une infraction aux dispositions de la loi du 4 juillet 1989, et selon le cas d'appliquer la sanction imposée par la loi ou lorsque la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation, d'envisager d'infliger l'une des sanctions prévues.

Pour l'exercice comptable 2014 est intervenue la loi du 11 juin 2015 modifiant 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. En vue de garantir la sécurité juridique et d'éviter toute ambiguïté résultant des modifications apportées à la loi du 4 juillet 1989 à la suite de la Sixième réforme de l'État, l'article 3 de la loi du 11 juin 2015 contient une disposition transitoire quant à l'application des articles 24 et 25 de la loi du 4 juillet 1989 aux rapports financiers sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes pour l'exercice 2014. Cet article insère en effet dans la loi du 4 juillet 1989 un article 27 qui a pour effet que les articles 24 et 25, tels qu'ils existaient sous le régime antérieur, restent applicables pour l'exercice 2014.

L'article 24 ainsi maintenu en vigueur prévoit que dans le cadre du pouvoir de contrôle de la commission des rapports financiers sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes, *“la procédure, ainsi que les modalités du contrôle et de l'audition des intéressés sont fixées par le règlement d'ordre intérieur de la Commission de contrôle”*.

Il y a dès lors lieu de se référer à l'actuel règlement, lequel prévoit ce qui suit en ce qui concerne l'exercice par la commission des compétences relatives au contrôle de la comptabilité des partis politiques:

“Art. 33. La commission peut requérir la présence des présidents des partis politiques et des présidents des conseils d'administration des ASBL. Ceux-ci peuvent se faire représenter. Ils sont tenus de communiquer tous les renseignements demandés par la commission et de produire toutes les pièces qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les présidents concernés ou leurs représentants ont le droit d'être entendus.

En outre, la commission peut, dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, convoquer d'autres personnes afin de procéder à leur audition.

Art. 34. Les intéressés sont convoqués par le président par lettre recommandée à la poste, indiquant le lieu, le jour et l'heure de la séance. Ils peuvent se faire assister par le réviseur d'entreprises qui a fait rapport sur le rapport financier.”

Il y a lieu également de citer l'article 13 des statuts de la commission:

“Les décisions relatives à l'exactitude et à l'exhaustivité des rapports (...) ainsi que celles relatives à l'approbation des rapports financiers, ne peuvent être prises que si elles réunissent deux tiers des suffrages, à condition que deux tiers au moins des membres de la commission soient présents”.

2. La commission a procédé dans le respect des dispositions précitées de son règlement et des statuts.

Les deux partis concernés ont eu connaissance, par le rapport intermédiaire fait par MM. Clarinval et Van Biesen au cours de la réunion du 26 octobre 2015, des manquements susceptibles de leur être reprochés.

Les représentants de ces partis ont été convoqués, par lettre recommandée et par courrier ordinaire, pour une audition devant la Commission de contrôle le 10 novembre 2015. À cette occasion ont été entendus: ...

– Pour le Parti Populaire, M. Aldo Carcaci, membre de la Chambre des représentants.

La commission, qui a pu poser les questions utiles aux personnes précitées, a également pris connaissance d'un mail adressé le 15 septembre au secrétariat de la commission par le trésorier de l'asbl “Financement Public du PP” ainsi que d'une note déposée le 10 novembre, au début des auditions, par l'administrateur général d'Ecolo.

La commission a ensuite reporté l'examen des décisions à prendre à la réunion du 12 novembre, à laquelle les représentants des deux partis concernés, ainsi que le réviseur d'entreprises précité ont à nouveau assisté.

Lors de cette réunion, la commission a pris connaissance d'une note déposée par le représentant du Parti Populaire et a entendu l'avis unanime des experts membres de la commission.

2. Les sanctions décidées par la Commission de contrôle

2.1. À l'égard du Parti Populaire

L'article 27 de la loi du 4 juillet 1989, tel qu'inséré par la loi du 11 juin 2015, s'applique à titre transitoire aux rapports financiers sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes relatifs à l'exercice 2014 et à transmettre dans le courant de l'année 2015.

Cet article prévoit que le rapport financier est envoyé "dans les 120 jours de la clôture des comptes au président de la Chambre", et que "le défaut de dépôt ou le dépôt tardif de ce rapport entraînent la perte de la dotation... pendant la période fixée par la Commission et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois".

Il est à relever qu'à partir de l'exercice 2015, la sanction en cas de dépôt tardif du rapport financier sera aggravée, puisque l'article 25 prévoit que la Commission devra infliger au parti concerné une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, outre la suspension automatique du paiement de la dotation jusqu'à la date de réception du rapport.

Pour l'application de l'article 27, la compétence de la Commission de contrôle est une "compétence liée". Elle peut uniquement vérifier si le délai fixé par la loi est dépassé et appliquer la sanction prévue, sans exercer à cet égard un pouvoir d'appréciation. Le seul pouvoir limité de la Commission est de vérifier si une situation de "force majeure" permettrait de ne pas prononcer de sanction et, en cas d'application de la loi, de moduler la durée dans le temps de la perte de la dotation.

La Cour de cassation admet que la rigidité de la loi peut être atténuée en cas de force majeure. Celle-ci se définit comme un événement à caractère insurmontable, indépendant de toute faute ou négligence de la personne concernée, et qui empêche celle-ci de se conformer à une règle ou d'exécuter ses obligations. La Commission relève que la jurisprudence reste toutefois très restrictive et c'est celui qui entend se prévaloir de la force majeure qui doit l'établir.

À cet égard, en rapport avec le fait – non contesté – que le Parti Populaire a déposé son rapport financier le 7 mai 2015, huit jours après l'expiration du délai imposé par l'article 24 de la loi du 4 juillet 1989, le président du PP, dans la lettre accompagnant le dépôt du rapport financier, a écrit ce qui suit: *"Nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour le léger retard avec lequel nous vous présentons ces documents. Notre réviseur était en effet surchargé"*.

La commission estime qu'à l'évidence, il ne s'agit pas là d'une situation de force majeure.

Dans la note déposée lors de la réunion de la commission du 12 novembre 2015 et signée par le président du PP, il est par ailleurs fait état des éléments suivants:

"Le projet de compte a été transmis par le PP au Réviseur Van Cauter le 27 avril 2015, tout en insistant expressément sur la nécessité d'obtenir le rapport révisoral pour le 30 avril afin de déposer les comptes dans les temps au Parlement (...).

Tenant compte de la simplicité des comptes annuels 2014 (une entité consolidante sans activité et une seule entité opérationnelle), ce délai était amplement suffisant, d'autant que ce même réviseur avait audité les comptes annuels dans le passé (2010, 2011, 2012).

Malheureusement M. Van Cauter était à l'étranger pendant cette période (il est réviseur accrédité également au Luxembourg), ce qui implique qu'il n'a pu procéder au contrôle des pièces comptables dans le délai imparti. Ceci a malheureusement entraîné au final un retard d'une semaine dans le dépôt du rapport financier, soit le 7 mai."

La commission estime cependant que la date à laquelle les comptes ont été soumis au réviseur n'a pas en l'espèce d'incidence quant à l'appréciation de la force majeure, puisque cet élément n'est pas

indépendant de la volonté du PP et qu'il appartient aux responsables des différents partis politiques de faire toute diligence pour respecter le délai légal de dépôt du rapport financier.

Quant à l'argument également invoqué par le président du PP selon lequel la sanction de privation de dotation pour une période d'un à quatre mois découle d'une loi entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, alors que la sanction pour dépôt tardif adoptée par la loi du 6 janvier 2014 serait moins sévère, il s'agit là d'une critique adressée à la loi du 11 juin 2015. Or, la Commission souligne qu'elle est tenue d'appliquer la loi telle qu'elle est en vigueur au moment où elle statue sur les rapports financiers se rapportant à un exercice comptable déterminé.

En conclusion, la Commission de contrôle considère, à l'unanimité des 19 membres présents, que conformément à l'article 25, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989, dans sa version maintenue en vigueur par la loi du 11 juin 2015, elle ne peut qu'appliquer la sanction automatique prévue en cas de dépôt tardif du rapport financier, c'est-à-dire la perte de la dotation octroyée à l'ASBL "Financement Public du PP" pour une période qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

Compte tenu que le dépassement du délai n'était ici que de quelques jours et de ce que le rapport financier du PP a pu être publié en même temps que les autres rapports financiers, si bien que la procédure de contrôle n'a pas subi de retard, la commission décide de limiter la sanction de perte de la dotation à une durée d'un mois.»

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Désignation de la partie adverse

Considérant que la requête identifie deux parties adverses, à savoir (1) la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques et (2) la Chambre des représentants;

Considérant que depuis que la loi du 6 janvier 2014 a modifié sa composition, la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques apparaît comme un organe de la Chambre des représentants; qu'elle ne doit pas être considérée comme une partie adverse distincte;

V. Moyens

A. Premier moyen

1. Argumentation des requérantes

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elles considèrent:

- que la partie adverse n'a pas motivé en quoi le retard de cinq jours ouvrables dans le dépôt du rapport lui aurait causé préjudice,

- ni en quoi sa prétendue compétence liée l'aurait obligée à ne pas respecter le principe de proportionnalité, alors même qu'elle reconnaît que le retard n'a eu aucun effet sur le traitement du dossier et qu'une sanction nettement moins sévère était applicable avant l'adoption de la loi du 11 juin 2015;
- la motivation repose sur une prémisse illégale dans la mesure où la sanction imposée par la partie adverse et prévue par l'article 27 a été introduite par la loi du 11 juin 2015, soit après que le rapport litigieux a été déposé, ce qui est illégal au regard de l'interdiction de rétroactivité des actes administratifs et assimilés;

Considérant que dans le mémoire en réplique, elles exposent que:

- l'autorité ne peut prétendre ne disposer que d'une compétence liée alors qu'elle est compétente tant pour juger du défaut de dépôt ou du dépôt tardif que du défaut d'approbation ou encore de la détermination de la sanction;
- à supposer que le Conseil d'État considère qu'il s'agisse d'une compétence liée, il n'en demeure pas moins que cette loi, et donc son application aux parties requérantes, est entachée d'illégalités flagrantes aux principes fondamentaux de sécurité juridique, de non-rétroactivité de la loi et de l'interdiction de rétroactivité de la loi pénale la plus sévère (les requérantes se réfèrent à cet égard aux autres moyens);
- à tout le moins, la Commission aurait dû appliquer le principe de proportionnalité en appliquant une peine inférieure au minimum imposé par la loi du 11 juin 2015, ce qui lui est permis au regard des circonstances de l'espèce et de la jurisprudence et de la doctrine;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'en tant que le moyen dénonce une violation de la règle de non-rétroactivité, il sera examiné en même temps que le troisième moyen;

Considérant qu'en inscrivant les décisions de la Commission de contrôle dans la compétence d'annulation du Conseil d'État, le législateur les a considérées comme des actes administratifs, avec tout ce que cela implique notamment quant à l'obligation de motivation formelle;

Considérant que la sanction attaquée est motivée formellement par l'introduction tardive du rapport financier, qui n'est pas contestée, par l'absence de force majeure et par le choix de la sanction minimale prévue par la loi au moment où la commission de contrôle a statué, à savoir la perte d'un mois de dotation; qu'en infligeant la sanction minimale prévue par la loi, la Commission ne devait pas motiver spécialement son montant au regard d'un éventuel préjudice subi par la Chambre des représentants; que le moyen n'est pas fondé;

B. Deuxième moyen

1. Argumentation des parties

a) La requête

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe d'impartialité et du principe d'indépendance;

qu'en une première branche, elles exposent que la sanction attaquée a un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention en ce qu'elle exerce manifestement un rôle punitif qui témoigne de sa qualité de «peine» au sens du droit interne belge et que par conséquent une telle peine ne peut être infligée que par les juridictions de l'ordre judiciaire;

qu'en une deuxième branche, elles soulignent que:

- la Commission de contrôle est un organe de la Chambre des représentants;
- qu'elle n'est dès lors pas indépendante de cette dernière,
- les membres de cette commission ne présentent pas de garantie d'impartialité dès lors que l'un des rapporteurs de la Commission était également l'auteur d'un projet de loi modifiant le régime des sanctions,
- les deux rapporteurs ont été désignés par ladite commission afin d'assurer l'instruction de l'affaire,
- l'un des co-présidents de la commission a notifié la sanction et que la Commission de contrôle est à la fois l'autorité qui inflige la sanction administrative et celle qui en est bénéficiaire,
- que les parlementaires qui composent cette commission émanent tous de partis concurrents ou opposés politiquement au Parti Populaire, dont aucun représentant ne siège dans ladite commission,
- ils sont donc également juges et parties sous cet angle;

que dans le mémoire en réplique, elles ajoutent que:

- la Cour de cassation estime de manière constante que pour déterminer si une sanction administrative constitue une sanction pénale au sens de l'article 6 CEDH et de l'article 14 PIDCP, les éléments qui peuvent être pris en considération sont:
 - vérifier si la sanction concerne un groupe déterminé de citoyens ou pas,
 - s'il s'agit d'une réparation pécuniaire à un préjudice ou si elle tend au contraire essentiellement à sanctionner afin d'éviter la répétition d'agissements similaires,
 - si elle se fonde sur une norme à caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif
 - et si elle est très sévère eu égard à son montant;
- en l'espèce la plupart de ces critères sont présents:
 - la sanction prescrit un comportement déterminé, à savoir le dépôt d'un rapport financier dans un certain délai, et une sanction en cas de non-respect, à savoir une perte de la dotation pendant une période d'un à quatre mois;
 - cette sanction ne constitue nullement la réparation d'un préjudice, dans la mesure où la Commission de contrôle admet elle-même

n'avoir subi aucun préjudice du fait du retard du dépôt du rapport financier,

- la sanction est au contraire destinée à éviter la réitération d'agissements similaires,
- la sanction est très sévère eu égard à son montant, étant entendu que le retard dans le dépôt n'était que de cinq jours ouvrables et n'a provoqué aucun retard dans le traitement du dossier par la Commission de contrôle;
- la nature de l'infraction n'est pas le critère le plus déterminant retenu par la jurisprudence européenne afin de déterminer si une sanction est de nature pénale: au contraire, les deux critères auxquels se réfère essentiellement la Cour européenne des droits de l'homme afin de déterminer si une mesure revêt un caractère pénal sont (i) l'objet et (ii) la gravité de la mesure,
- la Cour a jugé à maintes reprises que ces critères sont alternatifs et non cumulatifs: une mesure est de nature pénale si elle a un caractère punitif et un effet dissuasif ou si elle est suffisamment importante pour avoir des conséquences sévères sur la situation de l'intéressé,
- la sanction infligée en l'espèce répond aux critères essentiellement retenus par la jurisprudence européenne afin de déterminer si une sanction revêt un caractère pénal:
 - le montant de la sanction, à savoir plus de 40.000 €, a eu de sévères conséquences sur la situation des parties requérantes,
 - la sanction ne peut avoir qu'un effet punitif et dissuasif,
 - ni le fait que le dépôt du rapport financier ne serait qu'une obligation administrative, ni le fait que la dotation ne viserait qu'une catégorie particulière de la population et non la généralité des citoyens n'ôtent à la sanction son caractère pénal,
- par conséquent, cette sanction doit pouvoir faire l'objet d'un recours de pleine juridiction qui suppose que le juge puisse descendre en dessous du minimum légal en retenant des circonstances atténuantes et plusieurs éléments constituent des circonstances atténuantes dans le chef des requérantes, justifiant de réduire l'amende en dessous du minimum légal:
 - l'absence de gravité et de conséquence du dépôt tardif du rapport financier,
 - ce manquement est isolé,
 - il n'est pas le fait des parties requérantes elles-mêmes, mais de leur réviseur d'entreprise,
 - la sanction est manifestement excessive dans la mesure où la Commission de contrôle savait au moment où la sanction a été prononcée qu'une situation identique aurait été, au moment du dépôt tardif, sanctionnée par une amende cinq fois moins élevée,
- en adoptant un acte administratif, l'administration doit faire preuve d'un comportement indépendant et impartial;
- l'absence d'impartialité, tant objective que subjective, est démontrée,
- au moment de l'adoption de la loi du 11 juin 2015, tous les partis politiques ayant adopté la loi litigieuse savaient que la sanction prévue par cette loi en cas de dépôt tardif ne s'appliquerait qu'au Parti Populaire;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur l'ensemble du moyen, qu'en raison de son montant très largement supérieur à celui qui constitue le minimum de l'amende correctionnelle qui puisse être infligée à une personne morale, la sanction attaquée qui, en droit interne, est de nature administrative, est néanmoins une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'une telle sanction peut être prononcée en premier degré par une institution qui ne présente pas toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité prescrites par l'article 6 de la Convention, pourvu qu'il existe un recours devant une juridiction qui, elle, présente les garanties imposées par cet article;

Considérant que, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que, compte tenu de l'existence et des caractéristiques du recours en annulation devant le Conseil d'État, les justiciables disposent dans la matière considérée d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée (point B.10.3.); que, dans l'arrêt n° 2016/25 du 18 février 2016, la Cour a également décidé qu'eu égard au contrôle exercé par le Conseil d'État, «la seule circonstance qu'il ne dispose pas d'un pouvoir de réformation ne suffit pas à conclure que le contrôle qu'il exerce ne répond pas aux exigences du contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme» (points B.40.1 et B.40.2); que le moyen n'est pas fondé;

C. Troisième moyen

1. Argumentation des parties

a) Requête

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de la violation des principes généraux du droit de la sécurité juridique, de la prévisibilité, de non-rétroactivité des actes administratifs et de non-rétroactivité des sanctions pénales plus sévères, ainsi que des articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

en ce que l'acte attaqué est pris en vertu d'une loi à portée rétroactive, aggravant fortement la sanction normalement applicable au type de comportement incriminé,

alors que, première branche il découle du principe de sécurité juridique, principe général du droit élevé par la Cour constitutionnelle au rang de principe fondamental de l'ordre juridique belge, que le contenu du droit doit être prévisible et accessible afin que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences juridiques d'un acte déterminé au moment où il se réalise et que le principe de non-rétroactivité des actes administratifs qui est un principe général du droit à valeur

législative et d'ordre public s'oppose à ce qu'un acte administratif sorte ses effets à une date antérieure à sa divulgation,

et alors que, seconde branche, il découle de la nature pénale de la sanction infligée que les garanties tirées des articles 6 et 7 de la CEDH doivent être respectées en pratique, y compris l'interdiction de rétroactivité de la loi pénale la plus sévère;

b) Mémoire en réponse

Considérant que la partie adverse observe que:

- les griefs soulevés dans le moyen visent, en réalité, la loi du 11 juin 2015 qui, selon les requérantes, a introduit un nouveau régime de sanction plus sévère, au mépris des principes de prévisibilité, de sécurité juridique et de non-rétroactivité,
- dès lors que ce grief est dirigé contre la loi et non contre l'acte attaqué, le moyen n'est pas recevable,
- dans la loi du 11 juin 2015, le législateur n'a pas mis en place un nouveau régime juridique, mais il a seulement retardé l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2014: alors qu'il était initialement prévu que celle-ci s'applique dès le 1^{er} janvier 2015, pour l'exercice 2014, le législateur a décidé de la rendre applicable à partir du 1^{er} janvier 2016, pour l'exercice 2015;
- pour l'exercice 2014, le législateur a maintenu le régime qui était en vigueur avant sa modification par la loi du 6 janvier 2014, qui était bien connu des requérantes;
- les requérantes étaient en mesure de prévoir cette modification législative avant la date de la commission du comportement litigieux, à savoir le 30 avril 2015, puisque la proposition de loi qui deviendra la loi du 11 juin 2015 a été déposée le 10 mars 2015 et adoptée par la Chambre des représentants le 19 mars 2015;
- le président de la Commission de contrôle en a expressément informé le président du Parti Populaire par un courrier du 27 mars 2015, de sorte que les requérantes ne pouvaient pas ignorer qu'une modification interviendrait et dans quel sens elle irait;
- la loi du 11 juin 2015 n'a modifié ni l'obligation de communication du rapport financier dans un délai déterminé ni le principe d'une conséquence sur la dotation en cas de dépôt tardif: l'article 24, ancienne et nouvelle versions de la loi du 4 juillet 1989, prévoit que le rapport financier doit être communiqué dans les 120 jours de la clôture des comptes et la loi du 11 juin 2015 n'a rien changé à cette obligation, de sorte que le législateur ne l'a pas créée avec effet rétroactif;
- l'article 25, ancienne et nouvelle versions de la même loi prévoit que le dépôt tardif du rapport financier conduit à une perte (article 25, ancienne version) ou à une suspension du paiement (article 25, nouvelle version) de la dotation, et le législateur n'a donc pas rétroactivement créé un régime d'impact sur la dotation en cas de dépôt tardif du rapport financier;
- le principe de non-rétroactivité des lois n'est pas absolu:
 - le législateur peut y déroger, notamment pour des raisons d'intérêt général;

- en l'espèce, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 de la loi du 11 juin 2015 est justifiée par la volonté de renforcer la sécurité juridique en n'imposant pas le nouveau régime pour l'exercice 2014 dès lors que la Commission de contrôle n'avait pas encore arrêté le modèle de rapport financier qui devrait être utilisé dans le cadre de ce nouveau régime;
- par la loi du 11 juin 2015, le législateur ne crée par un nouveau régime en lui conférant un effet rétroactif, mais il retarde seulement l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2014 et il maintient l'application du régime qui était en vigueur avant l'adoption de cette loi;
- le régime appliqué par la Commission de contrôle, c'est-à-dire celui rétabli par la loi du 11 juin 2015, prévoit uniquement, en cas de dépôt tardif du rapport financier, la perte de la dotation, pour une période déterminée, avec un maximum de quatre mois, et le régime mis en place par la loi du 6 janvier 2014 prévoit, lui, non seulement la suspension du paiement de la dotation mais aussi une amende ou une saisie de la dotation, qui n'est pas limitée dans le temps, car elle peut durer «jusqu'au jour de la réception du rapport» et pourrait donc très bien se prolonger au-delà d'un délai de quatre mois, de sorte que le nouveau régime est plus sévère que l'ancien;
- s'il fallait néanmoins considérer que les requérantes ont été sanctionnées plus sévèrement par le régime rétabli à titre transitoire par la loi du 11 juin 2015 qu'elles ne l'auraient été en application de la loi du 6 janvier 2014, cela ne pourrait affecter que la légalité de la durée de la perte de la dotation (un mois) mais pas le constat de manquement pour dépôt tardif du rapport financier ni le principe d'un impact sur la dotation;

c) Mémoire en réplique

Considérant que les requérantes répliquent que:

- le fait qu'elles auraient été informées de l'entrée en vigueur différée de la loi du 6 janvier 2014 par un courrier du 27 mars 2015 est inopérant dans la mesure où la loi du 15 juin 2015 a été promulguée postérieurement au dépôt du rapport financier;
- cette information n'empêche pas l'application du principe fondamental de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère;
- contrairement à ce que prétend la partie adverse, la loi du 11 juin 2015, qui s'est imposée de manière rétroactive aux parties requérantes, est plus sévère que la loi du 6 janvier 2014:
 - l'ancien régime inflige une amende de 1.000 € par jour de retard avec un maximum de 30.000 € et une suspension automatique de la dotation jusqu'au jour de la réception du rapport financier tandis que le nouveau régime de la loi du 11 juin 2015 inflige la perte de la dotation qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois;
 - concrètement, l'application du régime de la loi du 11 juin 2015 aux dotations perçues par les partis politiques belges après les élections du 25 mai 2014 démontre que la sanction financière de ce régime est plus sévère;

- les requérantes étant le parti politique belge recevant la plus petite dotation, la fourchette de la sanction varie entre 40.126 € (1 mois de dotation) et 160.504 € (4 mois de dotations), soit des montants bien plus élevés que le montant maximum de l’amende applicable sous l’empire de l’article 25 de la loi du 6 janvier 2014, à savoir 30.000 €;
 - à titre d’exemple, l’application de la sanction prévue par la loi du 11 juin 2015 serait encore plus sévère pour le plus grand parti politique du pays (NVA) pour laquelle la fourchette de la sanction varierait entre 496.711 € (1 mois de dotation) et 1.986.847 € (4 mois de dotation) contrairement à l’amende maximale de 30.000 € sous l’ancien régime de la loi du 6 janvier 2014;
- contrairement à ce que prétend la partie adverse, la «peine maximum prévue par les dispositions juridiques applicables» au sens de l’article 7 de la C.E.D.H. est dès lors instaurée rétroactivement par la loi du 11 juin 2015 et non par la loi du 6 janvier 2014;
- si le Conseil d’État devait estimer que l’acte attaqué ne doit pas être annulé en ce que la partie adverse serait limitée par une compétence liée, il conviendrait de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle:
 - «La loi du 11 juin 2015 modifiant 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, et plus particulièrement l’article 27 de cette loi, est-elle contraire aux articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi qu’à l’article 7 de la Convention européenne des droits de l’Homme en ce qu’elle a été adoptée postérieurement aux faits incriminés et appliquée aux parties requérantes de manière rétroactive, à savoir après le dépôt tardif de son rapport financier, et en ce qu’elle impose aux parties requérantes une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où le comportement litigieux a été commis»;
 - «La loi du 11 juin modifiant 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, et plus particulièrement l’article 27 de cette loi, est-elle contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu’elle crée une différence de traitement injustifiée, à savoir l’imposition, de manière rétroactive, d’une sanction plusieurs fois supérieure pour une même infraction, entre un parti politique ayant remis son rapport financier tardivement lors de l’exercice 2014 et un même parti politique remettant son rapport financier tardivement lors de l’exercice 2015»;

2. Appréciation du Conseil d'État

a) Textes

Considérant que, dans sa version d'origine, l'article 25 de la loi du 4 juillet 1989 était rédigé comme suit:

« **Art. 25.** Le défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle, ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif de ce rapport entraînent:

1° la perte de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22 au cours des quatre trimestres suivants en vertu du chapitre III de la présente loi;

2° la perte de l'agrément en tant qu'institution visée à l'article 71, § 1^{er}, 4°, i, du Code des impôts sur les revenus durant l'exercice d'imposition suivant.»

que la loi du 18 juin 1993 (articles 12 et 14), en vue de «moduler le taux de la peine»¹ a remplacé ce texte par le texte suivant:

« **Art. 25.** Le défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle, ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif de ce rapport entraînent:

1° la perte de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22 pendant la période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois en vertu du chapitre III de la présente loi.»;

qu'au texte ainsi modifié, la loi du 19 novembre 1998 a ajouté l'alinéa suivant:

« L'approbation sous réserve visée à l'article 24 entraîne la suspension préventive d'un douzième de la dotation annuelle.»;

que ces dispositions étaient en vigueur au début de l'année 2014;

Considérant que la loi du 6 janvier 2014 (art. 29), publiée le 31 janvier, a remplacé cet article 25 par le texte suivant:

« **Art. 25. § 1^{er}.** Le constat par la Commission de contrôle selon lequel le rapport financier n'a pas été déposé dans le délai fixé à l'article 24, alinéa 1^{er}, entraîne la suspension automatique du paiement de la dotation qui aurait été octroyée à l'institution définie à l'article 22 jusqu'à la date de réception du rapport.

Dès réception du rapport, la Commission de contrôle inflige au parti politique concerné les sanctions suivantes:

– une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros;

– lorsque le dépôt dépasse le délai fixé à l'article 24, alinéa 1^{er}, de plus de trente jours: saisie de la dotation jusqu'au jour de la réception du rapport.

§ 2. Lorsqu'elle rejette le rapport financier, la Commission de contrôle peut infliger une des sanctions suivantes:

– un avertissement;

¹ Doc. Parl. Chambre 808/1-92/93, pp. 10 & 11, et 808/5-92/93, pp. 35 & 44.

– une amende administrative de 1.000 à 10.000 euros. En cas de récidive, l’amende administrative est doublée.

§ 3. Lorsqu’elle rejette le rapport financier, la Commission de contrôle peut infliger une des sanctions suivantes:

– une amende administrative de 10.000 à 100.000 euros;

– la saisie de la dotation qui serait octroyée conformément au chapitre III de la présente loi à l’institution visée à l’article 22 pendant la période subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

En cas de récidive, l’amende administrative ou le délai prévu à l’alinéa 1^{er} sont doublés.

Dans le cadre du présent article, la Commission de contrôle statue dans le respect des droits de la défense.

§ 4. L’approbation sous réserve visée à l’article 24, alinéa 3, entraîne la suspension préventive d’un douzième de la dotation annuelle.»

qu’aux termes de l’article 37 de la loi du 6 janvier 2014, cette nouvelle version de l’article 25 de la loi de 1989 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015;

Considérant que la loi du 11 juin 2015 (art. 3), publiée le 22 juin, a inséré dans la même loi un article 27 rédigé comme suit:

« **Art. 27.** Pour les rapports financiers sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes relatifs à l’exercice 2014 à transmettre au président de la Chambre des représentants dans le courant de l’année civile 2015, les articles 24 et 25 doivent être lus comme suit:

“**Art. 24.** Le rapport visé à l’article 23 est envoyé dans les 120 jours de la clôture des comptes au ministre des Finances et au président de la Chambre des représentants qui veille à ce que ce rapport soit publié sans délai dans les documents parlementaires.

En outre, le président transmet sans délai un exemplaire des rapports financiers ou des documents parlementaires visés à l’alinéa 1^{er}, par envoi recommandé, à la Cour des comptes en la chargeant de rendre, en application de l’article 1^{er}, 4^o, alinéa 3, dans un délai d’un mois, un avis concernant l’exactitude et l’exhaustivité desdits rapports. L’examen par la Cour des comptes suspend le délai prévu à l’alinéa 3.

La Commission de contrôle formule ses observations et approuve le rapport financier dans les nonante jours qui suivent le délai prévu à l’alinéa 1^{er}, notamment sur la base de l’avis de la Cour des comptes, pour autant qu’elle ne constate pas d’irrégularités. L’avis de la Cour des comptes est annexé au rapport de la Commission de contrôle. En cas d’instruction judiciaire en cours, ouverte à la requête du ministère public et ayant un lien direct avec le financement des partis, l’approbation se fait sous réserve.

La procédure, ainsi que les modalités du contrôle et de l’audition des intéressés sont fixées par le règlement d’ordre intérieur de la Commission de contrôle. Ce règlement est publié au *Moniteur belge*.

Le résumé du rapport financier, les observations et l’acte d’approbation sont transmis sans délai par le président de la Chambre des représentants au ministre des Finances et aux services du *Moniteur belge*, qui doivent les publier dans les annexes du *Moniteur belge* dans les trente jours de leur réception.

Art. 25. Le défaut d’approbation du rapport financier par la Commission de contrôle, ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif de ce rapport entraînent la perte de la dotation qui serait octroyée en vertu du chapitre III à l’institution visée à l’article 22 pendant la période

subséquente fixée par la Commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

L'approbation sous réserve visée à l'article 24 entraîne la suspension préventive d'un douzième de la dotation annuelle."»;

que selon l'article 7 de la même loi du 11 juin 2015, cette disposition produit ses effets le 1^{er} janvier 2015;

b) Analyse

Considérant qu'il n'est pas contesté que le rapport financier relatif à l'année 2014 que les requérantes devaient établir pour le Parti Populaire devait être déposé pour le 30 avril 2015, ni qu'il l'a été le 7 mai, avec sept jours de retard;

qu'au moment où cette infraction a été commise, la législation applicable était l'article 25 de la loi du 4 juillet 1989, dans la version qu'en avait établie la loi du 6 janvier 2014; que la sanction prévue par cette loi était «une amende administrative de 1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30.000 euros»; que la pénalité encourue par les requérantes était donc de 7.000 €;

qu'en décembre 2015, au moment où la Commission s'est prononcée, l'article 27 de la même loi, qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2015, imposait de «lire» l'article 25 dans le texte qu'il cite, et qui reproduit la version de cet article qui avait été applicable jusqu'au 31 décembre 2014; qu'en appliquant l'article 25 ainsi «lu», la commission a prononcé une sanction consistant en la perte d'un mois de la dotation allouée au Parti Populaire, soit un montant de 40.126,63 €²;

Considérant que les dispositions applicables à la sanction d'un comportement irrégulier sont normalement celles qui sont en vigueur au moment où ce comportement est adopté; que l'application d'une règle entrée en vigueur postérieurement constitue une forme de rétroactivité; qu'il en va ainsi même si cette règle postérieure est la reproduction d'une règle qui avait été en vigueur précédemment, mais qui avait cessé de l'être; que ni la circonstance que l'adoption de la règle postérieure était prévisible, parce qu'elle faisait l'objet d'une procédure parlementaire soumise à la même publicité que toutes les procédures parlementaires, ni celle que les personnes visées par cette règle postérieure aient été expressément informées de son adoption probable dans un futur plus ou moins proche, ne sont de nature à écarter son caractère rétroactif ou les conséquences qui en découlent;

Considérant que s'il est plausible que certains manquements visés par l'article 25 de la loi soient sanctionnés plus sévèrement par le régime mis en place

² Montant auquel les requérantes indiquent qu'il faut ajouter 567,93 € au titre de complément mensuel correspondant aux voix obtenues en Flandre; cet aspect du litige n'a pas fait l'objet de discussion.

par la loi du 6 janvier 2014 que par le régime qui s'appliquait antérieurement et que la loi du 11 juin 2015 a rendu applicable aux rapports financiers des partis politiques relatifs à l'exercice 2014 qui devaient être déposés pour le 30 avril, soit 53 jours avant sa publication, dans le cas des requérantes, il est difficilement contestable qu'une privation de dotation de 40.126,63 € soit une sanction plus sévère qu'une amende de 7.000 €;

Considérant qu'ainsi qu'il a été jugé à propos du premier moyen, la décision attaquée est une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'il s'ensuit que l'article 7 de cette Convention y est applicable; qu'en son paragraphe 1, cet article dispose comme suit:

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.»;

Considérant que, par leur première question préjudicielle, les requérantes demandent au Conseil d'État d'interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de la loi du 11 juin 2015 en ce qu'elle s'applique au dépôt tardif de son rapport financier le 7 mai 2015, au regard des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales;

Considérant qu'en tant que la loi du 11 juin 2015 a pour effet de comminer, en raison d'un comportement adopté avant sa publication (et même son adoption), une peine plus forte que celle qui était prévue au moment où ce comportement a été adopté, elle est incompatible avec la deuxième phrase de l'article 7 de la Convention;

Considérant que le moyen allègue ainsi que la rétroactivité de la loi du 11 juin 2015 est à la fois contraire à certaines dispositions constitutionnelles et à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose comme suit:

«Lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de

poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution.

Lorsqu'est uniquement invoquée devant la juridiction la violation de la disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de vérifier, même d'office, si le titre II de la Constitution contient une disposition totalement ou partiellement analogue. Ces obligations ne portent pas atteinte à la possibilité, pour la juridiction, de poser aussi, simultanément ou ultérieurement, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas :

1° dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3;

2° lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée;

3° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt d'une juridiction internationale fait apparaître que la disposition de droit européen ou de droit international est manifestement violée;

4° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition du titre II de la Constitution est manifestement violée.»;

Considérant qu'en l'occurrence il ressort du texte de l'article 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d'une abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir notamment les arrêts du 25 mai 1995, *Jamil c/ France*, req. 15917/89, du 27 février 2001, *Ecer et Zeyrek c/ Turquie*, req. 29295/95 et 29363/95, du 17 décembre 2009, *M. c/ Allemagne*, req. 19359/04, 17 septembre 2009, *Scoppola c/ Italie*, req. 10249/03 – grande chambre) qu'une disposition qui instaure ou alourdit une sanction ne peut avoir d'effet rétroactif; que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est fixée dans le même sens (arrêts n°s 73/2005, 20 avril 2005, 52/2011, 6 avril 2011, 97/2012, 19 juillet 2012, 26/2013, 28 février 2013, 168/2016, 22 décembre 2016, 76/2017, 15 juin 2017);

Qu'il s'ensuit que des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle établissent que la rétroactivité d'une disposition pénale viole manifestement l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le principe général de la non-rétroactivité des lois en matière pénale, tel qu'il est notamment exprimé par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 2 du Code pénal, que la Cour constitutionnelle prend en compte dans le contrôle qu'elle exerce sur les actes législatifs; qu'en application de l'article 26, § 4, 3° et 4°, le Conseil d'État n'est pas tenu d'interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité dudit article 26 avec les règles supranationales et constitutionnelles; qu'il doit constater lui-même qu'en application de la règle de la primauté du droit supranational directement applicable sur toute règle de droit interne même postérieure, l'effet rétroactif de la loi du 11 juin 2015 est arrêté par la Convention; qu'il y a lieu, en conséquence, de dénier à la loi du

11 juin 2015 tout effet avant le 22 juin, date de sa publication au *Moniteur belge*, et d'en refuser l'application à une infraction commise du 1^{er} au 7 mai 2015;

Considérant qu'en faisant application de l'article 25 de cette loi dans la version qu'en avait établie la loi du 6 janvier 2014, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, la Commission a violé l'article 7 de la Convention; qu'il s'impose de constater que le moyen est fondé, sans qu'il y ait lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles proposées par les requérantes;

D. Quatrième moyen

Considérant qu'en raison du fondement du troisième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le quatrième moyen, qui n'aurait de sens que si la Commission avait valablement pu prononcer une sanction de 40.126,63 €;

VI. Sur l'indemnité de procédure

Considérant que dans aucun de leurs écrits de procédure, les requérantes n'ont demandé d'indemnité de procédure; qu'en application de l'article 84/1 du règlement général de procédure, il n'y a pas lieu de leur en accorder une,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques de la Chambre des représentants de Belgique du 9 décembre 2015 constatant le dépôt tardif du rapport financier sur la comptabilité du Parti Populaire et de ses composantes pour l'exercice 2014 et imposant la perte de sa dotation pour le mois de janvier 2016 est annulée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
deux mai deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY